



| UNR

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO  
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

## DOCTORADO EN TRABAJO SOCIAL

TÍTULO DE LA TESIS:

Trabajo, políticas públicas y discapacidad. Un estudio a partir de los programas de capacitación y empleo para personas con discapacidad en Mar del Plata 2010-2021.

DIRECTORA:

Dra. Romina Denisse Cutuli

CO-DIRECTORA:

Dra. Inés Pérez

AUTORA:

Lic. Sandra Beatriz Piccininni

Fecha de presentación: 19 de abril de 2023

## RESUMEN

Esta tesis busca dar cuenta, a través del análisis en profundidad de una política pública, de la incidencia del Estado en la afiliación de las personas con discapacidad. Los datos obtenidos a través de distintas fuentes -primarias y secundarias- mostraron que los programas de capacitación y empleo para personas en situación de discapacidad en la ciudad de Mar del Plata tenían un fuerte impacto en la población. Profundizando en ese impacto pudimos constatar que no era tan fuerte en términos de generación de empleo como de creación y refuerzo de lazos sociales; en términos de Robert Castel, de afiliación. Del análisis de los proyectos del Programa Promover surgió que un 95% correspondían a los subprogramas que podrían englobarse como de capacitación laboral y un 5% a los proyectos de inserción laboral. Durante el trabajo de investigación se pudo observar:

- La importancia del trabajo interinstitucional para la implementación de los programas de política pública;
- La necesidad de articular ayudas económicas con las pensiones por discapacidad y otras fuentes de ingresos;
- La necesidad de plantear desde el Estado propuestas de trabajo que sean lo suficientemente flexibles como para adecuarse a la heterogeneidad de las personas con discapacidad;
- La importancia de empoderar las políticas públicas a través de un mayor financiamiento;
- La necesidad de involucrar al sector privado y público mucho más en la incorporación de trabajadores con discapacidad; y
- La urgencia de repensar los mecanismos de inclusión sociolaboral incluyendo en el debate a las personas con discapacidad y las dinámicas contextuales actuales.

Se destaca de lo observado que la lucha, conquista y efectivización de los derechos ha sido colectiva y dependió fuertemente del compromiso y la solidaridad de las personas, lo que se visibilizó como movilización y lucha por los derechos. El Trabajo Social, en tanto es una de las disciplinas encargadas de cuestionar, dar a conocer y transformar situaciones de vulneración, es capaz de promocionar derechos y efectivizarlos en la realidad. En este contexto, es necesario seguir construyendo e implementando herramientas para desarrollar derechos y su vigencia plena en la población.

## ***SUMMARY***

This thesis seeks to account, through an in-depth analysis of a public policy, of the incidence of the State in the affiliation of people with disabilities. The data obtained through different sources -primary and secondary- showed that training and employment programs for people with disabilities in the city of Mar del Plata had a strong impact on the population. Going deeper into this impact, we were able to confirm that it was not as strong in terms of job creation as it was in terms of creating and reinforcing social ties; in Robert Castel's concepts, in terms of affiliation. From the analysis of the projects of the *Programa Promover*, it emerged that 95% corresponded to subprograms that could be included as job training and 5% to job placement projects. Based on the developed analysis, it stands out:

- The importance of inter-institutional work for the implementation of public policy programs;
- The need to articulate economic aid with disability pensions and other sources of income;
- The need to propose work proposals from the State that are flexible enough to adapt to the heterogeneity of people with disabilities;
- The importance of empowering public policies through increased financing;
- The need to involve the private and public sectors much more in the incorporation of workers with disabilities;
- The urgency of rethinking the mechanisms of socio-labor inclusion including people with disabilities in the debate and the current contextual dynamics.

It stands out from what has been observed that the struggle, conquest and realization of rights has been collective and strongly depended on the commitment and solidarity of people, which became visible as mobilization and struggle for rights. Social Work, as it is one of the disciplines in charge of questioning, publicizing and transforming situations of violation of rights, is capable of promoting rights and making them effective in reality. In this context, it is necessary to continue building and implementing tools to develop rights and their full validity in the population.

## **AGRADECIMIENTOS**

Deseo expresar mi agradecimiento a mi equipo de dirección, formado por la Dra. Romina Cutuli y la Dra. Inés Pérez, por el apoyo que me han brindado desde el comienzo. Sus aportes han sido muy valiosos a lo largo de todo este trabajo. Gracias a mi primer director, Prof. Norberto Álvarez, quien confió en mí para llevar adelante este desafío, fue él quien me informó sobre este Doctorado y me animó a iniciarlo.

Por su orientación y atención a mis consultas sobre metodología, mi agradecimiento a la Dra. Cristina Bloj, de la Universidad Nacional de Rosario. Mi agradecimiento a la Dra. Viviana Ibáñez, de la Universidad de Mar del Plata, por su acompañamiento constante.

Asimismo, agradezco a mis compañeres de trabajo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y de otros organismos públicos como el Instituto Nacional de Rehabilitación Psicofísica del Sur y la Municipalidad de General Pueyrredón. Entre ellos especialmente quiero agradecer a las T.O. Gabriela Chialva, Soledad Alves y Sandra Chaves, a la Lic. Soledad Reyes, a la T.S. Mag. Paola Núñez, con quienes he compartido proyectos e ilusiones durante estos años.

Quiero agradecer a mi mamá, a mi papá y a mi hermano porque me han acompañado en todo el recorrido. Gracias a mis amigas, que siempre me han prestado un gran apoyo, necesario en los momentos difíciles de este trabajo y esta profesión. Sobre todo, gracias a mi compañero de vida y a mis hijos, por su paciencia, comprensión y solidaridad con este proyecto, por el tiempo que me han concedido, un tiempo robado a la historia familiar. Sin su apoyo este trabajo nunca se habría escrito y, por eso, este trabajo es también el suyo.

A todes, muchas gracias.

# ÍNDICE

<b>RESUMEN</b>	2
<b>SUMMARY</b>	3
<b>AGRADECIMIENTOS</b>	4
<b>INTRODUCCIÓN</b>	9
<b>PRIMERA PARTE</b>	20
<b>CAPÍTULO 1: EL MARCO TEÓRICO</b>	22
1.1. EL MARCO CONCEPTUAL	23
1.1.1. Algunas consideraciones en torno a la discapacidad	23
1.1.1.1. La discapacidad como una situación relacional y heterogénea	23
1.1.1.2. Las prácticas y las representaciones en torno a la discapacidad	29
1.1.1.3. El movimiento por la vida independiente	32
1.1.1.4. La accesibilidad, los ajustes razonables y las medidas de apoyo	35
1.1.2. Los conceptos de interseccionalidad, vulnerabilidad y desafiliación	39
1.1.2.1. La interseccionalidad	39
1.1.2.2. La situación de riesgo y la condición de vulnerabilidad	40
1.1.2.3. La desafiliación	41
1.1.3. Las políticas de inclusión sociolaboral para personas con discapacidad	42
1.1.3.1. La intervención en lo social	42
1.1.3.2. El ciclo de las políticas públicas	43
1.1.3.3. Las políticas sociales	44
1.1.3.4. Los dispositivos de capacitación y empleo para personas con discapacidad	50
1.1.4. El trabajo y la discapacidad	51
1.1.4.1. El trabajo y su función de inclusión social	51
1.1.4.2. Los debates en torno al trabajo	54
1.1.4.3. Del empleo al desempleo: formalidad, informalidad y precariedad	56
1.1.4.4. El desempleo	61
1.1.4.5. La inserción en un contexto heterogéneo	64
1.1.4.6. La participación de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo	66
1.2. LOS ANTECEDENTES	67
1.2.1. Los estudios sobre discapacidad	67
1.2.2. Los estudios sobre políticas públicas de capacitación y empleo	75
1.2.3. Los estudios sobre el mercado de trabajo	81
1.2.4. Los vacíos del campo de estudio	83
1.3. RELEVANCIA PARA EL TRABAJO SOCIAL	83
<b>CAPÍTULO 2: LA METODOLOGÍA</b>	91
2.1. EL ENFOQUE CUALITATIVO	92

2.2. LOS OBJETIVOS	93
2.3. LAS TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN	95
2.3.1. La experiencia y una aproximación a la etnometodología	95
2.3.2. La observación	97
2.3.3. La investigación documental	98
2.3.4. Las entrevistas	99
2.4. LAS FUENTES SECUNDARIAS CUANTITATIVAS	103
<b>SEGUNDA PARTE</b>	105
<b>CAPÍTULO 3: EL ENTRAMADO DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO EN LA CIUDAD DE MAR DEL PLATA</b>	106
3.1. EL CASO DE ANTONIO	107
3.2. EL CONTEXTO DE LA INSERCIÓN SOCIOLABORAL: EL MERCADO DE TRABAJO MARPLATENSE	112
3.2.1. La ciudad de Mar del Plata	113
3.2.2. Datos sociolaborales del Partido de General Pueyrredón	115
3.2.3. Indicadores complementarios	117
3.3. EL MAPEO DE ACTORES DE CAPACITACIÓN Y EL EMPLEO PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD	118
3.3.1. Las instituciones	120
3.3.2. Los dispositivos	122
3.3.2.1. Los tipos de dispositivos de capacitación y empleo	123
3.3.2.2. Las lógicas predominantes en la formación para el trabajo	128
¿Están articulados los dispositivos? ¿Forman un sistema?	136
3.4. LOS DISPOSITIVOS DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO POR LOS QUE PASÓ ANTONIO	137
<b>CAPÍTULO 4: LA POLÍTICA PÚBLICA DE EMPLEO PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD</b>	143
4.1. EL PARADIGMA SOCIAL EN POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD	145
4.1.1. El marco normativo centrado en los derechos de las personas: la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	145
4.1.2. La construcción de un sistema integral de promoción de derechos para las personas con discapacidad en Argentina	148
4.1.2.1. El plan de empleo nacional, Argentina 2010-2021	149
4.2. EL PROGRAMA PROMOVER LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES DEL MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL DE LA NACIÓN - Descripción secuencial	152
4.2.1. La identificación del problema	153
4.2.2. La decisión	154
4.2.3. El diseño y la formulación de la política pública	155
4.2.3.1. Los antecedentes	155
4.2.3.2. El objeto	160
4.2.3.3. Los destinatarios	160
4.2.3.4. El Certificado Único de Discapacidad	161
4.2.4. La implementación	161
4.2.4.1. Las Agencias Territoriales	163

4.2.4.2. La Red Federal de Servicios de Empleo	166
4.2.5. El monitoreo y la evaluación	168
4.2.5.1. El monitoreo	169
4.2.5.2. La evaluación	173
4.2.5.3. La evaluación de las personas involucradas en la implementación	175
4.2.6. Un necesario ejercicio de autoetnografía	186
<b>CAPÍTULO 5: LOS PROYECTOS DEL PROGRAMA PROMOVER</b>	<b>190</b>
5.1. LOS PROYECTOS DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD	191
5.2. LOS PROYECTOS DEL PROGRAMA PROMOVER EN LOS QUE PARTICIPÓ ANTONIO	193
5.3. LAS ACTIVIDADES ASOCIATIVAS DE INTERÉS COMUNITARIO (LÍNEA 1)	197
5.4. LAS ACTIVIDADES DE APOYO A LA INSERCIÓN LABORAL (LÍNEA 2)	201
5.4.1. Los proyectos del Programa de Entrenamiento para el Trabajo	202
5.4.1.1. La Línea Sector Público	203
5.4.1.2. La Línea Sector Privado	207
5.4.1.3. La Línea Sector Instituciones sin Fines de Lucro	211
5.4.2. Los proyectos del Programa de Inserción Laboral	214
5.4.3. Los proyectos del Programa de Empleo Independiente y Entramados Productivos Locales	219
5.4.4. Los proyectos del Programa Especial de Formación y Asistencia Técnica para el Trabajo para Discapacitados	223
5.4.5. Los proyectos del Programa de Servicios de la Oficina de Empleo para Asegurados	224
5.5. LOS TALLERES PROTEGIDOS DE PRODUCCIÓN	225
5.6. EL ANÁLISIS INTEGRADO DE LOS PROYECTOS	227
<b>CAPÍTULO 6: LES PARTICIPANTES DEL PROGRAMA PROMOVER</b>	<b>239</b>
6.1. LES PARTICIPANTES DE PROYECTOS DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO	240
6.1.1. Un grupo amplio y heterogéneo	241
6.1.2. La muestra de participantes	245
6.2. LOS CONDICIONAMIENTOS INTERSECCIONALES	249
6.2.1. La edad	249
6.2.2. La cuestión de género	252
6.2.3. El lugar de origen (territorio)	254
6.2.4. Los hogares de menores ingresos	255
6.3. LOS CONDICIONAMIENTOS INTERSECCIONALES DE ANTONIO	261
6.4. DESAFIANDO LA DESOCUPACIÓN, LOS ITINERARIOS DEL PROGRAMA	262
6.4.1. La promoción de oportunidades y la inserción social	266
6.4.2. La inserción laboral	267
6.5. LA INSERCIÓN SOCIOLABORAL DE ANTONIO	272
6.6. LOS EFECTOS DE LA PANDEMIA POR COVID (2020-2021)	273

6.7. LA EVALUACIÓN GENERAL DE LES PARTICIPANTES	275
<b>REFLEXIONES FINALES</b>	279
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	289
<b>TABLA DE SIGLAS</b>	311
<b>TABLA DE CUADROS, GRÁFICOS E IMÁGENES</b>	312
<b>ANEXOS</b>	318
ANEXO CAPÍTULO 2	319
FUENTES DOCUMENTALES	319
ENTREVISTAS	320
LAS FUENTES SECUNDARIAS CUANTITATIVAS	322
ANEXO CAPÍTULO 3	324
PRINCIPALES ACTORES DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD	324
INSTITUCIONES PÚBLICAS	324
NIVEL NACIONAL	324
NIVEL PROVINCIAL	329
NIVEL LOCAL	336
INSTITUCIONES SIN FINES DE LUCRO	338
INSTITUCIONES PRIVADAS	340
ANEXO CAPÍTULO 6	341
MATRIZ DE DATOS CUALITATIVA - SEGUNDO GRUPO: PCD PARTICIPANTES PROYECTOS DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO	341

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación aborda la problemática del desempleo y su impacto sobre las personas en situación de discapacidad. Se centra en el análisis de una política pública específica, el *Programa Promover la Igualdad de Oportunidades*, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, durante el período 2010-2021. El estudio se situó en la ciudad de Mar del Plata, donde la situación del mercado de trabajo era de severa gravedad.

La ciudad se encontraba, según informes brindados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos encabezando el ranking de desocupación, con valores históricos que incluso superaban los de la crisis del 2001. Sobre el final del período que abarca esta tesis, se presentó incluso un considerable aumento en relación de 12,6% de la tasa de desocupación, pasando al 26,0% (récord histórico)<sup>1</sup> en el año 2020. Para fines del año 2021, según el Informe Sociolaboral N° 35 del Partido de General Pueyrredón, en Mar del Plata se presentaba una recuperación de la tasa de empleo respecto al fuerte deterioro ocurrido al inicio de la pandemia. Sin embargo, el nivel de ocupación aún se encontraba por debajo de los valores prepandemia y, al mismo tiempo, su composición se había modificado, dado que se había reducido la cantidad de personas asalariadas registradas y se había incrementado el número de empleadas no registradas y cuentapropistas (GrET, 2021, p.12).

Si bien no se contaba con datos precisos, la Organización Internacional del Trabajo estimaba que las personas con discapacidad representaban aproximadamente mil millones de personas en todo el mundo, un 15% de la población mundial y alrededor del 80% en edad de trabajar (OIT, 2020). Sin embargo, su derecho al trabajo<sup>2</sup> era, con frecuencia, denegado, tanto el “derecho al trabajo” como los “derechos asociados al trabajo” -dos nociones que se problematizan a lo largo de esta tesis-. Según datos de dicho organismo, las personas con discapacidad, en particular las mujeres con discapacidad, se enfrentaban a enormes barreras actitudinales, físicas y de la información

---

<sup>1</sup> Este incremento fue generado por un efecto combinado de aumento de les desocupades (+23.000 personas) y reducción de la población económicamente activa (-66.000). Asimismo, las tasas de empleo (28,7%), actividad (38,8%) y de ocupades demandantes (3,9%) se ubicaron en niveles mínimos históricos. Por último, cayó la subocupación, pero la presión general se mantuvo cercana al 30% (Informe Sociolaboral, septiembre 2020).

<sup>2</sup> Se problematizan a lo largo de esta tesis las nociones de “derecho al trabajo” y “derechos asociados al trabajo”.

que dificultaban la igualdad de oportunidades en el mundo del trabajo. En comparación con las personas sin discapacidad, las personas con discapacidad experimentaban mayores tasas de desempleo e inactividad económica y estaban en mayor riesgo de una protección social insuficiente (ILO, 2020). Todas estas desigualdades se incrementaban aún más en situaciones de crisis, como las que se atravesaron en 2020-2021 tiempo en el que se desarrolló el trabajo de campo de esta tesis.

A nivel país, el Estudio Nacional Sobre el Perfil de las Personas con Discapacidad, llevado a cabo por el INDEC en 2018, informaba que en Argentina había más de tres millones de personas con discapacidad. Una de cada diez personas tenía dificultad<sup>3</sup> (10,2% población con dificultad). Asimismo, se contaba con información del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2010 relativos a la Población con dificultad o limitación permanente. Al analizar a la población con discapacidad o limitación en relación a la temática ocupación, se pudo dar cuenta de la dimensión de la población de la política pública -focalizada- de capacitación y empleo para personas con discapacidad. De las 4.701.685 personas de 14 años y más con discapacidad, el 47,7% correspondía a la Población Económicamente Activa (PEA); en términos absolutos: 2.241.897 personas (Informe 2014, sobre censo 2010) -que potencialmente podrían ser la población de una política pública focalizada de inserción laboral-.

A nivel provincial, se contaba con datos de la población con discapacidad ocupada de la Provincia de Buenos Aires, que se repartía entre un 64,5% personas obreras o empleadas, 30% personas trabajadoras por cuenta propia, 4% personas trabajadoras en casas familiares y 1,5% personas patronas con personal a cargo (ANDIS, 2021). Para la ciudad de Mar del Plata no se encontraron datos estadísticos sobre discapacidad y empleo. En esta ciudad, las personas con discapacidad se encontraban poco visibilizadas, así como sus particulares dificultades de inserción en el mercado laboral, tanto para conseguir un empleo como en su promoción, en la conciliación de su vida familiar y laboral, en la adaptación del puesto de trabajo, en la accesibilidad, en la consideración de

---

<sup>3</sup> El Estudio Nacional sobre el Perfil de las Personas con Discapacidad del INDEC parte de la definición conceptual de la discapacidad como toda limitación en la actividad y restricción en la participación, originada en la interacción entre la persona con una condición de salud y los factores contextuales (INDEC, 2019). Luego, para sus estudios estadísticos operativiza el concepto definiendo a las personas con discapacidad como aquellas que en el censo habían respondido tener mucha dificultad o no poder: ver, oír, agarrar y levantar objetos con las manos o los brazos, caminar o subir escaleras, bañarse, vestirse o comer solo o sola, comunicarse, aprender cosas, recordar, concentrarse, controlar la forma en que se portan, jugar con niños de su edad. También consideraron personas con dificultad las que respondieron: que usan audífono y/o que tienen un certificado de discapacidad (INDEC, 2019, p. 17). Se amplía su desarrollo en esta tesis, en el apartado 1.1.1.1. La discapacidad como una situación heterogénea.

género y en las condiciones de trabajo en general, entre otros. Los datos disponibles eran escasos y usualmente se trataba de estimaciones en base a datos del censo de población del año 2010 o de la Encuesta Permanente de Hogares. Se indagó y no se pudieron hallar datos de discapacidad y trabajo propios del Municipio de General Pueyrredón<sup>4</sup>.

Esta tesis aborda el ciclo de vida de una política pública focalizada, de capacitación y empleo para personas con discapacidad: el *Programa Promover la Igualdad de Oportunidades*, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Sin desconocer otros antecedentes, se define como punto de partida principal la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad -año 2006-. El *Programa Promover* se creó -Res. 124 del MTEySS, año 2011- como resultado de los compromisos asumidos por el Estado para dar cumplimiento a los derechos allí consagrados. Llegó a la ciudad de Mar del Plata a través de la Agencia Territorial, dependencia local del Ministerio de Trabajo -que en ese entonces se llamaba Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral, año 2013-.

En ese entonces, yo me desempeñaba como analista técnica del Ministerio. Esa experiencia laboral, unida a una experiencia familiar muy próxima con la temática de la discapacidad, impulsó esta tesis con el convencimiento de que la intervención puede y debe ser retroalimentada con la reflexión investigación-acción. Es importante advertir que, como agente del Estado Nacional, trabajadora del área bajo estudio, es muy posible que mis percepciones, así como los datos obtenidos de las entrevistas, se hayan visto afectados por este vínculo de proximidad. Se prestó especial atención a esta cuestión a lo largo de la tesis. No obstante, ocupar ese espacio también constituyó una ventaja para el acceso a la información y el contacto permanente con la problemática.

Situada en este escenario, la investigación se preguntó: ¿Qué impacto tienen los programas de capacitación y empleo en la vida de las personas en situación de discapacidad? ¿Qué efectos producen? ¿Cómo incide en la inserción sociolaboral de las personas con discapacidad de la ciudad de Mar del Plata el tránsito por programas de capacitación y empleo? El trabajo de indagación se realizó en torno a una hipótesis, emergente del marco teórico y del trabajo de campo, en base a la cual los datos fueron interpretados y reinterpretados: el paso de las personas con discapacidad por los

---

<sup>4</sup> El director Municipal de Discapacidad expresó durante la entrevista que el municipio no contaba con datos propios sobre las personas con discapacidad. Para sus planes de trabajo utilizaban datos del censo y la EPH y luego estimaban entre un 10% y 15% la población con discapacidad (director Municipal de Empleo; Entrevistas, 2021).

programas de capacitación y empleo no logra mayoritariamente inserción laboral, pero sí inserción social. De esta forma la afiliación social se ve fortalecida en cantidad de vínculos, oportunidades y estabilidad a lo largo del tiempo.

A partir del análisis de estas herramientas de política pública, la tesis se propuso conocer las potencialidades y limitaciones de los programas de capacitación y empleo (políticas activas de empleo) para contribuir a la optimización de la articulación entre la oferta y la demanda del mercado de trabajo y promover la inclusión sociolaboral, al tiempo que repensar y elaborar nuevas y mejores políticas públicas en pos de una sociedad con más justicia social. Siguiendo a González Saibene:

“Retomando los fundamentos que nos afirman en esta apuesta, sostenemos en primer lugar que, si pensamos en términos de conocimiento, intervención, transformación es necesario plantear, desde la base, la cuestión de lo teórico en la intervención profesional y sus posibilidades transformadoras”  
(González Saibene y Martino, 2020, p. 15).

El estudio se centró en la ejecución, en la ciudad de Mar del Plata<sup>5</sup>, de una política pública de empleo nacional, especialmente orientada a las personas con discapacidad, entre los años 2010 y 2021. Se tomó como punto de partida el año 2010, cuando se produjo la apertura de la entonces Gerencia de Capacitación y Empleo, al momento del trabajo de campo Agencia Territorial Mar del Plata, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social -a través de la que se implementa el programa bajo estudio-. Como punto de cierre el año 2021, final de la pandemia por COVID-19, habiendo finalizado el Aislamiento Social Preventivo y obligatorio del año 2020 y el Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio del año 2021.

Además de dar respuesta a los interrogantes planteados, esta indagación tuvo como propósito visibilizar el complejo proceso que supone la puesta en marcha de mecanismos institucionales, económicos y culturales. En esa red de articulaciones, la formación-aprendizaje-práctica resultó ser una de las claves para hilvanar la realidad postergada y excluida con la posibilidad de proyectar y contribuir en la mejora de los programas sociolaborales para las personas con discapacidad del territorio.

---

<sup>5</sup> Desde el punto de vista del desarrollo local, se reconoce que el ámbito local es la esfera en donde deben buscarse las condiciones que posibilitan la expansión y mejora de la realidad social, económica, cultural y política. Reconocer la creciente trascendencia de la esfera local, no implica desconocer la sujeción que existe con respecto a las políticas económicas que tienen sede en el gobierno nacional (MTEySS, 2021).

Objetivo general:

- Analizar las políticas públicas de capacitación y empleo para personas con discapacidad, en la ciudad de Mar del Plata, entre 2010 y 2021.

Objetivos específicos<sup>6</sup>:

- Describir los actores y dispositivos de capacitación y empleo para personas con discapacidad.
- Analizar el ***Programa Promover la Igualdad de Oportunidades de Empleo***.
  - Describir las etapas por las que fue atravesando el Programa.
  - Cuantificar y clasificar los proyectos ejecutados en el Programa.
  - Reconstruir las percepciones y evaluaciones del programa desde los actores claves locales.
- Analizar las trayectorias de inserción sociolaboral de las personas con discapacidad.
  - Reconstruir los itinerarios de participación en los programas.
  - Identificar los condicionamientos interseccionales que inciden en la inserción sociolaboral.
  - Reconstruir las percepciones y evaluaciones de sus experiencias de capacitación y empleo.

Las dificultades que acompañaban la inserción laboral de las personas con discapacidad en Mar del Plata, como en el resto del país, eran de larga data -si bien solo se cuenta con los datos a partir del censo nacional del año 2010-. Esto es así a pesar de que desde los años setenta las personas con discapacidad vienen organizándose y reclamando derechos. En este sentido el “movimiento por la vida independiente”<sup>7</sup> impulsó una serie de cambios normativos, que fueron a nutrir la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>8</sup> y la puesta en marcha de nuevas

---

<sup>6</sup> Acotados, en concordancia con el objetivo general, a la ciudad de Mar de Plata en el período de tiempo 2010-2021.

<sup>7</sup> En Argentina un grupo de organizaciones de la sociedad civil, conformadas en su mayor parte por personas con alguna discapacidad, vienen trabajando desde hace varias décadas para avanzar en los derechos de las personas con discapacidad y su efectivo cumplimiento y han sido un actor clave para promover leyes y políticas públicas.

<sup>8</sup> Artículo 1 de la Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad, Propósito: “El propósito de la presente Convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente.”

herramientas de política pública de capacitación y empleo para personas con discapacidad. La filosofía de la vida independiente propone que todas las personas somos interdependientes, de modo que la dependencia es una noción también relacional. La idea de vivir de forma independiente supone ayudas, apoyos, pero no solamente para las personas con discapacidad, sino para todas las personas, ya que todos dependemos de otros en nuestra vida cotidiana. Como se abordará a lo largo de esta tesis, la diferencia está en que las personas con discapacidad han sido despojadas de sus derechos, encerradas y segregadas bajo el supuesto de su dependencia desde una perspectiva discapacitante (Gamba, 2007, p. 33).

Por ser la inserción sociolaboral un fenómeno tan complejo y heterogéneo esta investigación se alejó de las explicaciones monocausales, buscando complementar los enfoques de investigación. Un estudio situado y multidimensional como el que se propone podría enriquecer el estudio del fenómeno, contribuyendo a pensar más y mejores políticas públicas<sup>9</sup> para mitigar o resolver los problemas de las personas trabajadoras en este contexto de crisis y fuerte redistribución negativa.

Con el presente texto, por tanto, se quiere fomentar la reflexión sobre la forma de entender y abordar la discapacidad apostando a un modelo de intervención desde las aportaciones del propio colectivo de personas con discapacidad y que, además, integre la perspectiva de los Derechos Humanos como punto de partida y de llegada.

El entramado conceptual de esta tesis se elaboró enlazando desde el inicio los conceptos de discapacidad, trabajo, políticas públicas y afiliación. Se partió de la discapacidad como el resultado de una compleja relación entre la condición de salud de una persona, sus factores personales y los condicionantes externos que representan las circunstancias en que vive. El abordaje de esta temática ha ido evolucionando. Hoy se subraya la importancia fundamental del entorno para lograr una participación plena y efectiva en la sociedad (Informe Censo, 2010). Esta mirada es la que propone la Convención de las Personas con Discapacidad y en la que se basa el andamiaje normativo de los programas bajo estudio también.

Las políticas públicas, en las que se inscriben los programas de capacitación y empleo que se tratan en esta tesis, fueron entendidas como el ámbito privilegiado de realización del “pacto” entre el Estado y la sociedad. Se consideraron de relevancia, en

---

<sup>9</sup> Como señala Fernando Cortes al analizar la multidimensionalidad de la pobreza, existe una clara vinculación entre el estudio de un fenómeno, la medición y el desarrollo de políticas y programas sociales (Boltvinik, 2014, p.99).

tanto se habían constituido como uno de los pocos instrumentos socialmente disponibles para atender las necesidades de la población con discapacidad desocupada. La visión que se enfatiza aquí es una de tipo instrumental, haciendo hincapié que son “medio para”, la resolución de los problemas sociales (Ruiz y Cádenas, 2003). El problema social en este caso es el hecho de que las personas con discapacidad representan uno de los colectivos en mayor situación de vulnerabilidad en el ámbito laboral, sus dificultades para acceder al mercado de trabajo son muchas y cuando acceden, lo hacen en condiciones bastante precarias.

El “trabajo” fue otro de los conceptos clave de esta investigación, entendiéndolo, en un sentido amplio, como un elemento condicionante de los procesos de inclusión sociolaboral. Otros conceptos importantes vinculados al trabajo fueron: empleo, trabajo decente, formal/informal, precario, entre otros. Si bien ya no podemos hablar de “Estado de Bienestar”, sí podemos decir que la seguridad social sigue vinculada todavía fuertemente a un tipo de trabajo que es el empleo<sup>10</sup>. Las personas que no forman parte de la fuerza de trabajo quedan excluidas de los beneficios de la seguridad social asociada al trabajo (sociedad salarial), lo que implica una situación de mayor vulnerabilidad para las personas con discapacidad. Los colectivos especialmente vulnerables son los que encuentran mayores obstáculos y barreras de acceso y permanencia en el empleo. Por ende, son aquellos que tienen menos acceso a la seguridad social, con la falta de beneficios y cobertura de necesidades básicas que ello implica. Durante el trabajo de campo estos conceptos fueron puestos en tensión, encontrándonos en las experiencias reconstruidas un continuo de situaciones que iban del no trabajo al trabajo, del desempleo al empleo, de la informalidad a la formalidad, de la precariedad a la calidad, etc. Siendo la informalidad y la precariedad las situaciones más frecuentes.

En relación a los términos vulnerabilidad<sup>11</sup> o desafiliación, no se los trató como una condición de la persona, o grupo, sino como una situación, una caracterización de

---

<sup>10</sup> Según la literatura especializada, el “empleo formal” incluye a las personas que tienen una relación laboral registrada y en la que se cumplen sus derechos laborales. Se profundiza en éste y otros conceptos vinculados al trabajo en el apartado “1.1.4.3. Del empleo al desempleo: formalidad, informalidad y precariedad” de esta tesis.

<sup>11</sup> La situación de vulnerabilidad se plantea así, más que como una carencia en sí misma, como una brecha entre las habilidades sociales requeridas para moverse en unos y otros espacios sociales, que debe ser leída en clave relacional e histórica. Pensando asimismo que ciertas prácticas o hábitos culturales son estigmatizados en términos interseccionales. Como señala Martínez Reguera: “Cada persona es un todo, ni despreciable ni aislable del contexto” (Martínez Reguera, 1999, p.63). Por lo tanto, podemos pensar en el colectivo de PCD vulnerables, en el contexto social y laboral, como personas con capacidad, capaces de adaptarse, capaces de desarrollar una actividad laboral de manera responsable, pero, sobre todo, capaces de aprender (Olmos Rueda, 2010, p.64).

las situaciones y de las estructuras sociales en las que las personas viven y se relacionan (Olmos Rueda, 2010, p. 35). La condición de vulnerabilidad puede llevar a determinados colectivos a ser expulsados, total o parcialmente, de cualquier sistema social, educativo, económico, político y cultural que determinan la inclusión de una persona en la sociedad. En este estudio se prefiere el uso del término “desafiliación”, acuñado por Robert Castel (1997), en lugar de los conceptos de “exclusión” o “marginación”. El término “exclusión” se refiere a una cuestión dicotómica, binaria. La idea de “marginación” sugiere lo mismo: “marginación” significa estar al margen de, estar en el borde de algo o estar fuera de algo. En cambio, el término “desafiliación” habla de un continuo dentro del cual las personas podemos tener relaciones con la sociedad mayores o menores, pero siempre se está dentro del conjunto social (Castel, 1997).

Este concepto de “desafiliación” resultó clave para replantear en términos más precisos la hipótesis de trabajo central de esta tesis: los programas de capacitación y empleo en Mar del Plata, durante el período 2010-2021, tuvieron un fuerte impacto sobre la población con discapacidad. No obstante, este impacto se dio más en términos de afiliación (generación y sostenimiento en el tiempo de espacios de participación social) que de inserción laboral (generación de empleos); aunque este último fuera el objetivo específico del Programa. Se pudo observar una muy baja afiliación, en tanto los vínculos con los circuitos de producción y consumo resultaron muy débiles -la mayor parte de esta población no tuvo empleo, tuvo trabajos precarios o trabajó en el sector informal, no tuvo acceso a un mínimo de recursos indispensables, entre otros-.

En cuanto a la metodología, el enfoque predominante fue de carácter cualitativo. Se consideró a la realidad subjetiva y múltiple y a las personas que investigan inmersas en el contexto de interacción que desean investigar. Se asumió que los valores forman parte del proceso de conocimiento y se reflexionó acerca de ello; trabajando en forma inductiva; entendiendo que múltiples factores se influyen mutuamente. Se diseñó un estudio situado, flexible e interactivo; privilegiando el análisis en profundidad y en detalle en relación al contexto; y priorizando la confianza y la autenticidad (Dalle, Boniolo, Sautú y Elert, 2005, p.40).

Las técnicas cualitativas utilizadas fueron: el análisis documental, la observación etnometodológica y las entrevistas. Estas últimas se dividieron en dos grupos. El primero compuesto por personas que trabajaban en la implementación de los programas de capacitación y empleo y por personas con discapacidad representantes de instituciones por los derechos de las personas con discapacidad (20 personas entrevistadas). El

segundo, por personas con discapacidad participantes del *Programa Promover* de los distintos proyectos desarrollados entre 2010 y 2021 (23 personas entrevistadas). Las entrevistas del segundo grupo fueron desarrolladas siguiendo la estrategia metodológica de las trayectorias laborales. Una de esas trayectorias se destaca, la de Antonio, que se presenta como caso testigo, permitiendo acompañar el recorrido analítico de los programas de capacitación y empleo con el recorrido laboral de uno de sus participantes. Antonio es, al momento de escribir esta introducción, un trabajador del Estado. Luego de transitar por distintos dispositivos de capacitación y empleo logró insertarse laboralmente gracias a la obligación que tiene el Estado de tener en sus dependencias al menos el 4% de trabajadores con discapacidad (Ley N°22.431). Su trayectoria laboral, ardua y extensa -12 años-, nos permitió reconstruir un itinerario específico de capacitación y empleo que involucró el paso por diferentes organismos públicos y privados. Su generosa descripción sirvió para ilustrar la incidencia de estos programas en un caso particular. Como columna vertebral, la historia laboral de Antonio fue dándole forma a esta tesis, conceptos teóricos circulando y acompañando la interpretación situada de un protagonista.

Asimismo, esta tesis se nutrió del aporte de fuentes secundarias cuantitativas. Autores como Roberto Hernández Sampieri (2014) señalan que los estudios cuantitativos permiten desarrollar la posibilidad de una perspectiva más amplia y precisa del fenómeno que se investiga; y ofrecen una mayor solidez en las inferencias que se realicen, así como un incremento de las dimensiones de análisis de estudio, por lo tanto, una mayor riqueza interpretativa. En este sentido, se recopilaron y analizaron datos especialmente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (tablero de gestión y empleo, proyectos y participantes), del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (EPH y censo 2010), y de la Universidad Nacional de Mar del Plata (Producto Bruto Geográfico e Informes Sociolaborales); los que fueron puestos en diálogo con los datos elaborados en base a las entrevistas sobre trayectorias laborales a personas con discapacidad, además de entrevistas a profesionales y actores locales de capacitación y empleo. Estos datos se cruzaron con los provenientes de la observación y la trayectoria como trabajadora del Estado nacional en el área de políticas sociales.

En esta tesis se procuró evitar el lenguaje sexista. Sin embargo, a fin de facilitar la lectura no se incluyen recursos como “@”, “x” o “-a/as”. Se reemplazó la vocal que designa el género por la letra “e”. En aquellos casos en los que no se pudo evitar el genérico masculino deseamos que se tenga en cuenta esta aclaración.

La tesis está organizada en dos partes.

La primera parte contiene dos capítulos. El primero sintetiza el entramado teórico -marco conceptual y antecedentes-, que orientó la investigación. Se abordan las discusiones sobre la noción de discapacidad y el paradigma social de la discapacidad. Se trabajan los conceptos de interseccionalidad, vulnerabilidad y desafiliación y los conceptos que refieren a las políticas de inclusión sociolaboral para personas con discapacidad. Se recupera el debate en torno al “trabajo”, profundizando en los conceptos de trabajo, empleo, desempleo, empleo decente, empleo digno, empleo precario, trabajo rentado y no rentado, etc. y algunas de las relaciones posibles con la discapacidad. Se revisan los antecedentes, en búsqueda y síntesis de otras investigaciones empíricas que con anticipación a esta investigación se hicieron preguntas similares. Se observan algunos “vacíos” en el conocimiento del tema. Se plantea asimismo la relevancia de esta tesis para el Trabajo Social.

En el segundo capítulo se trata la metodología. Se presenta un estudio de enfoque cualitativo que empleó diversas técnicas de construcción de datos: análisis documental, observación, entrevistas -mapeo de actores y trayectorias laborales-. Como fuentes secundarias se recuperan datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, de la Universidad Nacional de Mar del Plata, de sitios oficiales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y de la Municipalidad del Partido de General Pueyrredón.

La segunda parte contiene los cuatro capítulos siguientes. En el tercer capítulo, se presenta el caso de Antonio. Se describe y analiza (mapea) la configuración de los dispositivos de formación para el trabajo en Mar del Plata. Se presentan también datos de la coyuntura local para situar en tiempo y espacio este trabajo indagatorio. Se presentan datos secundarios sobre el contexto de inserción sociolaboral: el mercado de trabajo marplatense -Producto Bruto Geográfico del Partido de General Pueyrredón, datos sociolaborales nacionales y locales, así como otros datos de carácter cualitativo-.

En el cuarto capítulo, se describe la principal política pública de empleo para personas con discapacidad en la ciudad de Mar del Plata en el período 2010-2021, el *Programa Promover la Igualdad de Oportunidades de Empleo* del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. En el quinto capítulo, en base a la información brindada por la Agencia Territorial Mar del Plata, de dicho Ministerio, se analizaron minuciosamente esos proyectos.

El sexto capítulo presenta las trayectorias laborales de algunas personas con discapacidad de la localidad de Mar del Plata. Se reconstruyeron sus itinerarios de inserción sociolaboral y evaluaciones de los programas por los que transitaron. Asimismo, se hizo hincapié en los condicionantes interseccionales que atravesaron sus recorridos.

El caso de Antonio y la hipótesis de trabajo se tejen en la trama de esta tesis. Esta trayectoria laboral permite ilustrar con una vivencia específica las actividades a las que se está haciendo referencia. La hipótesis surgió de las preguntas que fueron realizándose en las entrevistas y que, como hilo conductor, acompañaron la elaboración y la interpretación de los datos.

Finalmente, se presentan algunas reflexiones para continuar abonando al estudio de la temática del trabajo, las políticas públicas y la discapacidad, con la intención de contribuir a un cambio social favorable para el colectivo de las personas con discapacidad, cuyos derechos se han visto históricamente vulnerados.

A partir del análisis en profundidad del programa de capacitación y empleo nacional para personas con discapacidad *Promover la Igualdad de Oportunidades* se pudieron detectar algunos aspectos clave, como la importancia del trabajo interinstitucional para la implementación de los programas de política pública; la necesidad de articular las ayudas económicas por la participación en los proyectos con las pensiones por discapacidad y otras fuentes de ingresos; la necesidad de plantear desde el Estado propuestas de trabajo que sean lo suficientemente flexibles para adecuarse a la heterogeneidad del colectivo de las personas con discapacidad; la importancia de visibilizar y aumentar el financiamiento de estas políticas públicas; y la urgencia de repensar los mecanismos de inclusión sociolaboral incluyendo en el debate a las personas con discapacidad y las dinámicas contextuales actuales.

Los datos de las entrevistas permitieron también reconstruir un escenario donde la incidencia de los programas de capacitación y empleo sobre las personas con discapacidad se mostró más en términos de participación social que de inserción laboral. La población con discapacidad que participó de estos programas se encontraba en estado de vulnerabilidad, de desafiliación o con muy bajos grados de afiliación. Siguiendo a Castel (1997), consideramos que la desafiliación es una cuestión multidimensional y requiere por ende políticas sociales multidimensionales de largo plazo. Siendo la desafiliación entonces un problema no solo material, no se soluciona solamente distribuyendo las riquezas o aumentando las ayudas económicas, se requiere también perfeccionar la articulación con otros organismos públicos, privados e instituciones sin

finés de lucro que de forma conjunta permitan un abordaje más integral. La difícil inserción laboral de las personas con discapacidad es un problema social, la respuesta tiene que ser colectiva. Se suma esta tesis al planteo de algunos interrogantes ¿Entendiendo la discapacidad como una cuestión relacional, ¿cómo garantizar la protección social universal para todas las personas? ¿Qué medidas pueden diseñarse para alcanzar niveles básicos de vida para toda la población y construir sociedades más justas e inclusivas? ¿Qué respuestas pueden darse a la nueva realidad laboral argentina pospandemia a través de la ampliación de la seguridad social y la promoción del empleo? ¿Es posible establecer políticas que combinen objetivos de ingresos, de trabajo y de educación?

# PRIMERA PARTE

## **CAPÍTULO 1: EL MARCO TEÓRICO**

Este primer capítulo busca analizar y exponer las teorías, enfoques, investigaciones y antecedentes sobre los que se realizó el estudio. Se partió de la consideración de que la elaboración del marco teórico ubica a quien investiga dentro del proceso de la actividad científica y sugiere cuáles son las preguntas que todavía no tienen una respuesta comprobada y que son objeto de estudio (Rivera García, 1998). Esta tesis ha implicado una multiplicidad de lecturas que fueron tejiendo, como señala González Saibene (2020), los soportes, las decisiones y los modos que permitieron su realización.

Este marco teórico fue elaborado y reelaborado en sucesivas oportunidades hasta lograr su forma final, dando lugar y diálogo a los conceptos emergentes del trabajo de campo y al intercambio con el equipo de dirección de esta tesis, así como con docentes y compañeros.

## **1.1. EL MARCO CONCEPTUAL**

### **1.1.1. Algunas consideraciones en torno a la discapacidad**

#### **1.1.1.1. La discapacidad como una situación relacional y heterogénea**

Se parte de la consideración de la discapacidad<sup>12</sup> como una situación relacional y heterogénea, que involucra la interacción de una persona en sus dimensiones física o psíquica y los componentes de la sociedad en la que se desarrolla y vive. Incluye un sinnúmero de dificultades, desde problemas en la función o estructura del cuerpo, pasando por limitaciones en la actividad o en la realización de acciones o tareas, hasta la restricción de una persona con alguna limitación en la participación en situaciones de su vida cotidiana. Esta situación es compleja, dependiente del medio y la cultura y de difícil evaluación (Padilla-Muñoz, 2010; Bariffi y Palacios, 2007, Palacios, 2006, CIDPCD, 2006).

Las clasificaciones de las discapacidades han sido diversas y siguen en desarrollo. Durante la 54 Asamblea Mundial de la Salud -Ginebra, 2001-, de la Organización Mundial de la Salud (OMS), se optó por cambiar el nombre de la segunda edición de la

---

<sup>12</sup> Algunos autores, se aborda más adelante en esta tesis, justifican el cambio de terminología de “discapacidad” a “diversidad funcional”, véase Romañach Cabrero, J. y Palacios, A. (2006). En esta tesis se emplea preferentemente “personas con discapacidad” o “personas en situación de discapacidad”.

Clasificación Internacional de las Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías (CIDDDM-2), al nombre Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (en adelante CIF), y se instó a los Estados miembros de la OMS, cuando proceda, a usar la CIF en investigación, vigilancia y notificación. Ésta es una clasificación que se basa en la salud y en dominios relacionados con la salud, dispuesta desde las perspectivas del cuerpo, el individuo y la sociedad. A su vez, tiene dos listas: (a) de las funciones y estructura del cuerpo y (b) los dominios de la actividad y participación, que se desarrollan en un contexto o ambiente (Padilla Muñoz, 2010).

La CIF fue concebida como medida estándar para evaluar salud y discapacidad tanto individual como poblacionalmente, y fue aceptada por los 191 países miembros de la OMS, el 22 de mayo de 2001, durante la citada Asamblea de la OMS. Además, se admitió como una de las clasificaciones sociales de las Naciones Unidas, que incorpora las *Normas uniformes para la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad*. Al dar nuevas vías de interpretación a las nociones de salud y discapacidad, la CIF puso de relieve que la discapacidad no sólo le puede ocurrir a una minoría de personas, sino que es producto del declive o dificultades en la salud de cualquier persona y ante lo cual se experimenta algún grado de discapacidad. De esta manera, es un fenómeno universal más que particular. Este concepto nos pone frente a un modelo dimensional -espectros que van desde la no discapacidad hasta la total incapacidad- más que frente a uno categórico -tener o no discapacidad-. Por otra parte, esta clasificación tuvo la virtud de cambiar el enfoque de la causa al efecto (impacto) y obligó a medir las consecuencias con una regla común. Por otra parte, la CIF amplió el pensamiento en torno al fenómeno de la discapacidad (al sacarlo del modelo médico o biológico tradicional), a incorporar aspectos sociales y contextuales (medio donde se vive, etc.) y a pensar esta problemática más ampliamente desde la perspectiva del derecho (principios básicos, desarrollo, social y legal) (Muñoz Padilla, 2010, pp.1-2).

Cuatro años más tarde, en su 58 Asamblea Mundial sobre Salud, en abril de 2005 también en Ginebra, la OMS informaba que alrededor de 600 millones de personas en el mundo (85 millones en América Latina) presentaban alguna discapacidad. Esto era alrededor del 10% de la población mundial. De éstas, el 80% vivían en países pobres y correspondían a personas de bajos ingresos. Muchas no tenían acceso a servicios de rehabilitación y cubrían apenas sus necesidades básicas, como la alimentación y la vivienda. Por tanto, la OMS concluía que debía ponerse como objetivo garantizar iguales oportunidades y promocionar los derechos humanos de las personas con discapacidad. En

particular, debía procurar implementar tres reglas estándar en la equidad de oportunidades para personas con discapacidad, promulgadas como guías en salud, educación, trabajo y participación social. Éstas son: Regla 1. Cuidado médico, Regla 2. Rehabilitación, y Regla 3. Servicio de apoyo (instrumentos para rehabilitación). De esta manera la OMS asesoró a los Estados miembros en la implementación de políticas que favorecieron la participación de la comunidad. Esa estrategia de rehabilitación basada en la comunidad se implementó en 90 países (Comité Internacional para la Revisión de la Rehabilitación Basada en la Comunidad, Helsinki, 2003).

En Argentina, ya desde los primeros censos nacionales de población -1869 y 1960- se incluyeron algunas preguntas sobre la situación de las personas con discapacidad. En relación con la medición de discapacidad el INDEC ha trabajado con una serie de preguntas que se conocen como *short set*, cuya versión más actual se presenta a continuación:

1. ¿Tiene dificultad para ver, aun si usa anteojos?
2. ¿Tiene dificultad para oír, aun si usa audífono?
3. ¿Tiene dificultad para caminar o subir escalones?
4. ¿Tiene dificultad para recordar o concentrarse?
5. ¿Tiene dificultad con su cuidado personal, como lavarse o vestirse?
6. Usando su idioma habitual ¿tiene alguna dificultad para comunicarse, por ejemplo, entender lo que otros dicen o hacerse entender por otros?

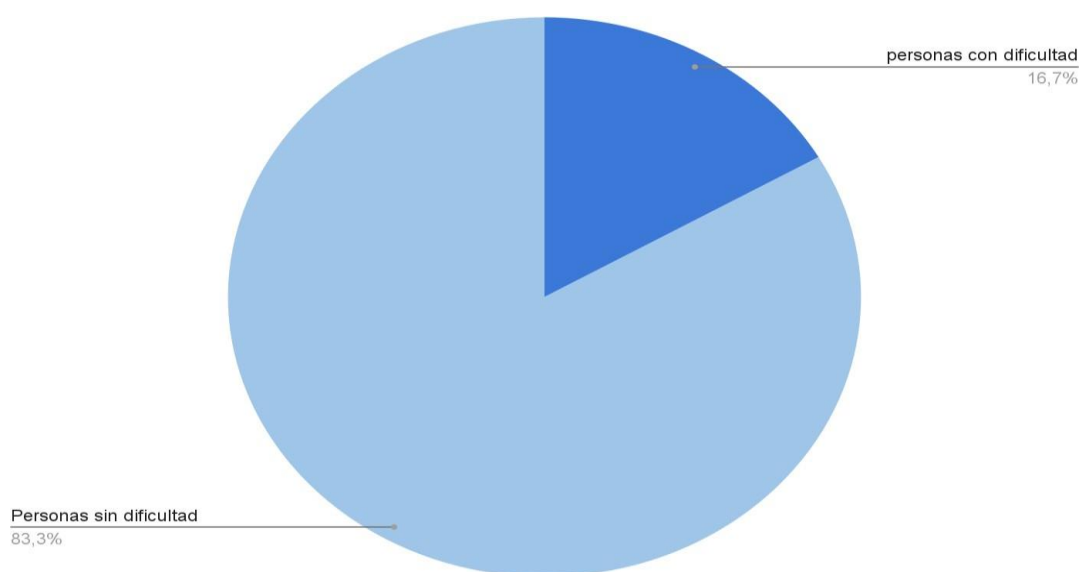
Las categorías de respuesta propuestas para cada uno de los seis dominios anteriores son:

1. No, ninguna dificultad.
2. Sí, alguna dificultad.
3. Sí, mucha dificultad.
4. No puede hacerlo.

Este conjunto de preguntas busca cuantificar el grado de dificultad que tiene la población en una serie de actividades básicas, como son: ver, oír, caminar, recordar o concentrarse, cuidado personal y comunicación. Las categorías de respuesta permiten capturar el espectro completo de dificultad de funcionamiento, recomendando que el corte internacional a utilizar para considerar persona con discapacidad sea la respuesta “Sí, mucha dificultad” o “No puede hacerlo” en al menos una pregunta (INDEC, 2019, p.6).

El censo de población realizado en el año 2010 hizo estas preguntas sobre discapacidad y limitaciones permanentes, llegando a los siguientes resultados (Informe censo INDEC Estudio Nacional sobre el Perfil de las Personas con Discapacidad: síntesis de resultados definitivos 2018)<sup>13</sup>: en Argentina había 3.571.983 personas de 6 años y más que tenían dificultad. Una de cada diez personas de 6 años y más tenía dificultad. Entre ellas:

**GRÁFICO 1**  
**PERSONAS DE 6 AÑOS Y MÁS CON Y SIN DIFICULTAD, ARGENTINA CENSO 2010**



Fuente: INDEC, Censo 2010.

- Seis de cada diez personas de 6 años y más tenían una sola dificultad. Dos de cada diez personas de 6 años y más tenían dos dificultades. Una de cada diez personas de 6 años y más tenían tres o más dificultades. Una de cada diez personas de 6 años y más no respondió cuántas dificultades tenía, pero tenía certificado de discapacidad.

---

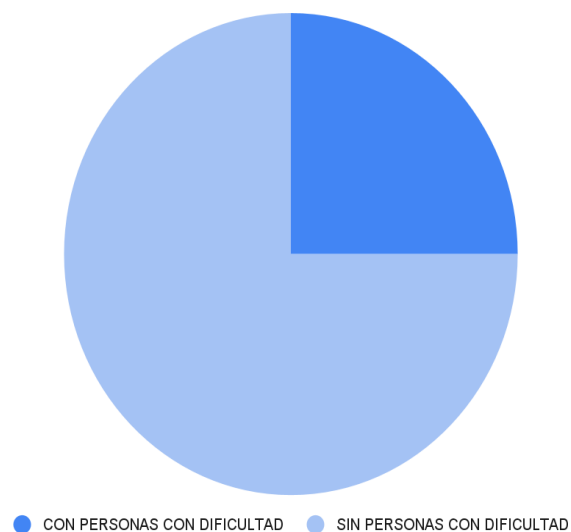
<sup>13</sup> Estudio Nacional sobre el Perfil de las Personas con Discapacidad En el año 2008, Argentina aprobó como Ley Nacional la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas (Ley N°26.378). Así la Argentina quedó obligada a actualizar la información estadística sobre las personas con discapacidad. Además, en el año 2017 se creó el Plan Nacional de Discapacidad, que también menciona la necesidad de tener información actualizada sobre la discapacidad en Argentina para poder mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad en todo el país. Por todo esto, la Agencia Nacional de Discapacidad acordó con el INDEC realizar el Estudio.

- Una de cada cuatro personas de 6 años y más tenía dificultad solo para caminar, subir escaleras o agarrar cosas. Cerca de una de cada diez personas de 6 años y más tenía dificultad solo para ver. Una de cada diez personas de 6 años y más tenía dificultad solo para oír. Ocho de cada cien personas de 6 años y más tenían dificultad solo para entender, aprender, recordar o concentrarse.
- Dos de cada diez personas de 6 años y más tenían dificultad desde que nacieron. Para ocho de cada diez personas la dificultad empezó después de su nacimiento.
- Para ocho de cada veinte personas de 6 años y más, su dificultad era por una enfermedad o síndrome. Para dos de cada veinte personas de 6 años y más, su dificultad era por un accidente. Para dos de cada veinte personas de 6 años y más, su dificultad era por problemas de la vejez.
- Tres de cada diez personas con dificultad tenían un certificado de discapacidad vigente. Seis de cada diez personas con dificultad no tenían un certificado de discapacidad<sup>14</sup>.
- Seis de cada diez personas de 6 años y más, con dificultad, atendían su salud en una obra social o PAMI. Dos de cada diez personas de 6 años y más, con dificultad, se atendían en hospitales públicos (son las personas que no tienen obra social, prepaga, ni plan estatal). Una de cada diez personas de 6 años y más, con dificultad, atendía su salud por programas o planes estatales de salud.
- Seis de cada diez personas de 6 años y más, con dificultad, reciben una jubilación o pensión.
- Una de cada diez personas de 10 años y más, con dificultad, no sabía leer y escribir.
- Seis de cada cien personas de 10 años y más, con dificultad, nunca fueron a la escuela. Catorce de cada cien personas de 6 años y más, con dificultad, iban a la escuela.
- En uno de cada cuatro hogares vivían una o más personas con dificultad.

---

<sup>14</sup> Este dato es de suma relevancia, por lo que implica el certificado de discapacidad como llave de acceso a derechos. Se retoma más adelante en la tesis.

**GRÁFICO 2**  
**HOGARES CON Y SIN PERSONAS CON DIFICULTAD, ARGENTINA CENSO 2010.**



Fuente: INDEC, datos del Censo 2010.

En relación a los distintos tipos de discapacidad contemplados en la CIF<sup>15</sup>, la misma indica que los grados son complejos y variados. Entre ellos:

**CUADRO 1**  
**TIPOS DE DISCAPACIDAD**

<b>Discapacidad física</b>	Ocurre al faltar o quedar muy poco de una parte del cuerpo, lo cual impide a la persona desenvolverse de la manera convencional. Puede ser causada mientras la madre está embarazada, por problemas genéticos o al momento del parto o por un fuerte accidente.
<b>Discapacidad intelectual</b>	Presenta una serie de limitaciones en las habilidades diarias que una persona aprende y sirven para responder a distintas situaciones en la vida. Puede ser leve, moderado, grave profundo.
<b>Discapacidad psíquica</b>	Directamente relacionada con el comportamiento del individuo. Puede presentar trastornos y enfermedades mentales, tales como depresión mayor, esquizofrenia, bipolaridad, trastornos de pánico, autismo, entre otros <sup>16</sup> .
<b>Discapacidad sensorial</b>	Corresponde al tipo de personas que han perdido su capacidad visual o auditiva y quienes presentan inconvenientes al momento de comunicarse o utilizar el lenguaje. Discapacidad auditiva: es el déficit total o parcial de la percepción que se evalúa de la pérdida del audio en cada oído. Discapacidad visual: es la disminución parcial o total de la vista.

<sup>15</sup> Clasificación Internacional del Funcionamiento, aprobada el 22 de mayo de 2001, por 191 países que integran la Organización Mundial de la Salud.

<sup>16</sup> Las denominaciones se toman textuales de la CIF del año 2001.

<b>Discapacidad visceral</b>	Aparece en aquellas personas que padecen algún tipo de deficiencia de sus órganos, la cual genera limitaciones en la vida y participación en comunidad del sujeto, puede ser diabetes o problemas cardíacos, entre otros.
<b>Discapacidad múltiple</b>	Combinación de limitaciones derivadas de algunas de las anteriores deficiencias, por ejemplo, una persona no vidente con discapacidad intelectual o una persona parapléjica con sordera.

Fuente: CIF 2001.

Esta diversidad de tipos y grados hace al grupo de personas con discapacidad muy heterogéneo.

### **1.1.1.2. Las prácticas y las representaciones en torno a la discapacidad**

El diseño conceptual de esta investigación se basa en el enfoque bio-psico-social de la discapacidad que propone la CIF del año 2001. Como se mencionó, esta clasificación aborda la discapacidad como el resultado de una compleja relación entre la condición de salud de una persona, sus factores personales y los factores externos que representan las circunstancias en que vive. El abordaje de la temática de la discapacidad ha ido evolucionando a lo largo del tiempo. Hoy se subraya la importancia fundamental del entorno y de los apoyos para lograr una participación plena y efectiva en la sociedad (INDEC, 2010) e implica tanto aspectos objetivos como subjetivos.

En términos de Moscovici, podemos pensar la discapacidad como una “construcción social”. La teoría de Moscovici constituye una referencia no sólo en la Psicología sino también en todas las Ciencias Sociales. Su punto de partida es la superación de la distinción entre sujeto y objeto, de modo que estos no serían fundamentalmente distintos. Según Moscovici (1961):

“No existe realidad objetiva, ya que toda realidad es apropiada y representada por el individuo o el grupo y reconstituida en su sistema cognitivo, integrada en su sistema de valores, que depende de su historia y del contexto social. Toda representación social es así: una visión global y unitaria de un sujeto (individuo o grupo) acerca de cómo se le presenta, y se representa, un objeto; una visión funcional del mundo que permite al individuo o grupo entender la realidad (a partir de un sistema de referencias) y conferir sentido a sus conductas (guía para la acción y las relaciones sociales)” (Moscovici, 1961, p.45).

Desde este marco teórico podemos considerar a las representaciones sociales en torno a la discapacidad como un sistema de interpretaciones de la realidad, que rige las relaciones de las personas con su entorno físico y social: qué pueden y qué no pueden hacer, cómo, dónde, con quiénes, etc. Siguiendo a Moscovici, en tanto sistema de codificación de la realidad, determinan un conjunto de anticipaciones y expectativas. Como documentó Susan Sontag en “La enfermedad y sus metáforas” una persona no solo padece los efectos físicos provocados por las enfermedades, también debe lidiar con las representaciones sociales que penden sobre esas enfermedades y la constelación de metáforas que las rodean. La autora mostró cómo las maneras en que las personas se referían a algunas enfermedades como el cáncer, el sida, la sífilis, la lepra y la tuberculosis repercutían en la sociedad, ya sea al estigmatizar a los pacientes u orientando políticas de salud pública (Sontag, 2012). Siguiendo a Jodelet (1984), cuando las personas hacen referencia a los objetos sociales, los clasifican, los explican y, además, los evalúan, es porque tienen una representación social de ese objeto. Esto significa que las personas conocen la realidad que les circunda mediante explicaciones que extraen de los procesos de comunicación y del pensamiento social.

Las representaciones en torno a la discapacidad (al igual que el resto de las representaciones sociales) desempeñan un papel fundamental en las relaciones sociales. Como sostiene Abrik (2004) responden a cuatro funciones: de saber, permiten entender y explicar la realidad; identitarias, definen la identidad individual y sobre todo grupal; de orientación, conducen los comportamientos y las prácticas; y funciones justificadoras, que permiten sostener las posturas y los comportamientos individuales y grupales, perpetuando y justificando la diferenciación social, los estereotipos, que pueden dar lugar a la discriminación o el mantenimiento de la distancia social entre distintos grupos (Abrik, 2004).

La categoría “discapacidad” ha sido una construcción dinámica y cambiante, pero se ha mantenido un denominador común vinculado a la discriminación y desvalorización sistemática que se ha ejercido sobre este grupo social. Para dar cuenta de la evolución por la que ha pasado el concepto se sigue en esta investigación la perspectiva genealógica que proponen Palacios y Bariffi (2008), la que identifica tres modelos de tratamiento social hacia las personas con discapacidad, que se solapan y conviven hasta la actualidad. Destacan en primer lugar el “modelo de prescindencia”, en el que se considera que las causas que dan origen a la discapacidad tienen un motivo religioso y en el que las personas son asumidas como innecesarias por distintas razones (se estima que no contribuyen a las

necesidades de la comunidad, son la consecuencia del enojo de los dioses, o se trata de vidas que no valen la pena ser vividas, entre otros). En consecuencia, la sociedad decide “prescindir” de las personas con discapacidad. Dentro de este modelo pueden distinguirse a su vez dos especies de paradigmas o submodelos: el eugenésico y el de marginación (Palacios y Bariffi, 2007, p.14). El segundo modelo es el denominado “rehabilitador”, el que considera que las causas que dan origen a la discapacidad son científicas. Aquí las personas con discapacidad ya no son consideradas innecesarias o inútiles, siempre que sean rehabilitadas. El principal “problema” pasa a ser, entonces, la persona -o, mejor dicho, sus limitaciones-, a quien es imprescindible rehabilitar psíquica, física o sensorialmente<sup>17</sup> (Palacios y Bariffi, 2007, p.15). Desde el modelo rehabilitador se considera a la discapacidad exclusivamente como un problema de la persona, directamente ocasionado por una enfermedad, accidente, o condición de salud, que requiere de cuidados médicos prestados por profesionales en forma de tratamiento individual. En consecuencia, el tratamiento de la discapacidad se encuentra encaminado a conseguir la cura, o una mejor adaptación de la persona, o un cambio en su conducta (Palacios y Bariffi, 2007, p.17). Finalmente, un tercer modelo, el denominado “social”, es aquel que considera que las causas que dan origen a la discapacidad son preponderantemente sociales; y que las personas con discapacidad pueden aportar a las necesidades de la comunidad en igual medida que el resto de las personas -sin discapacidad-, pero siempre desde la valoración y el respeto de su condición de personas, en ciertos aspectos, diferentes. Este modelo se encuentra íntimamente relacionado con la asunción de ciertos valores intrínsecos a los Derechos Humanos, y aspira a potenciar el respeto por la dignidad humana, la igualdad y la libertad personal, propiciando la inclusión social. Parte de la premisa de que la discapacidad es una construcción y el resultado de una sociedad que no considera ni tiene presente a las personas con discapacidad. Asimismo, apunta a la autonomía de las personas con discapacidad para decidir respecto de su propia vida, y para ello se centra en la eliminación de cualquier tipo de barrera, a los fines de brindar una adecuada equiparación de oportunidades (Palacios y Bariffi 2007, p.19).

Este último, el modelo social, es el adoptado por esta tesis, considerando a la discapacidad como un fenómeno complejo, que no se limita simplemente a un atributo de una persona, sino que es el resultado de un conjunto de condiciones, muchas de las cuales

---

<sup>17</sup> Ver Aguado Diaz, Historia de las Deficiencias.

son creadas por el contexto social. En consecuencia, ello requiere la realización de todas las modificaciones, adaptaciones y apoyos necesarios, a los fines de alcanzar la participación plena de todas las personas en la totalidad de las áreas de la vida en comunidad.

Cabe destacar que al momento de la realización de esta tesis se encontraba abierto un debate en torno a la consideración de la discapacidad y esta tesis se suma a las corrientes que cuestionan la dicotomía personas “con” y “sin” discapacidad. En esta línea suscribimos a las corrientes, en la que resaltamos a Palacios (2007), al postular que se trata de una cuestión dinámica en la que podemos ingresar, residir, salir con distintas funcionalidades posibles. De allí la propuesta de algunos autores de cambiar a la denominación “diversidad funcional”. En esta tesis se utiliza habitualmente “personas con discapacidad” o “personas en situación de discapacidad” para facilitar la comunicación.

### **1.1.1.3. El movimiento por la vida independiente**

Un rasgo a destacar del modelo social de la discapacidad es que fue generado desde el movimiento social por la vida independiente, que ya desde mediados de siglo XX unió a personas y organizaciones en pos de derrumbar barreras para las personas con discapacidad y a favor de una mirada relacional centrada en los Derechos Humanos.

El Movimiento de Vida Independiente (MVI) nació en 1962 en California, Estados Unidos cuando un grupo de estudiantes encabezados por Ed Roberts y bajo el lema “*Nothing About Us Without Us*”<sup>18</sup> (Vidal, 2003, p.39) inició un movimiento de derechos civiles que reivindicaba el derecho de los estudiantes con discapacidad a acudir a la universidad. Posteriormente, el movimiento se formalizó cuando se abrió el primer Centro de Vida Independiente en California y creció rápidamente (Vidal, 2003, p.47). Los principios que lo inspiraban se definían en contraposición al paradigma rehabilitador predominante en aquel momento y desde allí reclamaba activamente una mayor autonomía de las personas con discapacidad que las convirtiera en las protagonistas de sus propias vidas; las hacedoras de sus propias decisiones.

Más cercano a esta tesis, en Argentina, en la década de 1970, emergió el Frente de Lisiados Peronistas, que reunió a militantes con discapacidad que comenzaron a luchar

---

<sup>18</sup> Nada sobre nosotros sin nosotros, traducción más popular del lema del movimiento de vida independiente.

por los derechos de las PCD. Compartía con el Movimiento de Vida Independiente la premisa de que hasta el momento la política hacia las personas con discapacidad había sido la protección social, considerando a las PCD como objetos pasivos de esa protección. Tuvo como uno de sus principales reclamos el derecho al empleo de las PCD. De aquellas luchas surgió como conquista del movimiento la primera ley de cupo laboral para PCD en el Estado. La misma fue sancionada en 1974, pero derogada por la última dictadura cívico-militar. Durante la dictadura, varios militantes del Frente de Lisiados Peronistas fueron secuestrados, detenidos ilegalmente en centros clandestinos, torturados y desaparecidos, mientras que otros tuvieron que exiliarse (Grassia, 2020; Médica & Villegas, 2017).

Desde entonces y hasta la actualidad, han surgido muchas otras organizaciones que luchan activamente por los derechos de las personas con discapacidad en Argentina. Entre ellas se mencionan algunas a modo de ejemplo, entre muchas otras: REDI creada en 1998 y conducida por personas con discapacidad trabaja tomando como base el modelo social y tiene como lema fundacional “Incluirnos en las luchas para luchar por la inclusión”; Federación Argentina de Instituciones de Ciegos y Ambliopes (FAICA); Confederación Argentina de Sordos, y más recientemente, al movimiento Orgullo disca, formado por jóvenes con y sin discapacidad que reivindican particularmente los derechos de las mujeres e identidades disidentes con discapacidad (Grassia, 2020).

En línea con el modelo social de la discapacidad y el Movimiento de Vida Independiente, esta tesis se posiciona a favor de la autonomía/vida independiente, en tanto como señala Pilar Cobeñas (2015) las personas con discapacidad no representan una población dependiente, a diferencia de las personas sin discapacidad adulta que representarían la población autónoma/capaz/independiente. Partimos de la consideración de que todas las personas somos interdependientes y que la noción de independencia o autonomía es una noción también relacional. Así, la idea de vivir de forma independiente supone ayudas, apoyos, pero no solamente para las personas con discapacidad, sino también develando que todas las personas dependemos de otros en nuestra vida cotidiana (Cobeñas, 2015, p. 4). La diferencia está en que las personas con discapacidad han sido despojadas de sus derechos bajo el supuesto de su dependencia, desde una perspectiva discapacitante. Como señala Cobeñas, al negar las condiciones que permitirán una vida en la comunidad —como por ejemplo los apoyos— y no asegurar la accesibilidad, entre otras, al mismo tiempo que se sostienen los mecanismos e instituciones de segregación y de violación de derechos, se sostiene la ficción de que algunas personas son incapaces —

y por lo tanto dependientes— y un peso para la sociedad, y otras son independientes y pueden decidir sobre aquellas que no lo son (Cobeñas, 2015, p.4). Así, el movimiento social de personas con discapacidad y específicamente el movimiento de Vida Independiente apunta a denunciar la situación de opresión y subalternización en que se ha dejado a las personas con discapacidad (Cobeñas, 2015; Almeida, 2009; Gamba, 2007; Palacios y Bariffi, 2007).

El “modelo social” de la discapacidad, elegido como modelo de tratamiento de la discapacidad en esta tesis, sostiene, como se mencionó en el apartado anterior, que la discapacidad es producto de las relaciones desiguales en la sociedad. Aunque este modelo comenzó a consolidarse en la década de 1980 fue concebido varias décadas antes por el Movimiento de Personas con Discapacidad, como señalan Hughes y Paterson (2008), encarnando el argumento de que la discapacidad debe ser entendida no como un déficit corporal, sino en términos de las formas en las cuales la estructura social excluye y oprime a las personas con discapacidad. Los estudios contemporáneos realizados en el marco de los *disability studies* postulan que la idea del cuerpo discapacitado nace en la modernidad como parte del proceso de configuración del cuerpo como fuerza de trabajo, en una relación laboral donde el capitalismo ha dejado fuera a los cuerpos no productivos (Cobeñas, 2015).

Esta tesis, siguiendo a Cobeñas (2015) y Almeida (2009) plantea que la autonomía no es un concepto opuesto a la dependencia, sino a las nociones de dominación y subordinación, en cuanto son formas de interacción social que definen normativamente los sujetos intervinientes. Desde esta perspectiva, el movimiento de vida independiente apunta a denunciar la situación de opresión y subalternización en que se ha dejado a las personas con discapacidad, encerrándolas y privándolas de la participación y vida plena en la comunidad, en igualdad de condiciones con el resto de las personas, como si no hubiera relación deseable o útil, un contacto posible entre las personas con y sin discapacidad, como si representaran una carga social o familiar (Cobeñas, 2015, p.6) Esto, como señalan los estudios de discapacidad, es refutado, entre otras cuestiones, si consideramos, por ejemplo, la gran industria farmacológica, centros de rehabilitación, escuelas especiales, centros de día, entre otras instituciones, que no solo subsisten gracias a este modelo, sino que se ven beneficiadas económicamente gracias a seguir sosteniendo las definiciones de las PCD como dependientes. La vida independiente y la autonomía estarían, entonces, caracterizadas por un proceso de identificación y diferenciación que debe renovarse constantemente. Esta concepción está presente en el Art. 19 CDPCD,

entre otras cuestiones, se convierte así en una poderosa vía de acceso a la justicia para las personas con discapacidad, a la efectivización de derechos en igualdad (Gamba, 2007, p. 33). Cobeñas (2015) plantea que el Art. 19 CDPCD nos enfrenta ante la siguiente pregunta: “¿vamos a seguir sosteniendo la ficción de vivir en una sociedad donde algunas, las personas con discapacidad, representan el lugar de dependencia —despojadas de derechos—, y otras el de la independencia o por el contrario, todes nos reconocemos como ciudadanes, sujetos de derechos, interdependientes, dueñes de nuestro cuerpo, de nuestra vida, y con derecho a tomar todas las decisiones sobre esta y formar parte de la comunidad por ser igualmente valiosos como humanos?” (p.8).

Como se ha mencionado en esta tesis, desde el Movimiento de Vida Independiente se ha planteado en primera persona la importancia de que las personas con discapacidad tomen sus propias decisiones, así como la importancia del rol de los apoyos. Desde esta perspectiva, para poder ejercer plenamente la participación en la comunidad y especialmente en el mercado de trabajo se necesitan apoyos. Por consiguiente, este movimiento se ha enfocado especialmente en conseguir apoyos necesarios para una Vida Independiente, como por ejemplo la asistencia personal, para que estén al alcance de quienes los necesitan y sean garantizados por el Estado (Cobeñas, J., 2021).

#### **1.1.1.4. La accesibilidad, los ajustes razonables y las medidas de apoyo**

En línea con el apartado anterior interesa a esta tesis abordar también el concepto de “accesibilidad universal”, entendido como la condición que deben cumplir los entornos, procesos, productos y servicios, así como los objetos o instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas, en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma posible. Presupone la estrategia de “diseño para todes” y se entiende sin perjuicio de los ajustes razonables que deban adoptarse (Aragall, 2003, p. 23). En el contexto de la discapacidad el término adquiere un matiz reivindicativo al referirse a los derechos de aquellas personas que, por tener dificultades físicas, sensoriales, o de otro tipo, no pueden relacionarse con el entorno o con otras personas en igualdad de condiciones. De este modo se identifica accesibilidad con suprimir barreras para todas las personas (Alonso, 2007, p.2).

Como sostiene Palacios (2012) para alcanzar esta condición de accesibilidad se cuenta con dos estrategias complementarias: el diseño universal y los ajustes razonables. El diseño universal consiste en concebir o proyectar, desde el origen, entornos, procesos, bienes, productos, servicios, objetos, instrumentos, dispositivos o herramientas, de tal forma que puedan ser utilizados por todas las personas. La CDPD lo define en su artículo 2º como “el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. El ‘diseño universal’ no excluirá las ayudas técnicas para grupos particulares de personas con discapacidad, cuando se necesiten”. Mediante la técnica del diseño universal se aspira a la realización de la accesibilidad universal. Es un medio, un instrumento, una actividad, dirigida al alcance de dicho fin. Los ajustes razonables son aquellas medidas destinadas a adaptar el entorno a las necesidades específicas de ciertas personas, que, por diferentes causas, se encuentran en una situación especial, que no ha podido ser prevista a través del diseño universal. La CDPD los define en su artículo 2º como “las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales” (Palacios, 2012, p.36).

Se ha ido constatando la implicación que la accesibilidad<sup>19</sup> tiene para la calidad de vida de todas las personas a través de un diseño de mayor calidad y orientado hacia la diversidad de personas. Como sostiene Palacios (2012), el concepto de ajustes razonables no debe restringirse ni al ámbito del género ni de la discapacidad, ya que cualquier persona puede/es sujeto de un ajuste razonable. La accesibilidad tiene como utopía el que cualquier persona pueda disponer y utilizar con confort y seguridad los entornos, servicios o productos, tanto físicos como virtuales, de forma presencial o no presencial, en igualdad de condiciones. De ser así, la asociación automática de accesibilidad con barreras y discapacidad, sería superada y permitiría desplegar todo su significado y beneficios en relación con todo tipo de personas (Alonso, 2007).

---

<sup>19</sup> “Accesibilidad” y “usabilidad” están relacionadas y en muchos casos es difícil determinar si un problema se refiere a una o a la otra. Sin embargo, pueden señalarse algunas diferencias y puntualizaciones relevantes en cuanto a su relación. El punto central en la diferencia tiene que ver con que la accesibilidad es universal y la usabilidad es segmentada. Cuando la usabilidad se refiere a toda la población, es bastante difícil distinguirla de la accesibilidad.

Asimismo, en el modelo social de la discapacidad se hace un hincapié especial en el papel fundamental que tienen los apoyos en la mejora del funcionamiento humano. Esta forma de comprender la discapacidad subraya, una vez más, el carácter interactivo de la discapacidad (Verdugo, 2004) y, al hacerlo, propone examinar el contexto con el fin de identificar los factores ambientales que actúan como facilitadores de la adaptación y de la actuación de las personas y los que, por el contrario, se interponen como barreras que obstaculizan y entorpecen su funcionamiento. Los apoyos son uno de los principales agentes facilitadores. Proporcionan a las personas la ayuda que necesitan para responder apropiadamente a las demandas que requiere la actuación en los distintos contextos; reducen así la distancia existente entre las competencias de la persona y las necesarias para actuar en los entornos en los que vive (Schalock et al., 2011). Estos apoyos, definidos como los “recursos y estrategias que pretenden promover el desarrollo, la educación, los intereses y el bienestar de una persona y que mejoran el funcionamiento individual” (Luckasson [et.al.], 2004, p.145), pueden ser prestados por las personas más relevantes del contexto de la persona, apoyos naturales, o por los profesionales y servicios (Verdugo, 2004), estos últimos definidos como “medios organizados de provisión de apoyos, formación, terapias u otras formas de ayuda” (Schalock [et.al.], 2011, p.182).

Como señala Alonso, el término accesibilidad puede tener distintas acepciones o perspectivas que reflejan diferentes puntos de vista. Desde una cualidad del entorno:

“Accesibilidad es la característica de un entorno u objeto que permite a cualquier persona relacionarse con él y utilizarlo de forma amigable, respetuosa y segura” (Aragall, 2003, p.23).

A una relación entre el entorno y las capacidades de la persona:

“Es un concepto relativo que implica que los problemas de accesibilidad se deben expresar como una relación persona-entorno. En otras palabras, accesibilidad es el encuentro entre la capacidad funcional de una persona o grupo y las demandas de diseño del entorno físico” (Iwarsson y Stahl, 2003, p.15).

Desde esta perspectiva, no es necesario referirse a ningún colectivo de población concreto, pues todos —con independencia de que nuestras capacidades sean mayores o menores— tenemos necesidades singulares en determinados momentos (por accidentes,

enfermedades, vejez, diversidad corporal por talla o peso, etc.) y nos podemos beneficiar de la mayor facilidad y sencillez de uso de un espacio, un producto o un servicio (Alonso, 2007, p.17).

Aplicado al caso de internet<sup>20</sup>, accesibilidad es la práctica y el resultado de diseñar y construir las interfaces de modo que el uso y la interacción sea plena para la mayor cantidad posible de usuaries, independientemente de sus capacidades físicas, técnicas o cognitivas, con especial cuidado de aquellas que utilizan herramientas asistidas (Concreta, 2021).

En los orígenes de la preocupación por la supresión de las barreras se daba a entender, implícitamente, que hay dos tipos de población: una población “normal” y otra que estaría apartada de la normalidad a causa de sus discapacidades (Iwarsson y Stahl, 2002). Como consecuencia de ello, los espacios y servicios habrían de ser diferenciados para cada tipo de población, lo que finalmente —de forma deseada o no— repercutiría en la segregación y estigmatización de la población con discapacidad. Frente a este enfoque, surge el concepto de “Diseño Universal”, para el que sólo existe una población, que está compuesta por personas con distintas características y habilidades, y que requieren diseños e intervenciones acordes a esa diversidad. “Diseño Universal” significa diseñar todos los productos, edificios y espacios exteriores para ser utilizables por todas las personas en la forma más amplia posible. Es así una herramienta fundamental para conseguir la accesibilidad y para dotar a ésta de universalidad: todo para el máximo número de personas, mediante siete principios: uso universal, para todes; flexibilidad de uso; uso simple e intuitivo; información perceptible; tolerancia para el error o mal uso; poco esfuerzo físico requerido; tamaño y espacio para acercamiento, manipulación y uso. Este concepto, de aplicación en el ámbito del diseño, constituye una premisa o un enfoque imprescindible para alcanzar la plena accesibilidad, la Accesibilidad Universal (Alonso, 2007, p.18).

Mediante el modelo de Accesibilidad Universal, se asume que los problemas generados por la falta de accesibilidad son problemas directamente relacionados con el ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes y, por tanto, no son problemas que se

---

<sup>20</sup> El estándar internacional de accesibilidad Web lo constituyen las “*pautas de la W3C*”, para generar recomendaciones y estándares que aseguren el crecimiento de largo plazo de la Web y el acceso universal a la misma. La iniciativa de Accesibilidad se conoce como *WAI* por su nombre en inglés (Iniciativa de Accesibilidad Web) e incluye un amplio conjunto de recomendaciones, estándares, guías y recursos. Si bien todos estos documentos están en idioma español, mucha de la información vinculada en ellos, así como de otros documentos de la W3C se encuentra exclusivamente en inglés (Concreta, 2021).

puedan atajar mediante la mera supresión de barreras físicas cuando éstas se producen. De acuerdo a este modelo es necesario identificar por qué se producen las barreras, qué se puede hacer para que no se vuelvan a originar, y cómo desarrollar las medidas, programas y políticas necesarias para avanzar hacia la igualdad de oportunidades de las personas en el ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes (Sala y Alonso 2005, p.47).

Respecto a la construcción del sujeto para el que se piensa la universalidad, el modelo de la Accesibilidad Universal parte de la premisa de la superación del modelo universal clásico. Se identifica con la “crisis del universalismo” al advertir que las cualidades que acompañan la definición del universal (cualidades esenciales de los seres humanos) son definiciones que justifican la supremacía racial, colonial, sexual, de clase, etcétera, de un grupo determinado por sobre otros (Bedín, 2014). Como sostiene Judith Butler (2001) se propone abordar el concepto de universal no ya como un lugar vacío sino como un concepto que se encuentra en continua disputa.

### **1.1.2. Los conceptos de interseccionalidad, vulnerabilidad y desafiliación**

En esta línea, la experiencia de discapacidad no puede ser entendida de manera aislada respecto de otros marcadores de desigualdad y subalternidad por lo que se recurre a los conceptos de interseccionalidad, vulnerabilidad y desafiliación.

#### **1.1.2.1. La interseccionalidad**

Tal como sostiene la teoría de la interseccionalidad que propone Kimberlé Crenshaw (1991) desde el feminismo negro, las categorías de raza, clase, género, capacidad, etc., son construidas socialmente, están interrelacionadas y son parte de dinámicas sociales particulares que presentan formas distintas de discriminación, opresión, dominación e injusticia social. También en relación al concepto de discapacidad, nos interesa recuperar la crítica a la distinción entre lo normal y lo patológico que Foucault (2000 y 2002) realiza -siguiendo a Canguilhem (1971)- identificando las condiciones de posibilidad que se articularon para construir la formación discursiva que sostiene la concepción de norma en sus dos posibilidades: lo normal y lo anormal. Así, el sujeto se constituye sobre la base de la subjetivación y de la sujeción, donde es puesto a decir la verdad sobre lo que es a través de tecnologías en sociedades

que buscan compensar, para normalizar y adecuar al promedio por medio de la gestión de sus cuerpos. Como propone Foucault, nos interesa deshacer la universalidad del hombre para restituir la multiplicidad de contingencias en que es puesto en la sociedad occidental (Foucault, 2000).

Al realizar esta tesis nos proponemos cuestionar el binarismo jerarquizante que denuncia Rita Segato (2003), y que en este caso implica pensar a la persona con discapacidad (“discapacitade”) en una posición de inferioridad constitutiva respecto de la persona “normal”. Asimismo, resulta fundamental abordar la trama conceptual vinculada a los cuerpos, como espacio y como territorio. Alfredo Carballeda (2008), por su parte, profundiza en el análisis de los cuerpos como marcas de inequidad -muchas invisibilizadas- que son resultado entre otras cosas de disputas y ruptura de lazos sociales en escenarios de exclusión.

Cabe destacar entonces que el impacto de la desigualdad en el acceso al mercado laboral de las personas con discapacidad se intersecciona con otras variables y se agudiza por razones de género, clase, pertenencia étnica, nacionalidad y condición de migrantes, entre otras, que implican una mayor vulneración de derechos (INAP, 2021).

### **1.1.2.2. La situación de riesgo y la condición de vulnerabilidad**

En relación a los términos vulnerables, vulnerabilidad o exclusión, no se los trata en este estudio como una condición de la persona, colectivo o grupo, sino como una situación, una caracterización de las situaciones y de las estructuras sociales en las que la persona vive y se relaciona (Olmos Rueda, 2010, p.35). “Vulnerabilidad” se define en este trabajo como la cualidad de las personas con discapacidad desocupadas que presentan cierta incapacidad o dificultad para dar respuesta a las exigencias del contexto laboral. En definitiva, la condición de vulnerabilidad puede llevar a determinados colectivos a disminuir sus afiliaciones o incluso ser expulsados total o parcialmente, de cualquier sistema social, educativo, económico, político y cultural que determinan la integración de una persona en la sociedad (Navarrete, 2007).

La situación de vulnerabilidad se plantea así, más que como una carencia en sí misma, como una brecha entre las habilidades sociales requeridas para moverse en unos y otros espacios sociales. La vulnerabilidad pretende ser leída en clave relacional e histórica. Como señala Martínez Reguera, “Cada persona es un todo, ni despreciable ni aislable del contexto” (Martínez Reguera, 1999, p.63). Por lo tanto, podemos pensar en

personas con discapacidad vulnerables en el contexto social y laboral como personas con capacidad de aprender, de adaptarse, de desarrollar una actividad laboral de manera responsable (Olmos Rueda, 2010, p.64). El acceso al trabajo registrado y la protección social que emana de él condicionan la efectivización de otros derechos. Sin trabajo formal y los derechos que otorga la seguridad social como el retiro jubilatorio y obra social, por ejemplo, se dificulta el acceso a otros derechos básicos como la salud, la educación y la vivienda digna, lo que redundaría en un estado de situación general crítico para las personas con discapacidad (Castel, 2010; INAP, 2021).

### **1.1.2.3. La desafiliación**

El término “desafiliación” surge de la mano del sociólogo francés Robert Castel, en su libro “La metamorfosis de la cuestión social”. Habla de un continuo dentro del cual las personas podemos tener relaciones con la sociedad mayores o menores, pero siempre estamos dentro del conjunto social. La desafiliación remite a debilidad en los lazos de cohesión social. Una persona, un grupo, una familia, que son víctimas de un elevado grado de desafiliación lo que tienen son débiles lazos de cohesión social en todos los planos: en el plano material, en el plano simbólico, en el plano cultural; con el conjunto social. Esto es lo que para Robert Castel remite al término de cuestión social. Hay desafiliación cuando se debilitan los vínculos con los circuitos de producción y consumo; cuando las personas no tienen trabajo, tienen trabajo precario o trabajan en el sector informal; cuando las personas no acceden a un mínimo de recursos indispensables (Castel, 1997).

La desafiliación es una cuestión multidimensional. Tiene que ver con lo material, pero no se agota en ello. La pobreza es parte de ella, pero es mucho más que la pobreza y el desempleo. Puede haber pobreza sin desafiliación y desempleo sin pobreza. Siguiendo a Robert Castel, la cuestión social es la forma en que una sociedad resuelve el problema de su cohesión. Es un desafío que interroga, pone de nuevo en cuestión, la capacidad de una sociedad (lo que en términos políticos se denomina una nación) para existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia (Castel, 1997, p.304). Así se habla de una cuestión que no es dicotómica y que es compleja y multidimensional.

### **1.1.3. Las políticas de inclusión sociolaboral para personas con discapacidad**

#### **1.1.3.1. La intervención en lo social**

Como señala Alfredo Carballada (2008), los contextos y los escenarios cambiantes caracterizan a nuestra sociedad. La caída del modelo Keynesiano en la economía y la imposición del neoliberalismo trajeron aparejadas nuevas formas de relaciones sociales donde predomina la incertidumbre (Carballada, 2008, p.12; Bauman, 2003). Estas nuevas expresiones de la cuestión social son caracterizadas por una complejidad que remite tanto a los aspectos objetivos como subjetivos de los problemas sociales; es decir, tanto desde una perspectiva normativa como desde su impacto en la sociedad (Carballada, 2008, p.16). Planteamos, siguiendo a Carballada, que, en este escenario, las representaciones de los problemas sociales como construcción simbólica se recrean en las interacciones con la propia sociedad, las instituciones, las prácticas que se ejercen en ellas y los propios sujetos de la intervención. Las problemáticas sociales complejas no son estáticas, se mueven, “en los laberintos de la heterogeneidad de la sociedad” (Carballada, 2008, p.16). Así, queda planteada la necesidad y la importancia de repensar las prácticas dentro de los escenarios de intervención, incorporando conocimientos y formas de saber que amplíen las perspectivas disciplinarias (Carballada, 2008, p.32).

En línea con el planteo de González Saibene y Martino (2020) nos insertamos en la tradición de producción teórica del Trabajo Social que reflexiona en torno a las políticas públicas -específicamente, las políticas sociales-, con una cierta modalidad de construcción/producción. Se produce teoría sobre políticas públicas siendo al mismo tiempo parte de la implementación/producción de las mismas. Se hace especial énfasis en la intervención, ya que se espera que esta tesis pueda abonar a la implementación y diseño de políticas públicas. Retomando a Alicia González Saibene, sostenemos que es necesario plantear la cuestión de lo teórico en la intervención profesional y sus posibilidades transformadoras (González-Saibene y Martino, 2020, p.15).

Los aportes desde la Sociología se expresan en la manera de abordar la complejidad del fenómeno; y cómo ello se cristaliza en análisis multidimensionales que recurren a la articulación teórica micro y macro social y, por ende, a cruces de metodología cuantitativa y cualitativa. Esta investigación se inscribe también entre las investigaciones sociológicas, que abordan objetos de estudio como el “lazo social”, o las

“instituciones sustitutas”, que podrían contener a los expulsados del mercado laboral; o por las funciones latentes de los ingresos que estas personas pudieran obtener, toda vez que su función manifiesta (la manutención física) no sería condición suficiente para poseer un sentimiento de membresía social (Zipcioglu, 2004). En este sentido, se sigue la terminología de Robert Castel, especialmente de “La Metamorfosis de La cuestión social” (1997).

### **1.1.3.2. El ciclo de las políticas públicas**

Para repensar el hacer, consideramos necesario entender, como sugiere Carballeda, a los problemas sociales como el resultado entre las relaciones sociales y el devenir histórico político; es decir, comprenderlos como proceso, como campo de lucha y transformación (Carballeda, 2008, p.33). Desde esta perspectiva se analiza la política pública para la inserción laboral de las personas con discapacidad.

El análisis de las políticas públicas ha sido abordado frecuentemente, a instancias de Harold Laswell (1971) entre otros, como un proceso por etapas sucesivas. Básicamente se esquematiza de la siguiente manera: a) un asunto o cuestión que merece las percepciones y acciones de ciertos actores cobra condición de público y demanda la intervención estatal; b) la definición del problema; c) la elaboración de alternativas de soluciones (entendidas como la resolución de actuar o aun de no actuar); d) la toma de decisión; e) la implementación y ejecución y f) la evaluación<sup>21</sup>. Desde esta perspectiva, se presentan en los Capítulos 4 y 5 de esta tesis el análisis de la política, los programas y los proyectos de capacitación y empleo para personas con discapacidad.

Si bien existen diferentes modelos para analizar el ciclo de vida de las políticas públicas, esta tesis toma como referencia la estructura presentada por el modelo secuencial que, a través de la representación de una estructura compuesta por etapas simples y diferenciadas, tiene la ventaja principal de permitir el abordaje integral de una realidad altamente compleja -como suelen ser las problemáticas de personas con discapacidad- (Estévez y Esper, 2009). El ciclo secuencial es un marco de referencia cuya finalidad es otorgar un sentido al proceso de toma de decisiones. Según Aguilar (1992),

---

<sup>21</sup> Tal caracterización, que bien puede responder a razones didácticas o metodológicas, ha sido duramente criticada por Lindlof (1995), entre otros, al señalar que el método paso a paso corre el riesgo de caer en el supuesto de que la formulación de políticas se lleva a cabo mediante un proceso ordenado y racional, mientras que eso debería ponerse en cuestión más que suponerse. De este modelo lo que rescatamos es que propone un marco de interacción permanente y definitorio para la elaboración de las políticas públicas.

se trata de un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política. No se trata de la representación descriptiva de una secuencia de tiempos y sucesos -que efectivamente suceden uno tras otro-, sino que es un artificio para el análisis de un proceso que no es lineal (Estévez y Esper, 2009). El modelo secuencial sugiere una serie de instancias que conforman un ciclo, en el que la última etapa retroalimenta a la primera y reinicia el proceso completo. Como sostiene la bibliografía especializada, considerar los distintos alcances de las intervenciones públicas (políticas, programas y proyectos) y las diferentes etapas de su desarrollo (que esquematiza el ciclo de políticas) constituye un insumo importante para superar la frecuente desarticulación que se evidencia entre las políticas nacionales y provinciales (donde suelen decidirse y formularse) y el contexto local en el que se implementan (Fernández Arroyo, 2012).

### **1.1.3.3. Las políticas sociales**

Las políticas sociales constituyen un conjunto de estrategias de intervención social que tratan de morigerar las situaciones de desigualdad propias de una economía capitalista. Intervienen en diferentes ámbitos de la vida social. Es posible identificar dentro de las políticas sociales aquellas que intervienen en el ámbito del empleo; en las instituciones educativas; en el sistema de salud; y en los sistemas de seguridad social y de asistencia social, entre otras (Soldano y Andrenacci, 2006; Gallo, 2021).

Siguiendo a Bertranou, sostenemos que reflexionar sobre las políticas sociales desde la perspectiva de América Latina implica abrir el argumento hacia cuestiones centrales de la vida contemporánea: democracia, capitalismo, relaciones sociales, institucionalidad -e interinstitucionalidad, si lo que se busca como en este caso es abordar un fenómeno complejo-. Para estos autores el concepto que hilvana este tipo de políticas es el de cohesión social, y lo plantean a la luz de tres componentes (Repetto y Bertranou, 2019, p.44):

- El primer componente es el de la igualdad de oportunidades e inclusión social. Guarda relación con las diferencias existentes en el cuerpo social debido a las cuales hay personas y grupos que no acceden a (y/o no disfrutan de) los mismos bienes y oportunidades disponibles para otras personas y grupos. Se trata de la existencia de condiciones de desigualdad y exclusión social, así como de diferencias económicas y en materia de ejercicio y goce de los derechos consagrados universalmente por los

textos constitucionales. Cuando estas diferencias son leves y la sociedad y el Estado intervienen para eliminar las barreras que impiden la igualdad de oportunidades para todos y la inclusión de grupos excluidos, se puede decir que se está avanzando hacia mayores niveles de cohesión social.

- El segundo componente se refiere al buen nivel de convivencia en el interior de la sociedad. Una sociedad mantiene o avanza hacia mayores niveles de cohesión social cuando sabe encauzar sus conflictos logrando que no degeneren en violencia y divisiones insalvables. Aspectos esenciales de este componente son el reconocimiento del “otro” y el sentimiento de pertenencia, es decir, el despliegue de un sentido de “conectividad social”, en cuyo marco las personas comparten valores y compromisos básicos.
- El tercer componente está asociado al buen grado de confianza en los gobernantes y en la administración pública. La cohesión social depende en gran medida de la legitimidad de las instituciones, y se ve amenazada cuando estas no son representativas. Asimismo, supone la amplia implicación de las personas en las cuestiones públicas (que en este enfoque no solo son las gubernamentales), su participación tanto en los procesos de toma de decisión como en la gestión y control de las actuaciones.

#### **1.1.3.4. Las políticas universales: el Estado de Bienestar y la sociedad salarial**

Como sostiene la literatura especializada, en términos históricos, las políticas sociales alcanzaron su máximo desarrollo a mediados del siglo XX, en el marco del apogeo del Estado de Bienestar (Gallo y Lanari, 2007; Roca, 1998, Golbert, 1998). Se trataba de una forma de organización del Estado, en la que él mismo intervenía en distintos ámbitos de la vida social con la finalidad de garantizar a las personas un piso mínimo de bienestar, independientemente de sus ingresos o de su situación laboral. Durante este período, el Estado proveía servicios gratuitos vinculados a la salud, la educación primaria y secundaria -y en algunos países también la universitaria-, la percepción de una jubilación a partir de una edad determinada, seguro de desempleo en caso de despido, licencias por maternidad y enfermedad, pensiones por invalidez, vacaciones pagas y, en algunos casos, el pago de un ingreso mínimo con independencia de la realización de una actividad laboral (Gallo, 2021). Este sistema, al menos para el

caso argentino, era laborista, los derechos estaban asociados al trabajo y su eficacia al pleno empleo.

En el marco del Estado de Bienestar predominaba el paradigma de las políticas sociales universales, es decir, una amplia batería de beneficios y protecciones otorgados a las personas, sin distinción de su situación económica y social. Durante esta época, que el historiador inglés Eric Hobsbawm (1998) caracteriza como la “edad de oro del capitalismo”, los países en los cuales el Estado de Bienestar había alcanzado un desarrollo considerable aplicaban políticas económicas que les permitían reducir la desocupación hasta niveles extremadamente bajos. En estas condiciones tomó forma lo que Robert Castel (1997) denomina “sociedad salarial”. Este concepto hace referencia a una forma de organización social en la que la mayoría de las personas cuentan con la perspectiva segura de un trabajo registrado y estable, en la cual predomina el pleno empleo y donde el solo hecho de tener un trabajo otorga a las personas una seguridad no necesariamente ligada a las riquezas que hayan podido acumular. Entonces, durante la “edad de oro del capitalismo” -aproximadamente entre 1945 y 1975-, el Estado de Bienestar, las políticas sociales universales y la sociedad salarial se articularon para conformar sociedades crecientemente igualitarias, donde “todos” los ciudadanos podían contar con el acceso a servicios y derechos sociales básicos.

Se han realizado numerosos cuestionamientos, especialmente desde el feminismo, a las cualidades adjudicadas a la construcción del sujeto universal del Estado de Bienestar de mediados del siglo pasado. Las mujeres, así como las personas con discapacidad, no fueron incluídas en ese “todos”, o al menos no de la misma manera que los varones de su época (Rodríguez Enríquez, 2015). Durante ese período histórico -décadas del 40 al 70 del siglo XX- el tratamiento de la discapacidad preponderante era el “rehabilitador”, como se desarrolló en el apartado 1.1.1.2. de esta tesis. Bajo este modelo, las personas que podrían rehabilitarse se consideraban útiles y accedían en tanto trabajadoras a los beneficios de la sociedad salarial. Las personas que no logran rehabilitarse -medida en términos de capacidad de utilidad e inserción laboral- subsistían en base a apoyos del Estado en calidad de ciudadanos de segunda, con bajos ingresos y accesos limitados a circuitos de circulación, producción y consumo.

### **1.1.3.5. Las políticas focalizadas: El Estado neoliberal y la sociedad de los riesgos**

En Argentina, en línea con lo que sucedía en el mundo, a raíz de una serie de complejas transformaciones económicas y sociales, tuvo lugar un ascenso sostenido del desempleo, una caída de los salarios y un deterioro generalizado de las condiciones laborales -durante el último cuarto del siglo XX-. Estas transformaciones fueron acompañadas por un marcado incremento de la desigualdad social y un notorio aumento de la pobreza y la marginalidad, ocasionando que amplios sectores de la población, anteriormente integrados en el marco de la sociedad salarial y de las políticas sociales universales, pasaran a ser víctimas de un proceso de desintegración y exclusión social cada vez más extenso y profundo. A comienzos de la década de los noventa en Argentina se inició un amplio conjunto de reformas estructurales que desmantelaron el Estado de Bienestar y redujeron el alcance y la calidad de muchos servicios sociales básicos -como salud y educación- que formaban parte esencial de las políticas sociales universales (Gallo, 2021; Benza y Kessler, 2020; Figueira, 2014; Halperin, 2008).

En términos de Carlota Pérez (2005) se trató de un nuevo estadio en la profundización del capitalismo. Un proceso mediante el cual se propagó una revolución tecnológica y su paradigma por toda la economía, incorporando cambios estructurales en la producción, distribución, comunicación y consumo, que se tradujo en cambios cualitativos profundos en la sociedad. En la explicación de la autora, en los primeros veinte o treinta años de difusión de una revolución tecnológica se produce un desajuste entre economía y sistema social y regulatorio, pues los últimos se corresponden con la revolución anterior; a esto se suma que los avances en la esfera tecno económica producen costos sociales como el desempleo y la necesidad de nuevas capacidades en términos de formación de recursos humanos. Todo ello genera problemas de gobernabilidad que dan paso a cuestionamientos a la legitimidad del marco socioinstitucional establecido. Así, las presiones políticas terminan por impulsar los cambios requeridos. Con ello se alcanza el nuevo ajuste mediante la articulación de un modo de crecimiento considerado apropiado que trae aparejado un proceso de “reacoplamiento y convergencia” (Pérez, 2005, p.239).

Cómo señala Halperín (2008), el aumento de la pobreza y la exclusión social redefinió la esfera de acción del Estado focalizando sus servicios sólo hacia aquellos relacionados con la asistencia a las personas pobres. El Estado, durante los años noventa, avanzó en la descentralización y reemplazó buena parte del gasto en las políticas sociales

universales<sup>22</sup> por las denominadas focalizadas. Desde la perspectiva focalizada el Estado no debía involucrarse en ninguna actividad ni en ningún área en la cual el sector privado tenía capacidad para cumplirla. El ejercicio de esta política, -reforzada por las restricciones de gasto público ocasionadas por la necesidad de alcanzar equilibrio fiscal, a través de ajustes sucesivos- fueron incluso afectando la cantidad y calidad de las prestaciones focalizadas. De los organismos estatales, emergieron así proyectos dirigidos a grupos en situación de vulnerabilidad, grupos prioritarios por sus diversas características afectadas por el empobrecimiento: personas jóvenes, jefas de hogar, adultas mayores, desempleadas, estudiantes de bajo recursos, indígenas, etc. En tal sentido, resulta destacable la emergencia de una nueva necesidad en la política institucional compuesta por un complejo aparato administrativo dirigido a identificar a los sujetos beneficiarios de estos programas, así como de su posterior monitoreo. Surgió de esta manera, una compleja estructura de programas nacionales, provinciales y municipales (Halperín, 2008, p.138).

En este contexto, el paradigma de las políticas sociales universales cedió protagonismo y crecieron en cambio las políticas sociales focalizadas. Estas últimas se basaron en la detección e identificación de personas o de grupos sociales que padecían una necesidad específica, y que por ello mismo resultaban elegibles para ser beneficiarias de una ayuda determinada. Es decir que, a diferencia de las políticas universales, las políticas sociales focalizadas estaban limitadas en su alcance a personas o grupos que evidenciaban estar pasando por una situación de necesidad. Mientras las políticas universales resultaban preventivas -buscando evitar el crecimiento de la desigualdad social y el surgimiento de situaciones de pobreza-, las políticas focalizadas operan como paliativo de la carencia (Gallo, 2021).

Otras características definitorias de las políticas sociales focalizadas son (Gallo, 2021; Franco, 1996):

- Una mayor diversificación en el diseño, implementación, control y financiamiento de las políticas sociales como alternativa al monopolio estatal.
- Descentralización jurisdiccional que transfiere funciones desde los organismos centrales a los estados locales. Esto significa que se procura que el Estado nacional

---

<sup>22</sup> Para el caso de Argentina se sugiere matizar el carácter universal de la protección social. A mediados del siglo XX se trataba de un sistema estratificado, donde la situación óptima de protección se alcanzaba a través de los derechos sociales asociados al trabajo. Las mujeres no participaron de igual manera que los varones en esa protección ni las personas con discapacidad como se mencionó antes en esta tesis.

delegue la ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas sociales en los Estados provinciales y/o municipales.

- Subsidio a la demanda en lugar de a la oferta. Esto significa que, en lugar de invertir recursos para reducir el costo de un determinado bien o servicio, se otorgue el dinero directamente a las personas beneficiarias, para que de esa forma puedan pagar los bienes o servicios que necesitan.
- Maximización de impacto mediante la selección de las personas beneficiarias y de sus necesidades. En este sentido, una de las finalidades de la focalización es restringir el alcance de la política social sólo a aquellos sectores que más la necesiten.

Como sostiene Figueira (2014) el problema del universalismo y la focalización se asienta sobre las respuestas a las siguientes preguntas:

¿Cuáles son los mínimos aceptables, cuáles son las desigualdades de origen a combatir, así como de qué manera se distribuyen las responsabilidades y en qué esferas de la sociedad se depositan las expectativas para lograr tales fines? ¿Son los mercados, a través de la eficiente asignación de recursos, la clave para tales logros? ¿Son los Estados quienes desde su carácter vinculante en la extracción y asignación de recursos deben ser la garantía última de dichos accesos? ¿Son las familias las que como sistema de protección primordial deben cargar con dicha responsabilidad? ¿Es la comunidad a través de la solidaridad social y el “comunalismo” basado en normas informales la que está llamada a cumplir el rol central? Resulta evidente que no se puede elegir una única esfera, ya que es la combinación de las cuatro esferas aquí mencionadas las que participarán en la generación de riesgos y aseguramientos, distribución y concentración de recursos, producción de bienestar y malestar social (Figueira, 2014, p.7).

Entonces, el debate sobre el papel del Estado, los mercados, las familias y las comunidades en la producción y distribución de bienestar, riesgo, protección e inversión social enmarca los debates sobre focalización y universalismo, y sobre si aplicar esquemas contributivos o no contributivos de prestaciones y transferencias monetarias (Filguera, 2014). En este sentido coincidimos con la corriente que sostiene que el desarrollo económico no implica automáticamente desarrollo social. Para ello es necesario que el desarrollo económico vaya acompañado de vigorosas políticas de Estado, de carácter distributivo, que apunten a atacar la pobreza y que tiendan hacia una mayor igualdad. Como plantea el sociólogo portugués Boaventura de Sousa Santos:

“El Estado es un animal extraño, mitad ángel y mitad monstruo, pero, sin él, muchos otros monstruos andarían sueltos, insaciables, a la caza de ángeles indefensos. Mejor Estado, siempre; menos Estado, nunca” (de Sousa Santos, 2011, p. 1).

Las medidas de política pública que procuran mejorar la distribución -primaria o secundaria- de la riqueza, como, por ejemplo, la moratoria previsional y la permanente actualización de las jubilaciones, la Asignación Universal por Hijo y también los subsidios -al transporte, a la luz, al gas, al agua, al boleto estudiantil, etc.- significan importantes políticas de distribución secundaria de la riqueza. Son las políticas de bienestar social, que constituyen el aspecto más democrático de la acción pública, en tanto vienen dirigidas hacia el campo de los sectores populares de la sociedad. Sostenemos, con Alayón, que los gobiernos que asuman una perspectiva progresista deben ampliar al máximo posible las políticas sociales -universales y focalizadas- en beneficio de los sectores sociales históricamente más castigados (Alayón, 2012, p. 12).

#### **1.1.3.4. Los dispositivos de capacitación y empleo para personas con discapacidad**

Siguiendo la terminología francesa que aborda este tipo de temáticas, llamamos “dispositivo” al tipo de programa o servicio público orientado a mejorar las oportunidades de inserción sociolaboral de las personas con discapacidad. Desde esta perspectiva, la dimensión institucional es central para comprender los alcances de un “dispositivo de inserción” y su peso sobre las subjetividades y trayectorias (Jacinto y Millenaar, 2009).

Las instituciones son, desde esta perspectiva de análisis, no sólo dispositivos de control y socialización, sino también espacios de subjetivación (Dubet y Martucelli, 1997; Bauman, 2003). Como señala Bauman (2003), la exclusión social se asocia con una situación de desafiliación institucional, muy vinculada a los problemas de empleo y al hecho de que los derechos sociales han tenido, en la segunda parte del siglo XX, una fuerte relación con la condición de tener empleo, como se remarcó anteriormente en esta tesis (Castel, 1997).

Las escuelas secundarias son el ejemplo clásico de inserción social, además de los conocimientos generales brindan en muchos casos dispositivos específicos para la inserción sociolaboral. También las Instituciones sin Fines de Lucro (ISFL) tienen un papel, en menor o mayor medida (desde pequeñas ISFL hasta sindicatos de larga trayectoria e ISFL internacionales), en la capacitación para el trabajo al ofrecer un amplio

abánico de dispositivos (cursos de Formación Profesional, itinerarios formativos, proyectos de inserción laboral, etc.).

Sostenemos, siguiendo a Jacinto y Millenaar (2013), que los dispositivos implican una forma de producción de conocimiento y una organización táctica de las relaciones sociales. Inspirados en la definición foucaultiana del término, los dispositivos ponen en juego tanto una forma de gestión y disciplinamiento, como una forma de subjetivación. Incluyen a las personas y a las instituciones; y un conjunto de reglas, de normas, de discursos, contenidos, al mismo tiempo que de costumbres, hábitos, formas de organización, etc.

En cuanto a los esfuerzos por mejorar la inclusión laboral, Bertranou y Paz (2007) presentan una enumeración de las distintas políticas dirigidas a las personas desempleadas en general, algunas utilizadas en nuestro país específicamente para personas con discapacidad: servicios de colocación, capacitación y entrenamiento, creación directa de empleo (en el sector público y el fomento a la creación de proyectos productivos), subsidios a la contratación (reducciones impositivas o cobertura de algunos costos laborales), seguros por desempleo, prestaciones por jubilación anticipada e indemnizaciones por despido. Los dispositivos específicos de capacitación y empleo incluyen: a) pasantías, prácticas profesionalizantes y entrenamientos; b) emprendimientos productivos y/o formación para promover el desarrollo del emprendedorismo, c) orientación educativa y laboral, y d) articulaciones con la formación profesional (Jacinto y Millenaar, 2013, p.102).

## **1.1.4 El trabajo y la discapacidad**

### **1.1.4.1. El trabajo y su función de inclusión social**

Para ahondar en la problemática de la inclusión sociolaboral de las personas con discapacidad se impone la necesidad de abordar los conceptos “trabajo” e “inclusión”. A lo largo de la historia se ha definido al “trabajo” desde diferentes perspectivas<sup>23</sup>. Desde la asociación con una “actividad física penosa, que moviliza un saber productivo, utiliza

---

<sup>23</sup> Los límites del trabajo, su contenido y el papel en las teorías sociales, no están desvinculados de las formas de interpretar el mundo, dominantes, pero cambiantes, en diferentes períodos de la sociedad y, en particular, del capitalismo. Puesto que en torno al trabajo se da una disputa de clases, estas formas dominantes de verlo no son independientes de los flujos y reflujos de dichos conflictos colectivos (De la Garza Toledo, 2000, p.11).

herramientas apropiadas y se sirve de tecnología” (Neffa, 1999, p.3) con el fin de satisfacer las necesidades vitales, pasando por la concepción marxista, que lo define como una realidad social, hasta una noción con las funciones de ser fuente de identidad personal e inclusión social. En las últimas décadas el trabajo ha sido progresivamente concebido como una actividad donde los seres humanos se descubren, se construyen a sí mismos y se relacionan con otros. Pasó a ser considerado un espacio para la inclusión social, la construcción de identidad y realización personal. Es por ello que Noguera (2002) plantea la dicotomía: “concepto amplio versus concepto reducido” de trabajo. El amplio considera que una actividad laboral puede tener recompensas intrínsecas. En cambio, el reducido sólo consideraría recompensas extrínsecas (dinero, supervivencia, reconocimiento social, etc.). Esta discusión sobre el sentido del trabajo aporta un marco para la interpretación de la información construida durante la investigación. Si se considera al trabajo únicamente como una fuente para obtener los medios necesarios para la subsistencia, no serán necesarios los esfuerzos por incluir laboralmente a las personas con discapacidad puesto que podrían obtenerse vía asistencia. Pero, si se considera al trabajo desde un concepto amplio, tiene sentido el esfuerzo desde los programas de gobiernos y las organizaciones civiles (Alvarez y Labrunee, 2019).

El “trabajo” fue el concepto clave de esta investigación, entendiéndolo como un elemento condicionante de los procesos de inclusión sociolaboral. Como señala Medá (2009) el trabajo puede considerarse nuestro “hecho social total”, ya que estructura de parte a parte nuestras relaciones con el mundo y nuestras relaciones sociales. Es la relación social fundamental (p.24). En términos de André Gorz (1995), por el trabajo remunerado (y más particularmente por el trabajo asalariado) es por lo que pertenecemos a la esfera pública, conseguimos una existencia y una identidad sociales (es decir, una “profesión”), estamos insertos en una red de relaciones e intercambios en la que nos medimos con las demás personas y se nos confieren derechos sobre ellas a cambio de nuestros deberes hacia las mismas (p.22).

Como señala la literatura especializada, hasta hace poco tiempo el uso del término “integración” primaba para indicar la participación de las personas con discapacidad en diferentes ámbitos de su vida y su cotidianidad. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) adoptó a escala internacional el término “inclusión” y otros organismos internacionales lo adoptaron también. Una diferencia relevante entre integración e inclusión reside en que se pasa de considerar el individuo como sujeto, como individuo particular quien se integra y en quien se ubica el

“problema”, a pensar en el contexto en su conjunto, el cual debe satisfacer las necesidades de todos los que se encuentran en él (Díaz y Fernández, 2005, p.12). En este sentido, la inclusión no debe verse restringida a las personas, familias, etc.; se habla de la inclusión más como una actitud, una forma de sentir, una forma de valorar. Esto lo configura como un término más amplio en el ámbito social, por ello la inclusión no es solo un problema de acciones puntuales. En algunos contextos se habla hoy de inclusión como una nueva alternativa orientada hacia la innovación, que reconozca y atienda la diferencia y la complejidad de la discapacidad (Díaz y Fernández, 2005, p.12), relacionada con lo que se mencionaba para el concepto de “accesibilidad universal”.

En cuanto al concepto de “trabajo”, la Organización Internacional del Trabajo (2019) lo define como el conjunto de actividades humanas, remuneradas o no, que producen bienes o servicios en una economía, o que satisfacen las necesidades de una comunidad o proveen los medios de sustento necesarios para los individuos. El “empleo” es definido como "trabajo efectuado a cambio de pago (salario, sueldo, comisiones, propinas, pagos a destajo o pagos en especie)" sin importar la relación de dependencia (si es empleo dependiente-asalariado, o independiente-autoempleo)” (OIT, 2019, p.1); mientras que “trabajo decente” es planteado como un concepto que busca expresar lo que debería ser, en el mundo globalizado, un buen trabajo o un empleo digno. Siguiendo esta línea de definiciones en torno al trabajo, el trabajo que dignifica y permite el desarrollo de las propias capacidades no es cualquier trabajo; no es decente el trabajo que se realiza sin respeto a los principios y derechos laborales fundamentales, ni el que no permite un ingreso justo y proporcional al esfuerzo realizado, sin discriminación de género o de cualquier otro tipo, ni el que se lleva a cabo sin protección social, ni aquel que excluye el diálogo social y el tripartismo (ILO, 2020; 2021). Amartya Sen comenta que el acierto del vocablo “trabajo decente” es su sentido universal, alcanzando en este caso el universal a todas las personas trabajadoras. También lo es su visión ampliada, que permite a la vez realizar análisis económicos y éticos. El trabajo decente, como afirma Lanari, es un derecho que va más allá de la legislación laboral vigente:

“Tiene el sentido de reconocer derechos básicos y permite una comprensión mucho más alentadora de las necesidades de las distintas instituciones y las distintas políticas en pro de los derechos y de los intereses de los trabajadores” (Lanari, 2004, p.5).

El derecho al trabajo está reconocido y garantizado en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En la Constitución de la Nación Argentina está contemplado en los artículos 14, 14 bis y 75 inciso 19.

“El trabajo es el medio indispensable para satisfacer las necesidades espirituales y materiales del individuo y de la comunidad, la causa de todas las conquistas de la civilización y el fundamento de la prosperidad general; de ahí que el derecho a trabajar debe ser protegido por la sociedad, considerándolo con la dignidad que merece y proveyendo ocupación a quien lo necesite” (Carta Magna. Argentina, 1949).

Los derechos económicos, sociales y culturales, entre los que se inscribe el derecho al trabajo, son considerados positivos. A diferencia de los derechos civiles y políticos, considerados negativos, en tanto su cumplimiento sólo exige que algo no sea hecho, los derechos positivos demandan que se realicen acciones y no meramente se abstenga de actuar. Es decir, los derechos positivos para su cumplimiento reclaman una disponibilidad de recursos y voluntad de realización que buena parte de los Estados no están en condiciones de garantizar (Bertomeu, 2000, p.236). Pero esta dicotomía ha sido cuestionada, entendiendo que todos los derechos tienen componentes positivos y negativos. Incluso Holmes y Sunstein (2015) plantean la inexistencia de derechos negativos efectivos, en tanto toda garantía de derechos tiene un costo que el Estado debe asumir, como por ejemplo la libre circulación relacionada con el mantenimiento de rutas.

#### **1.1.4.2. Los debates en torno al trabajo**

Desde mediados de la década del ochenta del siglo XX, asistimos a un amplio debate sobre las nuevas formas de trabajo producidas en el marco de la globalización, la reestructuración de los procesos productivos y la flexibilización del trabajo. Desde entonces, diferentes autores han tratado de encontrar términos precisos para describir las transformaciones que distinguen el nuevo ciclo social y el papel que el trabajo juega en las configuraciones sociales emergentes. Hay consenso en señalar que la nueva centralidad del trabajo se caracteriza por su condición inestable e insegura, y a esto se le llama “precariedad”, la cual, en casos extremos, se desplaza hacia los márgenes y asume la forma de “exclusión social”. Se ha dicho también que esta inestabilidad se ha vuelto estructural y que debilita o modifica el carácter integrador del trabajo en las sociedades

contemporáneas. Así, el trabajo en su forma inestable e insegura, en su ausencia persistente o en sus formas “desprotegidas”, conduce a nuevas formas de integración que contienen en sí mismas la “fuerza de la exclusión”<sup>24</sup> (Gallo, 2020; Guadarrama, 2019; Castel, 1997).

Como sostienen Palier y Esping-Andersen, el punto de partida de los cambios en el trabajo y las modalidades de empleo hay que buscarlo en el último cuarto de siglo pasado, en épocas de economía posindustrial. Entonces se produjeron tres de las más grandes revoluciones recientes:

- La creciente presencia de las mujeres en el mercado laboral.
- El envejecimiento de la población.
- El surgimiento de nuevas desigualdades.

En esta tesis planteamos que es necesario un concepto ampliado de trabajo, que considere a la vez sus dimensiones objetiva y subjetiva. Es decir, se requiere partir de la idea de que el trabajo es una forma de interacción entre personas y entre estas con objetos materiales y simbólicos, que todo trabajo implica construcción e intercambio de significados (De la Garza Toledo, p.111). Las interfases entre trabajo y no trabajo y la nueva importancia de los trabajos no industriales contribuyen a este planteo ampliado: implican un objeto de trabajo, que puede ser material o inmaterial, en particular, la revalorización de los objetos en su cara subjetiva. Cómo sostiene De la Garza Toledo, la conexión entre medios y fines en el trabajo pone en juego a todos los campos de la subjetividad, en particular porque trabajar es relación con objetos que pueden provenir de la naturaleza o no, pero específicamente interacción social de manera inmediata o mediata, con sus componentes materiales y subjetivos. La especificidad de cada trabajo no proviene de las características del objeto, ni de las actividades mismas, ni del tipo de producto, sino de la articulación de este proceso de producir con determinadas relaciones sociales amplias, con relaciones económicas, de poder, de interés, de influencia, culturales (De la Garza Toledo, 1997).

Finalmente, los límites entre trabajo y no trabajo no son naturales o universales, sino que dependen de las propias concepciones sociales y de los poderes dominantes a este respecto (De la Garza Toledo, 2002, p.122). En otras palabras, los especialistas en trabajo remarcan que la diversidad de experiencias de trabajo y de no trabajo, pueden

---

<sup>24</sup> Guadarrama propone dos ejes conceptuales: el que alude al trabajo precario y el que hace referencia a la heterogeneidad del mundo del trabajo en los países en desarrollo (Guadarrama, 2019, p.214).

contribuir, junto con las formas de dar sentido a las personas en estos espacios de relaciones sociales, a la conformación de sujetos sociales diversos (de la Garza Toledo, 2002, p.124).

### **1.1.4.3. Del empleo al desempleo: formalidad, informalidad y precariedad**

De la misma manera que consideramos el concepto de discapacidad alejándonos de las clasificaciones binarias, en el mundo del trabajo nos encontramos con un continuo de situaciones que van del trabajo al no trabajo, del empleo al desempleo, de la formalidad a la informalidad, de la precariedad a la calidad, etc.

Según la literatura especializada, el “empleo formal” incluye a los trabajadores que tienen una relación laboral reconocida y en la que se cumplen sus derechos laborales. A la inversa, el “empleo informal” engloba a los trabajadores que, aunque reciben un pago por su trabajo, no tienen una relación laboral reconocida y no pueden hacer cumplir sus derechos laborales (Neffa, 2008; Enríquez, 2015). La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sostiene que el empleo formal es el que más impacto tiene en el crecimiento económico y en la reducción de la pobreza (OCDE, 2009). En esta línea, sostienen que la generación de empleos productivos es la clave para fomentar el crecimiento económico, reducir la pobreza e incrementar la cohesión social (OCDE, 2014). Se considera al empleo uno de los factores de producción, una de las fuentes de crecimiento (OIT, 2019; Enríquez, 2015; OCDE, 2009; Neffa, 2008).

Si bien ya no podemos hablar de “Estado de Bienestar”<sup>25</sup>, haciendo alusión al período en el que se habían desarrollado mecanismos de intervención en la economía y acuerdos con las organizaciones de los trabajadores y donde se daba una situación de casi “pleno empleo”, sí podemos decir que la seguridad social sigue vinculada todavía fuertemente al empleo. La seguridad social<sup>26</sup> está definida en los Convenios de la OIT y en los instrumentos de la ONU como un derecho fundamental, aunque, como esos mismos

---

<sup>25</sup> En términos de Gøsta Esping-Andersen un Estado de Bienestar del Siglo XXI sería posible y debiera ser el gran desafío de los Estados actuales. Según el autor las políticas públicas debieran tener en cuenta entre sus medidas: la inversión en niños, transfiriendo ingresos para los pobres y especialmente un cambio hacia los servicios proporcionados a las familias; la inversión en las mujeres, o hacer que las mujeres se conviertan en las “heroínas” de la sociedad postindustrial, las mujeres como clave del nuevo equilibrio de bienestar; combatir el impacto de la clase de origen en las posibilidades y oportunidades de los niños; un nuevo sistema de evaluación de riesgo, una nueva solidaridad; y un nuevo sistema de contabilidad social (Esping Andersen, 2010).

<sup>26</sup> La seguridad social es definida como la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia (OIT, 2001).

organismos señalan, en realidad sólo una pequeña proporción de la gente en nuestro planeta disfruta del mismo. La seguridad social es definida en términos generales como un sistema basado en cotizaciones, que garantiza la protección de la salud, las pensiones y el desempleo, así como las prestaciones sociales financiadas mediante impuestos (OIT, 2001, 2015, 2020).

En 2001, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la Resolución y Conclusiones Relativas a la Seguridad Social, en base a un informe que indicaba que sólo el 20% de la población mundial tenía una cobertura adecuada en materia de seguridad social, mientras que más de la mitad no disponía de ninguna forma de protección social (OIT, 2001). Las personas que no estaban cubiertas tendían a formar parte de la economía informal, por lo general, no estaban protegidos en su vejez por la seguridad social y no estaban en condiciones de pagar sus gastos de salud. Además, muchas personas tenían una cobertura insuficiente, es decir que carecían de elementos significativos de protección (como la asistencia médica o las pensiones) o que la protección que recibían era escasa. Estos datos cuestionan el sujeto “universal” al que hacía referencia el modelo del Estado de Bienestar.

La experiencia demostró que la informalidad era un fenómeno persistente y/o creciente<sup>27</sup>. Aún en países con un elevado crecimiento económico, cada vez más trabajadores, a menudo mujeres, se encontraban en empleos menos seguros, como ser el trabajo eventual, el trabajo a domicilio y algunos tipos de empleo por cuenta propia que carecían de cobertura de la seguridad social (OIT, 2001).

Las personas con discapacidad que no formaban parte de la fuerza de trabajo, si no podían contar con el apoyo de sus familiares, quedaban excluidas de estos beneficios. Los colectivos especialmente vulnerables eran los que encontraban mayores obstáculos y barreras de acceso y permanencia en el empleo y por ende aquellos que tenían menos acceso a la seguridad social, con la falta de beneficios y satisfacción de necesidades básicas que ello implicaba (los conocidos como “derechos asociados al trabajo”).

Siguiendo el nuevo paradigma propuesto por Juan Somavía, la noción de “trabajo decente” (que se planteó en apartados anteriores) estructuraría las siguientes dimensiones: trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en el cual los derechos son respetados y cuenta con remuneración adecuada y protección social

---

<sup>27</sup> Hasta no hace mucho, en la literatura sobre mercado laboral, se suponía que la proporción creciente de la fuerza de trabajo de los países en desarrollo terminaría en un empleo en el sector formal cubierto por la seguridad social. La experiencia luego demostró que podía no ser así.

(OIT, 2002). En base a esta definición en la economía informal se constata un déficit de “trabajo decente” y para resolverlo sería necesario atacar las causas profundas de la actividad informal y de la informalización (Neffa, 2008, p.56).

Como señala Neffa hablando de la transición desde los “verdaderos empleos” al trabajo precario, en la mayoría de los países en vías de desarrollo, como ser el nuestro, aquí la informalidad surge como una consecuencia de la heterogeneidad estructural, del proceso de migraciones internas, del bajo nivel de acumulación, de la insuficiente generación de empleos asalariados de calidad y de la puesta en práctica de estrategias de supervivencia por parte de quienes no acceden al empleo “formal” (Neffa, 2008, p.85). En nuestros días, la persistencia del fenómeno de la informalidad se da juntamente con las transformaciones que sufren los “empleos típicos”, aquellos donde predominaba una relación salarial próxima a la llamada “fordista” en los países más industrializados de Europa Occidental y que desde hace tres décadas ha cambiado sustancialmente, dando paso al trabajo y al empleo precario (Neffa, 2008, p.86).

Esa sensación endeble está referida a características ocupacionales que impulsan o al menos facilitan la exclusión de trabajadores del marco de su actividad. Se expresa en la participación intermitente en la actividad laboral y en la disolución del modelo de relación salarial que prevalecía con anterioridad para pasar a contratarse por un tiempo determinado, en el uso flexible de la fuerza de trabajo, dejando a la persona obrera o empleada asalariada sin acceso al derecho de preaviso e indemnización por despido. En otros términos, la flexibilización (en el campo de la normativa vinculada a la protección de los trabajadores), conduce a una situación de precariedad laboral en tanto y en cuanto debilita el lazo que une a los trabajadores con su empleo, volviendo endeble su inclusión en el mercado de trabajo. Esto se expresa en la participación intermitente en la actividad económica, en la disolución de una relación salarial segura y estable (Neffa, 2008, p.87).

Como señalan Castel (2010, 2014) y Neffa (2008), la precariedad atenta doblemente contra la inclusión social, pues por una parte implica la inseguridad y la inestabilidad de la relación salarial y del empleo, generando riesgos y creando incertidumbres sobre el futuro en cuanto a la protección social y, por otro lado, fragiliza el colectivo de trabajo y genera insatisfacción por la falta de reconocimiento, más que un dualismo provoca una fragmentación social instaurando una sociedad heterogénea y desigual que funciona con “varias velocidades” (Neffa, 2008, p.100). Julio Neffa sintetiza las trascendentes variaciones ocurridas en el mercado de trabajo y en la relación salarial desde mediados de los años setenta de la siguiente manera: aumento del desempleo y el

subempleo, crecimiento de la informalidad, del trabajo no registrado y del empleo precario. Incluso señala que, cuando como resultado del proceso de crecimiento económico o de las políticas de empleo se frenan o se revierten esas tendencias de estancamiento o recesión, en un primer momento la mayoría de los nuevos empleos son precarios: se trata de contratos de duración por tiempo determinado, trabajos temporarios contraídos por medio de agencias de servicios eventuales, pasantías que se renuevan sucesivamente, prolongados períodos de prueba, etc. (Neffa, 2008, p.105). Siguiendo esta línea de pensamiento, se plantea que la situación al momento de realizar esta tesis, se caracteriza tanto por las restricciones para generar empleos en el número y calidad suficientes como para absorber el desempleo y el subempleo existente y generar nuevos puestos con el fin de hacer frente al crecimiento de la población económicamente activa y responder a las necesidades y demandas de las nuevas generaciones de trabajadores<sup>28</sup> (Neffa, 2008, p.109).

En Argentina, las políticas de empleo han sido lo que se considera como “pasivas”, ofreciendo seguros de capacitación y un trabajo, pero durante un tiempo limitado. De esta forma han contribuido también con la fragmentación social que mencionan los autores que buscan visibilizar la heterogeneidad del mercado del trabajo. Un mercado donde la población económicamente activa se divide entre: personas ocupadas y desocupadas; asalariadas, independientes e informales; personas trabajadoras con garantía de estabilidad y contratadas por tiempo determinado (CDD) o contratadas temporalmente a través de las empresas de servicios eventuales (ETT), etc. (Neffa; 2008, p. 13). Según la nueva concepción la economía informal comprendería también a todas las personas trabajadoras sin protección social (denominadas generalmente como “no registradas” o “en negro”). El sector informal no debe ser mirado alternativamente como algo totalmente integrado, autónomo, pues siempre mantiene vínculos de importancia con el resto de la economía. Importa bienes y exporta bienes y servicios hacia los otros sectores (Neffa, 2008, p.59). Si se acepta que las características predominantes para la mayoría de las personas trabajadoras en el sector informal son el trabajo precario, la inseguridad y la inestabilidad, las bajas remuneraciones y rentabilidad, la falta de protección social y la vulnerabilidad social, el trabajo informal constituye uno de los

---

<sup>28</sup> En referencia a la edad, las personas jóvenes experimentan mayor inestabilidad, rotan más frecuentemente, porque sobre ellas se tienen dudas en cuanto a si reúnen las condiciones para ocupar un puesto o ejercer una determinada profesión y porque en el momento de ingresar constatan que hay una considerable distancia entre los conocimientos y competencias que poseen y por otro lado los requerimientos específicos del puesto de trabajo (Neffa, 2008, p.111).

núcleos duros de la problemática económica, financiera, fiscal, laboral y previsional del país que afecta a casi la mitad de la población económicamente activa argentina.

Como sostienen Hualde y Alfaro (2012) existen en el mercado de trabajo argentino grandes diferencias en la productividad del trabajo, entre sectores y dentro de ellos. Asimismo, varían los grados de precariedad, incluso los significados que se le asignan a estos. El significado varía para los sujetos según: otras valoraciones o sentidos que le dan al trabajo; la relación con otras esferas de la vida personal; y el momento del tiempo biográfico, entre otros. Neffa (2008) coincide en destacar el carácter heterogéneo del mercado de trabajo: una parte ingresa al trabajo formal, en otros casos la inserción en actividades informales constituye una etapa preparatoria para el empleo formal, mientras que para otros ocupa la mayor parte de su trayectoria laboral. Para las personas con discapacidad, esta trayectoria, como otras -por ejemplo, la educativa- es aún más ardua. Los varones tienen más éxito que las mujeres, a pesar de que ellas han obtenido un superior nivel de educación (p.71). Por igual trabajo las remuneraciones de las mujeres son más bajas.

La informalidad laboral ha sido, en las últimas décadas, uno de los más serios problemas que las personas trabajadoras han enfrentado. Su sostenido crecimiento entre principios de los años ochenta y comienzos de este siglo, que se manifestó en forma simultánea con el incremento de la desocupación y la caída de los ingresos reales entre la población trabajadora, son los componentes centrales del lento proceso de deterioro del mercado laboral que afectó a buena parte de la Argentina, resultando en niveles récord de pobreza y concentración del ingreso que se observaron a fines de los noventa y principios de los 2000 (Novick y otros, 2008). La informalidad sigue siendo una categoría ocupacional significativa en los países en desarrollo porque ya no se cree en una dinámica sustentable de crecimiento económico acelerado ni en un proceso de industrialización sustitutiva que generaría empleo e ingresos para todas las personas desocupadas y subempleadas, ni en la capacidad de un derrame del crecimiento para eliminar la pobreza y la indigencia. Se trata de un fenómeno masivo, estructural, permanente, que actualmente configura la economía de los países en vías de desarrollo y tiene presencia hasta en los desarrollados (Neffa, 2008, p.82).

#### 1.1.4.4. El desempleo

Si bien encontrar trabajo remunerado ha sido un persistente problema para personas o grupos a lo largo de la historia, el desempleo, tal cual lo conocemos, ni es un hecho natural, ni representó siempre un problema social con la magnitud que desde hace unas décadas aqueja al mundo (Martino, 2008, p.24). A lo largo de los siglos, lo que hoy conocemos como desocupación y subocupación fue la regla general y sólo una minoría tenía ocupación fija y asegurada. En esas sociedades no existía el problema del desempleo porque no existía la norma trabajo (Beck, 2000, p.21). Fue recién a partir del Estado de Bienestar, que inició a mediados del siglo XX, cuando los Estados se orientaron a garantizar el pleno empleo y sostener el poder adquisitivo de la población trabajadora. En Argentina, con las particularidades de un capitalismo periférico, desde la segunda posguerra y hasta mediados de la década de 1970 se contó con una clase media asalariada protegida por los esquemas de la seguridad social, financiados básicamente a través de los aportes de las personas aseguradas y las contribuciones patronales. En este marco es que se asentó un afinado montaje entre protecciones sociales y trabajo asalariado; que dependía en gran parte de la solidez de la estabilidad laboral y del crecimiento económico (Martino, 2009, pp. 29-31).

El incremento de los índices de desempleo en el último cuarto de siglo XX llevó a hablar de un nuevo tipo de desempleo, de naturaleza distinta y de más largo plazo. El desempleo ya no era solo cíclico, sino estructural, ya que los puestos perdidos en las épocas recesivas ya no se recuperaban o, como señala Eric Hobsbawm (1995) “nunca volverían a recuperarse” (p.413). Como indica Robert Castel (2010), el cambio de régimen del capitalismo, en el sentido del pasaje del capitalismo industrial al financiero, ha dado lugar a un régimen de acumulación que se realiza, por un lado, sobre la precarización de millones de personas trabajadoras (pérdida de protección, de derechos, etc.) y por el otro, por el desplazamiento de personas hacia la desocupación de largo período o definitiva (acumulación sobre “trabajo muerto”). Cuantas más personas quedan fuera, más se acumula o más se equilibra el sistema (p.10). En términos de Hannah Arendt (2009):

“Nos enfrentamos con la perspectiva de una sociedad de trabajadores sin trabajo, es decir, sin la única actividad que les queda. Está claro que nada podría ser peor”<sup>29</sup> (p. 8).

En la Argentina, durante la década de 1990 la situación de las personas trabajadoras se precarizó aún más como consecuencia de la aplicación de políticas neoliberales y el retiro del Estado. Con la presidencia de Carlos Menem, Argentina llegó por primera vez a los dos dígitos en su tasa de desocupación. El pico histórico hasta ese momento se alcanzó en mayo de 1995 con una tasa de desempleo de 18,4%. Según Beccaria (1996, 2001), casi todo el aumento del desempleo de los primeros años de la década de 1990 fue equivalente a la pérdida de empleo de la industria manufacturera, producto del fuerte proceso de desindustrialización por el que atravesó nuestro país. Fernando de la Rúa dejó el gobierno en diciembre de 2001 con una tasa de desocupación del 18% y del trabajo informal superior al 38%; en medio de fuertes protestas, que tuvieron su epicentro el 20 y 21 de diciembre y que terminaron en una violenta represión.

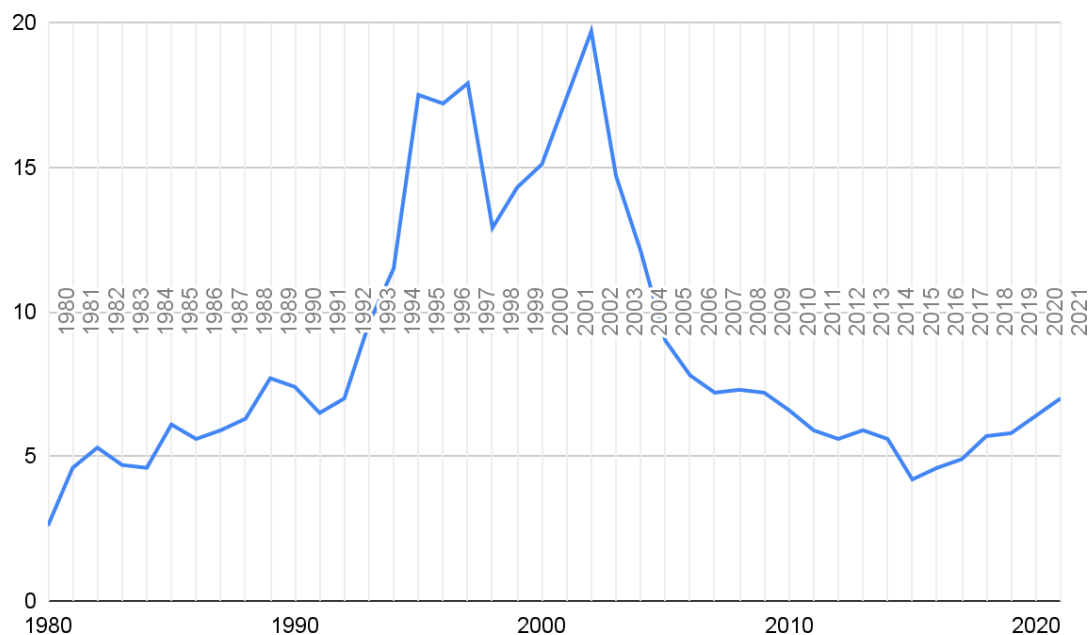
En los años siguientes, luego de llegar al 21,5%, el desempleo comenzó a bajar. No ocurrió lo mismo con el “trabajo no registrado” que, en el tercer trimestre de 2003, llegó al 49,5% de las personas trabajadoras, el pico histórico (MTEySS, 2021). Posteriormente, las políticas en materia laboral tendieron a revertir esa situación fomentando la inserción social a través de la generación de empleo registrado.

Con la gestión de Néstor Kirchner la desocupación cayó sostenidamente y bajó de los dos dígitos, alcanzando el 8,5% de la población económicamente activa en el año 2005. El desempleo en Argentina siguió en descenso hasta el año 2015. El giro en la política nacional iniciado en 2016 volvió a cambiar el signo de la curva y el desempleo volvió a comenzar a ascender de manera sostenida hasta 2021 (INDEC, 2021). En los GRÁFICOS 3 y 4, se amplía el detalle para el período de estudio de esta tesis -2010/2121-

---

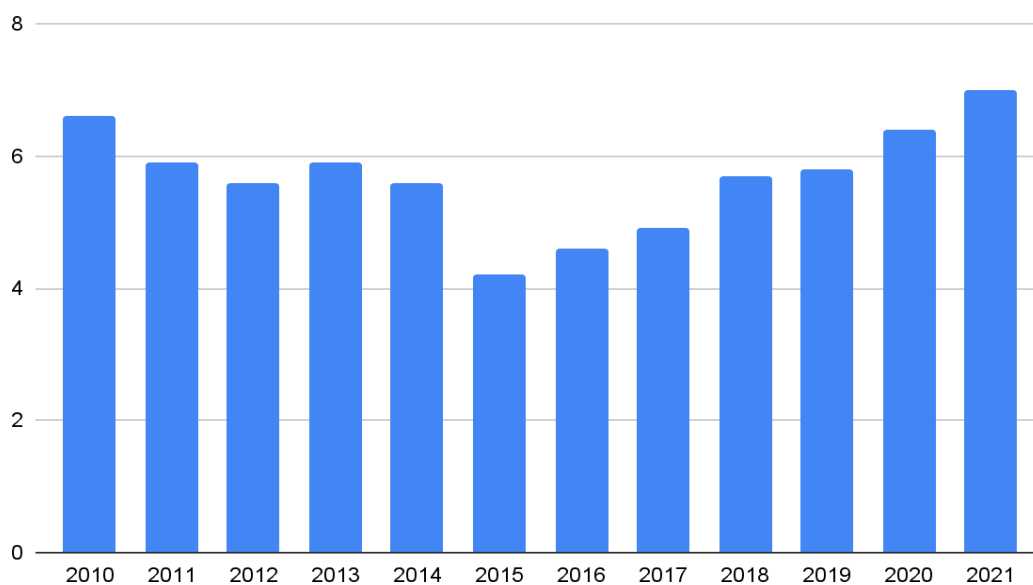
<sup>29</sup> Frente a la crisis del empleo surge el debate en torno al significado del trabajo: ¿se trata de un medio privilegiado para el sustento de las necesidades de la vida y, por ello mismo inevitable, y al mismo tiempo liberador, aunque esa libertad se limite a la supervivencia? -Löwith 2008-; ¿se trata de una actividad enajenada que se realiza para beneficio económico ajeno y, a raíz de ello, esclavizante? Cuando, promediando la década de 1990, Dominique Méda -1995- convocaba a “desencantar el trabajo”, André Gorz doblaba la apuesta al decir que ello no era necesario, que el trabajo ya estaba desencantado -Gorz, 1998- (Cutuli, 2014, p.52).

**GRÁFICO 3**  
**EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DESEMPLEO, ARGENTINA 1980-2021**



Fuente: INDEC, 2021<sup>30</sup>.

**GRÁFICO 4**  
**EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DESEMPLEO, ARGENTINA 2010-2021**



Fuente: INDEC, 2021.

<sup>30</sup> Los datos sobre el desempleo en Argentina fueron tomados del INDEC, como se indica en las referencias de los gráficos. No obstante, no se desentiende esta tesis del debate en torno al proceso mediante el cual se construyeron esos datos, contándose en Argentina con distintas mediciones y valores: del INDEC, de la CEPAL, del Banco Mundial, la OIT y el FMI.

#### 1.1.4.5. La inserción en un contexto heterogéneo

La inserción sociolaboral de las personas con discapacidad, que interesa abordar desde esta tesis, constituye un conjunto de procesos desplegados en un mercado de trabajo heterogéneo y segmentado. Como sostiene Dubar (2001), en este escenario, la educación y la formación, tanto profesional como en el espacio laboral, ocupan lugares diferenciados según segmentos, sectores productivos y territorios. El empleo de las personas con discapacidad puede ser considerado un fenómeno construido socialmente, donde las políticas públicas, los propios sujetos con discapacidad y los circuitos de educación-formación conforman diferentes “mundos del trabajo”.

Durante el último cuarto de siglo XX, en Argentina, como en otros países occidentales, la apertura de las economías al mundo puso en tela de juicio la relación entre políticas económicas y sociales que funcionaba hasta el momento<sup>31</sup>. La globalización llevó a un desplazamiento de la industria a disminuir los costos de la mano de obra vía la precarización de la misma, como se mencionó en apartados anteriores. De esta manera:

“Los sistemas de protección basados en los seguros sociales, concebidos en sus orígenes para proteger a los obreros industriales poco cualificados con contrato de duración indefinida (...) se mostraron mal adaptados para proteger las vidas laborales más móviles, más caóticas, muchas veces más precarias, típicas de la nueva economía” (Esping-Andersen y Palier, 2010, p.10).

Cada vez más personas se encontraron en dificultades. En ese nuevo contexto las políticas sociales parecieron haberse convertido en “contra productivas”. Por su modo de financiación fueron señaladas como un coste y ya no se veían como una forma de apoyar a la economía (Esping-Andersen y Palier, 2010, p.11).

A principios de los años 2000, las estrategias de intervención se dirigieron hacia las competencias individuales. Comenzó a adquirir un lugar central la dimensión actitudinal, reformulando el concepto de empleabilidad en términos subjetivos (al destinarse a la formación de disposiciones, hábitos y competencias para el trabajo, antes que a una función estrictamente capacitadora vinculada con la adquisición de un dominio técnico para un puesto laboral). Se incorporaron habilidades técnicas (saber hacer), y

---

<sup>31</sup> La garantía principal del estatuto del trabajo era la propiedad social, una forma de asegurar a los no propietarios. La propiedad social adquiría materialidad en los diversos dispositivos de protección social que el “Estado del Bienestar” ponía en funcionamiento (Esping-Andersen y Palier, 2010, p.9).

también habilidades personales (saber ser). De acuerdo a Jacinto (2016), en el marco de un nuevo enfoque de protección social, la concepción sobre la empleabilidad adquiere un carácter multidimensional que abarca a servicios de orientación socio-laboral, finalización de estudios formales, capacitación profesional y entrenamientos laborales (Roberti y Pozzer, 2020, p.5).

Con la recuperación de las políticas públicas sociales, pos crisis del 2001 en Argentina, se evidenciaron cambios en las concepciones acerca de la inserción laboral; pasando del “sistema paliativo” al de “protección social”. En Mar del Plata se crearon nuevas sedes de instituciones nacionales y/o se ampliaron y fortalecieron las existentes. Burgos y Millenaar (2020) sostienen que entonces se crearon instituciones más flexibles, atentas a las demandas sociales de la época. Las nuevas políticas sociales trataron de construir un piso de protección social a través de aumentar la escolarización, desarrollar la formación profesional y en líneas generales mejorar la empleabilidad. No obstante, estas políticas tuvieron varias dificultades, que provenían de su propio diseño que no contaba por ejemplo con un enfoque de género específico. Así no preveía acciones afirmativas, ni apoyo a las mujeres frente a la doble carga de trabajo. La formación para el trabajo fue recuperándose más fuertemente luego del año 2008 (Burgos y Millenaar, 2020).

Los programas y dispositivos de empleo y capacitación laboral, herramientas del Estado de Bienestar del Siglo XXI, representan los nuevos compromisos del Estado con la sociedad. Los autores enrolados en esta corriente (Palier y Esping-Andersen, 2010) plantean que queda aún pendiente el desafío de sostener una perspectiva dinámica que tenga en cuenta:

- los historiales de las personas
- sus circunstancias
- la aparición de nuevas desigualdades

De esta forma podría pasarse, siguiendo la línea de análisis propuesta por Esping-Andersen y Palier, de indemnización a estrategia colectiva de inversión social. De estado social “enfermero” a “Estado social inversor”. ¿En qué aspecto las formas en que las personas con discapacidad encuentran -o no- un empleo, acceden -o no- al mercado de trabajo, se insertan -o no- profesionalmente son construcciones sociales? En el período que recorre esta tesis 2010-2021, tanto en Argentina como en otros países de América

Latina, las personas con discapacidad enfrentaban grandes dificultades para insertarse laboralmente, así como para culminar los niveles obligatorios de educación, fenómenos que muchas veces estaban interrelacionados. Los indicadores que referían a la desocupación, a la informalidad y a la subocupación horaria, por ejemplo, siempre presentaban cifras más alarmantes para las personas con discapacidad que para otros grupos de la población. Esta situación se agravaba para quienes habían salido tempranamente del sistema educativo (especialmente para quienes no habían completado los niveles obligatorios de educación), que pertenecían a los sectores con menos recursos de la población (Pérez, 2008) y para el caso de las mujeres (OIT, 2013).

#### **1.1.4.6. La participación de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo**

Como sostiene Dávila (2006), la mayor parte de los trabajos empíricos sobre participación laboral de las personas con discapacidad emergieron en los años setenta, y a partir de la década de los noventa se volvieron numerosos. Uno de los temas que más interés suscitó fue el de la coexistencia de bajas tasas de participación laboral de las PCD con el incremento en el número de perceptores de subsidios por discapacidad. Este punto generaba controversias sobre el efecto de los subsidios sobre la participación (Parsons, 1980, 1984; Haveman y Wolfe, 1984; Bound, 1989, citados en Dávila, 2006). Otro factor que aparecía en la literatura con mayores efectos sobre la participación era la salud. Stern (1989) concluye que una de las variables más importantes para predecir la participación en el mercado de trabajo es el estado de discapacidad de la persona e introduce en sus estimaciones el efecto de la tipología de la discapacidad. Por su parte, Loprest (1995) comprueba cómo el efecto de la discapacidad sobre la participación en la fuerza de trabajo es superior en los varones que en las mujeres. El análisis de la participación de las personas con discapacidad, siguiendo a Livermore (2000), tiene en cuenta aspectos que afectan tanto a la oferta como a la demanda de trabajo. Por lo que respecta a los aspectos relacionados con la oferta de trabajo de las PCD, estos incurren en costes adicionales (transporte, rehabilitación, asistencia técnica o personal, etc.); los costes directos de búsqueda de empleo, así como que las externalidades que generan son superiores en muchos casos para las PCD; su menor esperanza de vida en algunos casos, reduce su participación y la discapacidad “roba” tiempo al trabajo para destinarlo al cuidado médico y personal. Algunos aspectos que afectan a la reducida demanda de trabajo son la discapacidad percibida por el sector empresario como una señal de baja productividad,

así como el temor a incurrir en costes adicionales -adaptación del medio de trabajo- (Dávila, 2006, p.131).

Desde el Movimiento de vida independiente organizaciones y personas con discapacidad han planteado en primera persona la importancia de que las PCD tomen sus propias decisiones, pero plantean asimismo que entender la vida independiente requiere entender el rol de los apoyos. “Sin apoyos uno está abandonado” (Cobeñas, J., 2021). Desde esta perspectiva, para poder ejercer plenamente la participación en la comunidad y especialmente en el mercado de trabajo se necesitan mejorar la accesibilidad, los ajustes razonables y los apoyos.

## **1.2. LOS ANTECEDENTES**

En las páginas que siguen se exponen algunos trabajos previos sobre el tema que ocupa nuestro estudio. Estos textos (investigaciones, informes) nos han permitido contextualizar, profundizar, continuar en el tiempo, entre otros. Han nutrido nuestros conocimientos y apoyado nuestra indagación. El orden de la exposición es temático: la cuestión de la discapacidad; las políticas públicas de empleo; los estudios sobre el mercado de trabajo local y global. Los límites de cada agrupamiento fueron dispuestos a los fines de organizar la presentación, pero se destaca que muchos textos bien podrían caber en más de un apartado.

### **1.2.1. Los estudios sobre discapacidad**

Comenzando por el estudio de la discapacidad, se observó un interés progresivo por el tema durante las últimas décadas, existiendo una abundante literatura al respecto. Autores como Miguel Ángel Verdugo se dedicaron a rescatar la diversidad y evolución de la producción de textos académicos en relación a la discapacidad. En su texto “La concepción de discapacidad en los modelos sociales” (2000), el autor expone cómo, desde inicios de los años noventa se plantaron ideas radicalmente diferentes a los tratamientos habituales de la discapacidad. Propone los estudios de Schalock e Imrie como los primeros defensores de la concepción de la discapacidad como “construcción social impuesta”, y de la discapacidad como clase oprimida, con una severa crítica al rol desempeñado por los profesionales y la defensa de una alternativa de carácter político

más que científico (Verdugo Alonso, 2000, p.1)<sup>32</sup>. Como sostiene Schalock (1997), este modelo “constructivista” de la discapacidad define el significado y consecuencias de la misma de acuerdo con las actitudes, prácticas y estructuras institucionales más que por las deficiencias en sí. Para estos investigadores, romper las barreras físicas, sociales y actitudinales existentes contra PCD, era tan importante como curar las deficiencias físicas o mentales (Imrie, 1997).

Estos estudios basados en el modelo social rechazan la investigación objetiva y hablan de investigación participativa y emancipadora. Se plantean romper lo que consideran una falsa separación entre política y ciencia; la participación activa de las personas con discapacidad en la investigación sobre discapacidad se considera esencial para analizar las variables ambientales, actitudinales y sociales necesarias (Davis, 1997;

Inmrie, 1997; Schalock, 1997; Verdugo Alonso 2000, p.2). Los estudios basados en el modelo social son los que se proponen servir para comprender la discapacidad como una “relación entre el cuerpo y el poder”. En este sentido Davis plantea que: “lo más excitante acerca de los estudios sobre discapacidad es que son ambas cosas, un campo de investigación académico y un área de actividad política” (Davis, citado en Verdugo Alonso, 2000, p.1). Como sostiene Verdugo (2000), se trata de un modelo sociopolítico.

Más próximo en el tiempo y el espacio a esta tesis, el trabajo cualitativo de Venturiello (2013) propone a la discapacidad como una forma de violencia simbólica vinculada a la construcción social de una corporalidad hegemónica. La noción de “normalidad” a partir de la cual se delimitan los cuerpos legítimos e ilegítimos se encarnan en vivencias que involucran espacios sociales físicos e interacciones con otros. La investigadora estudia las maneras de ser, de experimentar su corporalidad y las prácticas que se construyen en torno a la discapacidad (Venturiello, 2013). Es interesante destacar

que en este trabajo se analizan las diferentes experiencias en torno de la discapacidad considerando la vida cotidiana y las redes sociales de les entrevistades. Dentro del campo de estudios cualitativos, encontramos de interés el estudio de Castillo Orué y Guinard ya que, a través de su indagación, las autoras aportan elementos al debate sobre la problemática de la desocupación de las personas con discapacidad a partir del análisis de las estrategias de distintos actores sociales: Estado, sindicatos, Organización Internacional del Trabajo, organizaciones no gubernamentales y empresas privadas (Castillo y Guinard, 2013). El trabajo de Zoe Zakin (2014) resulta relevante ya que

---

<sup>32</sup> Además, han dado lugar a los llamados “Estudios sobre discapacidad” (*Disability studies*) (Verdugo Alonso, 2000, p.1).

investiga el vínculo entre la discapacidad y el empleo en Argentina. Su objetivo es examinar cómo las actitudes culturales influyen en el acceso al trabajo y de qué maneras los actores de diferentes instituciones luchan por el acceso. También destacamos la experiencia que comparte Dell’Anno (2012) en relación a la confluencia de equipos de cuatro universidades argentinas en el Proyecto de Fortalecimiento de la Red Interuniversitaria Latinoamericana y del Caribe sobre Discapacidad y Derechos Humanos, que finalizó sus actividades con un Seminario Latinoamericano —Debates y perspectivas en torno a la discapacidad en América Latina- los primeros días de julio de 2011.

Complementariamente, han constituido un importante aporte a esta tesis los enfoques conceptuales que abordan la aplicación de políticas públicas, prácticas e intervenciones sobre vida independiente, que incorporan abordajes sobre género, diversidad, autonomía y autodeterminación de las personas con discapacidad en primera persona. Dentro de estos enfoques, algunos valoran particularmente el estudio de las experiencias (Hughes y Paterson, 2008 y Corker, 2008). Describir las actividades que las personas entrevistadas realizan cotidianamente, las que no pueden realizar, sus relaciones, las necesidades de ayudas y los obstáculos que les impone el entorno social y la distribución del espacio físico permite reconstruir sus experiencias. Tales prácticas se constituyen a partir del *habitus* de la discapacidad, el cual se reproduce en las limitaciones particulares para el desenvolvimiento cotidiano y las formas en que las personas con discapacidad se representan esta restricción (Ferreira, 2007). La descripción de la práctica diaria de las personas entrevistadas y los entornos en los que se desarrolla, permite conocer las singularidades de esta opresión (y su subversión) que se manifiesta y recrea en las interacciones cotidianas (Venturiello, 2013).

También dentro de los estudios de vida independiente, existe una vasta producción en torno a la “falsa antinomia entre personas no discapacitadas y discapacitadas”. Producciones que demuestran un continuo de situaciones dinámicas en el tiempo que alternan distintos tipos de capacidades y funcionalidades, de allí el uso preferente de “personas con diversidad funcional” que hacen los autores enrolados en esta corriente. Puede destacarse el texto de Antonio Jámez Domínguez “Prisioneros del cuerpo. La construcción social de la diversidad funcional” (2009). En base al trabajo con informantes, el texto ofrece una caracterización detallada de la situación y necesidades de las personas con discapacidad (Jámez Domínguez, 2009). En este mismo sentido, Javier Romanoch en su texto “Bioética al otro lado del espejo” plantea cómo a algunas personas

la vida las ha hecho cruzar al otro lado del espejo<sup>33</sup>, el lado en el que la sociedad los discrimina por ser diferentes, por no entrar en los cánones de funcionamiento de la mayoría social, en la norma estadística. En algunos casos, se cruza al nacer; en otros, a lo largo de la vida (por ej. un accidente como en su caso); en la mayoría de ellos, por el paso del tiempo y al llegar a avanzada edad. Pero, Insiste Romanoch, en una sociedad o cultura, se puede estar discriminado por varios motivos: por ser mujer, por ser de diferente raza, por ser homosexual, por practicar otra religión, por ser de otro país, etc.; también por tener una diversidad funcional<sup>34</sup>. En la lucha contra la discriminación, existen varios niveles a abordar: la realidad cotidiana, la legislación y el pensamiento social. En el texto al que se hace referencia el autor recopila el pensamiento bioético de aquellas personas que se encuentran al otro lado del espejo por la diversidad (Romanoch, 2009, p.15). Las producciones académicas en esta línea coinciden en que la sociedad en su conjunto debe abordar las consecuencias de la discapacidad, desde la perspectiva de superar y erradicar las opresiones sociales. Como sostiene Verdugo Alonso (2000), el problema en la práctica se basa fundamentalmente en una premisa dudosa, la denominada antinomia entre personas “discapacitadas” y “no discapacitadas”, siendo las primeras víctimas de opresión del resto (p.10). En esta línea destacamos el trabajo “¿Son o se hacen? El campo de la discapacidad estudiado a partir de recorridos múltiples” de Andrea Silvana Aznar y Diego González Castañón (2001) que comparte reflexiones, intercambios, experiencias y propuestas sobre la manera de lograr que las personas con discapacidad intelectual tengan un mayor y mejor control sobre sus propias vidas y, por tanto, se sientan dueñas de su futuro, de su historia, de sus acciones, de sus sueños, en definitiva, de sí mismas.

Como se ha mencionado en el marco teórico de esta tesis, en Argentina desde mediados de siglo XX han existido organizaciones de personas con discapacidad que luchan por cambios sociales que contribuyan a mejorar su acceso a la vida social, cultural, económica, política, etc. Diversos estudios abordan esta temática. Fernández Romero (2018) estudia el activismo de las personas con discapacidad en torno al espacio urbano en Argentina. El estudio se enmarca en un proyecto doctoral enfocado en indagar la potencialidad de las herramientas de cartografía social para trabajar sobre la relación espacio-discapacidad. Chudnovsky y Potenza Dal Masetto (2010) presentan un análisis

---

<sup>33</sup> En referencia al libro “Alicia en el país de las maravillas” de Lewis Carroll.

<sup>34</sup> Más adelante en esta tesis se debate la terminología en torno a la discapacidad: “discapacidad”, “diversidad funcional”, etc. véase apartado Las prácticas y las representaciones en torno a la discapacidad página 38 de esta tesis.

de las organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la problemática de la discapacidad y examinan su influencia en las políticas públicas. En particular, identifican las características generales de las organizaciones de la sociedad civil ligadas a las PCD y presentan algunas consideraciones respecto de la manera en que intervienen en diferentes momentos del ciclo de las políticas públicas. Miguez, Ferrante y Bustos García (2017), desde la investigación social, nos incitan a resaltar que los derechos no se desarrollan en el vacío, sino en campos históricos atravesados por procesos de exclusión de larga y actual data. Pero también, nos invitan a visibilizar que esta situación habilita estrategias desde la acción colectiva y desde el plano de la intervención social que disputan sentidos y apuntan a dismantelar prácticas anquilosadas y negadoras de la dignidad. Estas pujas de sentido no constituyen únicamente contiendas en pos de las personas en situación de discapacidad, sino que redundan en beneficio de la condición humana entera, al propiciar una sociedad más justa. Testa (2018) también indaga sobre el activismo de PCD. Dada la especial relevancia que adquiere la utilización de tecnologías de comunicación digitales para las personas con severas dificultades en su movilidad enfatiza en la perspectiva de los protagonistas y en las acciones colectivas que las asociaciones de polio y pospolio despliegan a través de internet. Plantea así que las ideas, demandas y resistencias que se plantean en estos sitios son una vía privilegiada para escuchar la voz de los protagonistas.

Se han podido encontrar también algunas publicaciones producidas fuera de la academia en torno al activismo de personas con discapacidad; varias de ellas son obra de autores con discapacidad. Dentro de la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA) Eroles (2002) defiende el carácter de movimiento social que poseen las acciones políticas de las PCD en Argentina y caracteriza al mismo como “movimiento social de afirmación de derechos”. El libro “Los rengos de Perón” de Alonso y Cuenya (2015) cuenta la experiencia del Frente de Lisiados Peronistas a partir de la perspectiva de uno de sus militantes. Se trata de Alejandro Alonso quien a fines de 1978 emprendió junto con un compañero una huida hacia el norte del país, escapando de los grupos de tareas del gobierno militar en Capital Federal y Gran Buenos Aires. Militantes con discapacidad del Frente de Lisiados Peronistas habían conseguido una conquista histórica en 1973: que se debata y posteriormente sancione una ley laboral para PCD. Acompañan este testimonio personal entrevistas con otros protagonistas de la experiencia. En esta línea de producciones, Maciel y Balbinder (2015) presentan una compilación de relatos de personas con discapacidad que han practicado distintos tipos de militancia: partidaria,

sindical, social, y de difusión de información.

En las últimas décadas se han ido conformando organizaciones no gubernamentales, para defender y promover los derechos de las personas con discapacidad. Muchas de ellas publican los productos de los diagnósticos, estudios, encuentros, capacitaciones, instructivos, etc. realizados. Un ejemplo es la Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad, organización de derechos humanos constituida por personas con discapacidad -nacida en 1998-, con el objeto de promover y exigir el cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad en el territorio nacional (REDI, 2011). En este mismo sentido los estudios publicados por la Fundación San Francisco de Borja para personas con discapacidad intelectual, en particular los cuadernos de buenas prácticas, constituyen un interesante aporte ya que brindan evidencia de que los programas para PCD no podrían incidir en mejorar la vida de la gente si no se hace desde su propia perspectiva y desde la de las personas que mejor las conocen. Aparece así la planificación centrada en la persona como consecuencia de un compromiso ético, técnico y organizativo, que debe orientar cualquier esfuerzo (Fundación San Francisco de Borja, 2007). El diagnóstico titulado “La discapacidad en Argentina: un diagnóstico de situación y políticas públicas vigentes a 2005”, de la Fundación Par, va en este mismo sentido. Ofrece una caracterización de la población con discapacidad y analiza las políticas públicas para personas con discapacidad. Además, la Fundación PAR presenta diversos escritos de personas con discapacidad y familiares que abordan una variedad de temas como la inclusión laboral, los deportes, el sentido de la vida, entre otros (Fundación PAR, 2021). Es de destacar también el trabajo que llevó a cabo una coalición de 25 organizaciones de PCD. Bajo el título: “La situación de las personas con discapacidad en la Argentina 2021”, junto a espacios académicos universitarios y organizaciones de derechos humanos y de la sociedad civil, publicaron un informe que releva las líneas centrales en relación a la vulneración de derechos de las personas con discapacidad en nuestro país (Observatorio de Salud Mental - La Tinta, 2021).

En esta línea destacamos también el “Manual Práctico de diseño Universal: basado en la Ley 962, accesibilidad física para todos” elaborado por la Comisión para la plena Participación e Inclusión de las Personas con Discapacidad (COPIDIS) de la ciudad de Buenos Aires en el año 2015. Se trata de un manual confeccionado para contribuir a la eliminación de barreras y para la concientización acerca de la necesidad de una ciudad más igualitaria a partir de avanzar en la accesibilidad universal (COPIDIS, 2015). Editado

por la Dirección General de Cultura y Educación (DGCYE) de la Provincia de Buenos Aires el trabajo: “Educación inclusiva y de calidad, un derecho de todos” presenta conceptos básicos de particular relevancia en la implementación de un sistema educativo inclusivo, realizando un recorrido por los principios sobre la educación inclusiva, los Diseños Curriculares, junto con los derechos que tienen las personas con discapacidad a lo largo de su trayectoria en las escuelas comunes a fin de derribar las barreras que interfieren con la igualdad de oportunidades (DGCyE, 2019). Asimismo, la guía de participación para personas con discapacidad intelectual o del desarrollo “¡Participá!” editada por la Confederación Española de Organizaciones en favor de las Personas con Discapacidad y del Desarrollo (FEAPS) tiene por objetivo que las personas con discapacidad intelectual participen plenamente en su vida, en las asociaciones y en la sociedad. También que participen y aporten para tomar decisiones importantes (FEAPS, 2013). Editados en el año 2016, también de la FEAPS, los cuadernos de buenas prácticas titulados “La autodeterminación de las personas con discapacidad intelectual” exponen el paradigma de los apoyos (FEAPS, 2016). Finalmente, y sin agotar las producciones en esta línea mencionamos “Planificación Centrada en la Persona” realizado por la Fundación San Francisco de Borja para Personas con discapacidad intelectual. Allí se plantea que, si bien se han desarrollado diversas formas de ayudar a las personas por medio de planes individualizados de apoyo, estos no podrán incidir en mejorar la vida de la gente si no se hace desde su propia perspectiva (FEAPS, 2007).

Desde el plano jurídico hay diversos e importantes aportes al estudio de la discapacidad. En esta línea podemos ubicar el trabajo de Agustina Palacios y Francisco Bariffi “La discapacidad como una cuestión de derechos humanos. Una aproximación a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad” (2007). Al mismo camino de estudio contribuyen otros textos de la misma autora como “El modelo de la diversidad. La bioética y los Derechos Humanos” como herramienta para alcanzar la plena dignidad en la diversidad funcional, texto que escribe junto al ya mencionado Javier Romañach.

En el año 2011 la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) publicó el documento: “Las personas con discapacidad en América Latina: del reconocimiento jurídico a la desigualdad real”, cuya coordinadora fue María Fernanda Stang Alva. El documento plantea que a pesar del aumento de la visibilidad del tema de las personas con discapacidad en la agenda pública regional y de los avances en el reconocimiento jurídico de sus derechos, su situación en América Latina sigue caracterizándose por una profunda

desigualdad, que se materializa en grandes brechas socioeconómicas que colocan a este grupo de la población en una condición de vulnerabilidad social que demanda acciones integrales y sustentadas por una férrea voluntad política (CEPAL, 2011, p.5). El informe plantea la necesidad de contar con diagnósticos certeros como base para lograr avances reales en materia de igualdad (CEPAL, 2011).

Por su parte la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha realizado diversos estudios sobre la población con discapacidad. Especialmente se hace mención aquí al “Plan de acción sobre discapacidades y rehabilitación” (2014). En este texto la OMS estima que el 15% de la población mundial vive con algún grado de discapacidad, lo que representaba en ese momento unos mil millones de personas. Estos informes contribuyen a iluminar la dimensión de la problemática bajo estudio y la necesidad de un abordaje integral. El Informe del año 2011 de la OMS ya alertaba:” Más de mil millones de personas viven en todo el mundo con alguna forma de discapacidad; de ellas, casi 200 millones experimentan dificultades considerables en su funcionamiento. En los años futuros, la discapacidad será un motivo de preocupación aún mayor, pues su prevalencia está aumentando” (OMS, 2011, p.5).

Según la OMS (2021), el número de personas con discapacidad aumenta, lo que se explica, entre otras causas, por las tendencias demográficas y la creciente prevalencia de dolencias crónicas. Siguiendo esta tendencia es probable que casi todas las personas experimenten alguna forma de discapacidad –temporal o permanente– en algún momento de su vida. En sus palabras:

“La idea de discapacidad remite a la interacción entre personas que tienen algún problema de salud y ciertos factores personales y ambientales (como puedan ser actitudes negativas, medios de transporte y edificios públicos inaccesibles o escaso apoyo social). El número de personas con discapacidad va en aumento por la creciente prevalencia de dolencias crónicas y el envejecimiento de la población. La discapacidad plantea problemas de derechos humanos porque las personas afectadas ven conculcados sus derechos de múltiples maneras, en particular siendo objeto de actos de violencia y maltrato o de prejuicios y actitudes poco respetuosas en razón de su discapacidad, lo que concurre con otras formas de discriminación por motivos de edad y género, entre otros. Las personas con discapacidad también afrontan obstáculos y realidades estigmatizantes y discriminatorias a la hora de acceder a servicios y dispositivos de salud o relacionados con la salud. La discapacidad es una prioridad de desarrollo porque su prevalencia es más elevada en los países de renta baja y porque discapacidad y pobreza se refuerzan y perpetúan mutuamente” (OMS,

2021, p.1).

La discapacidad es sumamente heterogénea. Aunque ciertas dolencias ligadas a la discapacidad entrañan mala salud y una gran necesidad de asistencia, no es el caso de otras. A pesar de esa diversidad, todas las personas con discapacidad tienen necesidades generales de subsistencia (OMS, 2021). En nuestro país existen las pensiones por discapacidad, las que se analizan más adelante en esta tesis, pero no cubren a toda la población con discapacidad desocupada, ni a la que cubren lo hacen suficientemente (los ingresos para todo el período bajo estudio se mantuvieron por debajo de un salario mínimo, vital y móvil). La población con discapacidad en edad de trabajar va en aumento. Probablemente este aumento esté relacionado más con la visibilidad actual de la discapacidad, que al aumento de las patologías en sí. La discapacidad tiene que ver con una cuestión de salud de las personas, pero también con su visibilización y reconocimiento como tal.

En Argentina, el “Estudio nacional sobre el perfil de las personas con discapacidad: resultados provisorios 2018” realizado a partir del convenio con la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS) en el marco del Plan Nacional de Discapacidad - Decreto N°868/2017-, presenta la prevalencia de la dificultad y principales características sociodemográficas de la población de 6 y más años de edad que vive en viviendas particulares del área urbana, en localidades de 5.000 y más habitantes del país (INDEC, 2018, p.8). Este informe nos permitió contar con un pantallazo general de las características sociodemográficas de la población con discapacidad a nivel país.

### **1.2.2. Los estudios sobre políticas públicas de capacitación y empleo**

Un importante acervo de trabajos de investigación brinda explicaciones, hipótesis y prospectivas sobre las profundas transformaciones en los dispositivos de inserción sociolaboral. Se enfocan en gran medida en las transformaciones del mercado de trabajo regional, que impactaron en cambios en los mecanismos de inserción laboral. Particularmente la inserción laboral de personas con discapacidad también cuenta con estudios que buscan resaltar las particulares dificultades que representa la inserción laboral para este grupo. Así como sostiene Garino, las investigaciones previas nos dan claves interpretativas sobre las reconceptualizaciones sobre el mundo del trabajo y los procesos de inserción laboral (Garino, 2018, p.2). Este apartado se propone ofrecer un recorrido por los abordajes teóricos y metodológicos sobre la inserción sociolaboral de

personas con discapacidad, que permitieron contar con herramientas teórico metodológicas para producir esta tesis. Se han encontrado distintos trabajos sobre las problemáticas de la inserción laboral, no todos orientados a las PCD, pero aún interesantes como experiencias de abordaje al campo. Plantean por ejemplo estrategias metodológicas como las trayectorias laborales, metodología adoptada para parte de esta tesis.

En principio se hace referencia al Programa de Estudios sobre Juventud, Educación y Trabajo del Instituto de Desarrollo Económico y Social. En dicho marco Claudia Jacinto, Verónica Millenaar, Eugenia Roberti, Delfina Garino y Alejandro Burgos, entre otros, se preguntan: ¿Cuáles son los debates y las experiencias que existen en torno a la formación para el trabajo? ¿Cuál debe ser el papel de la escuela y otras instituciones educativas en la formación y orientación a los y las jóvenes frente a un mercado laboral incierto? ¿Qué tipos de saberes deben considerarse centrales cuando de formación para el trabajo se trata? ¿Qué incidencias encuentran las políticas de educación-formación-trabajo en las trayectorias de los y las jóvenes? Estas preguntas fueron abordadas en gran medida desde perspectivas biográficas, realizando importantes contribuciones para comprender cómo se producen las desigualdades educativas desde el acceso y durante el proceso de paso por la educación y el trabajo (Jacinto, 2020, 2018, 2016, 2015, 2010, 2008; Garino, 2019, 2018; Millenaar, 2017, 2016; Roberti, 2017; Burgos, 2018, Heise y Meyer, 2004).

Como sostiene Dubar (1991), para las personas jóvenes, el hecho de tener que buscar un empleo al salir del sistema escolar resulta de un doble movimiento histórico: el que separó, hacia fines del siglo XIX, la formación del trabajo, y el que hace algunas décadas rompió las reglas de equivalencia automática entre niveles de formación y acceso y calidad del empleo. Como plantearon Filmus y Miranda (2001), la escuela media resulta “cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente” (Filmus, 2001). Estas cuestiones, como señala el propio Dubar, han sido abundantemente estudiadas desde los años setenta a nivel macrosocial en los países donde la cantidad y calidad de datos estadísticos lo permitieron (Dubar, 1991; Bourdieu y Passeron, 1979; 1972; Bourdieu, 1998).

Según la Organización Internacional del Trabajo (2013), una parte importante de las personas con discapacidad se mantiene al margen de los procesos inclusivos a causa de barreras y prejuicios, entornos inaccesibles y leyes e intervenciones insuficientes o mal diseñadas. Además, hay evidencias de una relación entre discapacidad y pobreza. Las tasas de empleo son menores en los lugares donde hay tasas más altas de discapacidad (Yrigoyen, 2013). También justamente por los factores ambientales condicionantes, los

riesgos de discapacidad son mayores en hogares pobres -vulnerabilidad frente a accidentes, cuidado preventivo de la salud, etc.-. Por otra parte, si bien diferentes investigaciones muestran las ventajas de la inclusión laboral de personas con discapacidad, tanto para ellas como para quienes las contratan, Cinalli (2014) encuentra que:

“Las empresas no consideran actualmente la cuestión de la discapacidad y menos aún lo referido a la inserción laboral de jóvenes profesionales con discapacidad” (Álvarez y Labrunée, 2019, p.2).

En relación a la inclusión laboral de personas con discapacidad se destaca el trabajo de Mareño Sempertegui (2015) “Inclusión laboral de personas catalogadas como discapacitadas. Algunas reflexiones para un debate necesario”, donde el autor expone algunas reflexiones respecto a la inclusión laboral de las PCD, que él denomina personas catalogadas social y culturalmente como discapacitadas. El autor se pregunta: ¿por qué la participación de esta población en el mercado laboral se concibió y aún se concibe como problemática? Esboza dos posibles respuestas a este interrogante y las presenta en forma de tesis. Tesis 1: Porque en los mercados laborales aún predomina una concepción reduccionista e individual de la empleabilidad, entendida como un conjunto de cualidades y atributos personales. En esta concepción se omite el análisis de un factor categórico: las condiciones de empleabilidad y dentro de ellas las condiciones de accesibilidad. Tesis 2: Porque las cualidades de empleabilidad de las personas catalogadas como discapacitadas se ponen en cuestión a priori, debido a la preeminencia de lo que han denominado: “el mito de la inempleabilidad inherente”, el cual parece ser una consecuencia de la preeminencia y naturalización de perspectivas médico-biológicas sobre la discapacidad (p.405).

En cuanto a las políticas públicas, en primer lugar, se hace referencia al texto compilado por Julio Neffa, en “Desafío del empleo en el Siglo XXI”, Jornada organizada por la Central General de los Trabajadores, el 29 de marzo de 2006. En el texto se analizan las políticas públicas de empleo, se realiza un diagnóstico y se brindan respuestas en torno al debate “trabajo versus empleo”. Este texto es de singular relevancia para nuestra investigación ya que puntualiza en las políticas de empleo del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, en las que también se centra nuestra tesis. No obstante, el texto remite a un período anterior (1989-2001). En segundo lugar, de mucho aporte resultó también la serie de estudios del Centro de Estudios e Investigaciones Laborales

(CEIL) dependiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). El último de los trabajos de esta serie se enfoca en las políticas públicas de empleo del período 2002-2010, período que conecta entre el trabajo anterior mencionado y el período de estudio de nuestra tesis (Bantar, Brown y Neffa, 2006). La aparición de “políticas de empleo”, centradas en dar alternativas de inserción ante la falta de empleos disponibles, amplió los abordajes de estas temáticas.

El trabajo de Daniel Helbig, Roxana Mazzola y María García (2015) fue un gran aporte a esta tesis al contribuir con la caracterización de las políticas sociales y económicas. Específicamente en el texto publicado por la OIT, “Servicios Públicos de Empleo en Argentina como pilar de apoyo a la política de empleo”, describen cómo el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de la Nación puso en marcha, en 2003, el *Plan Integral para la Promoción del Empleo Más y Mejor y Trabajo*, siendo los dos pilares institucionales fundamentales de este Plan la Red de Formación Continua y la Red de Servicios Públicos de Empleo. Este documento caracteriza y analiza el proceso de construcción de la Red de Servicios Públicos de Empleo, su rol en la transición de las políticas sociales hacia políticas activas de mercado de trabajo luego de la crisis de 2001 y la gestión de la Red, describiendo a la población que atiende y las políticas y herramientas que se ejecutan a través de las Oficinas de Empleo.

En este mismo sentido se menciona el “Informe final del Programa de Apoyo a la Consolidación y Mejora de la Calidad del Empleo en Argentina”, coordinado por Luis Abad y Jorge Arroyo. Este trabajo presenta los resultados del programa, ejecutado entre enero del 2009 y julio del 2011 por la Organización Internacional del Trabajo, entre otros organismos internacionales, a favor del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, para la puesta en marcha del *Programa Integrado Apoyo para la Reactivación del empleo en Argentina*. Esencialmente se trató de un proyecto de asistencia técnica a la Secretaría de Empleo para promover más y mejor trabajo decente en Argentina. Este informe nos permitió caracterizar el contexto de surgimiento de la política pública de empleo que nos proponemos estudiar y enlazar su origen a las políticas económicas y sociales promovidas por la Organización Internacional del Trabajo. En múltiples publicaciones (OIT, 2020, 2015, 2011), la OIT diagnostica la necesidad de implementar políticas públicas para promover la inclusión y el trabajo decente, indica medidas de política de empleo a encarar, instrucciones para su implementación, etc. Estos materiales serán analizados más adelante en esta tesis.

En cuanto a la implementación de políticas públicas, estudios locales como los de Labrunée y Perri (2010) describen la problemática de las personas jóvenes del Partido de General Pueyrredón en el período 2003-2010. Para el análisis, las autoras toman en cuenta el punto de vista de los actores relacionados al mercado de trabajo y las políticas públicas tendientes a apoyar su inserción laboral. Con un abordaje cualitativo y mediante relatos de referentes locales, identifican dificultades, ya sea por cuestiones educativas o laborales. La indagación, además de las percepciones de la oferta, tiene en cuenta las de la demanda de trabajo. En este caso, casi todas las personas entrevistadas reiteran la falta de motivación y responsabilidad hacia el trabajo. En una línea similar, Corica y Otero (2018) abordan la expansión educativa y la continuidad de las problemáticas en la inserción laboral, entendiéndolos como dos tópicos que tiñen los debates actuales acerca de las transiciones de las juventudes.

Para el caso de la ciudad de Mar del Plata, se han podido encontrar tesis de posgrado y de grado que desde distintas aristas abordan las políticas públicas para personas con discapacidad. Se destaca la tesis de la Mg. Paola Núñez: “Políticas públicas de empleo para personas con discapacidad. Un análisis crítico sobre las políticas públicas de empleo dirigidas a promover la inserción socio-laboral de las personas con discapacidad en la ciudad de Mar del Plata. Investigación cuantitativa y cualitativa: periodo 2010-2018”. Ha resultado útil para dialogar a medida que avanzaba esta tesis. En la Universidad de Mar del Plata, en la Facultad de Ciencias de la Salud y Trabajo Social, un acervo importante de tesis de grado ha abordado aspectos del tema en general. Destacamos: “¿Qué ves cuándo me ves? Representación social de la discapacidad en empleadores y personal de recursos humanos de las empresas privadas de Mar del Plata” de De Piero y Gira Llanos, por abordar también de forma conjunta la cuestión del empleo y la discapacidad. Asimismo, Álvarez y Labrunée (2019), también de la Universidad Nacional de Mar del Plata, abordaron la problemática de la inclusión laboral de personas con discapacidad, haciendo hincapié en las diferentes disciplinas -sociología, psicología, economía, psicopedagogía- que en los últimos años en nuestro país y en el exterior han abordado este fenómeno (Stang Alva, 2011; Organización Internacional del Trabajo, 2013; Mercado García, Aizpurúa González, y García Vicente, 2013 y Organización Mundial de la Salud, 2011, entre otros). Las autoras señalan que estos estudios describen los factores que influyen en las dificultades para acceder al mercado laboral de este segmento poblacional, siendo que el trabajo es un espacio privilegiado para su integración

social, la construcción de su identidad y realización personal con efectos positivos sobre su autoestima y estado de ánimo.

Por su parte, Angera y Cuadrado (2020), en su artículo “Trabajo y discapacidad: adquisición, permanencia y reinserción laboral”, remarcaron que la situación laboral representa una preocupación constante para quienes la discapacidad irrumpe en su proceso vital. En ese sentido, consideraron que el trabajo es una categoría central que permite la autorrealización, la autonomía y la socialización y, por ello, se propusieron conocer cómo incide la discapacidad en la actividad laboral y las limitaciones que encuentran -o no encuentran- las personas.

Relevante en cuanto a la relación con el trabajo social resultó el trabajo de Yolanda Guerra (2012) en “La intervención como proyecto ético-político y su vinculación con las reales condiciones de trabajo plantea la relación entre el proyecto profesional y la intervención”. Partiendo de la premisa de que no hay intervención sin proyecto; hay una relación intrínseca entre estos dos temas. Así buscó aportar algunas posibilidades de análisis crítico de los espacios de trabajo y de las condiciones laborales (Guerra, en Netto, 2012). Aportó también a esta investigación la tesis de Scharagrodsky (2017), “Representaciones sociales sobre discapacidad/es y trabajo: articulaciones y transformaciones”. En esta tesis la autora analiza las representaciones sociales sobre discapacidad y trabajo de las personas con discapacidad, sus articulaciones y las transformaciones que las inclusiones en un empleo competitivo formal público promueven en dichas representaciones. Para abordar este problema analiza el caso de las personas con discapacidad incluidas en Vialidad en 2010, en el marco de la política pública de promoción de empleo “SeClaS” (2010-2015) del Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires.

También se han hallado en el repositorio de tesis de doctorado de esta Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario trabajos que analizan distintas políticas públicas y su incidencia; las prácticas sociales y las significaciones que construyen los actores involucrados en la gestión de programas públicos; la política social y la intervención profesional. La tesis de doctorado de Liliana González (2013), titulada “Política social, intervención profesional y derechos ciudadanos: la intervención profesional del trabajador social y el derecho a la alimentación. Estudio de caso en un ámbito municipal”, si bien no aborda el tema específico de la discapacidad, ha resultado de utilidad para analizar las prácticas sociales

y las significaciones que construyen los actores en relación a la gestión de una política pública.

### **1.2.3. Los estudios sobre el mercado de trabajo**

En el plano local, las investigaciones del Grupo de Estudios de Trabajo, de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Mar del Plata han resultado un gran aporte. Este grupo viene realizando una gran producción en la temática del trabajo y el empleo. Sus trabajos plantean que la consolidación de los procesos de regionalización y globalización desplegados durante las tres últimas décadas incidió drásticamente en nuestra sociedad originando profundas transformaciones en los sistemas de relaciones laborales. Asimismo, plantean que la reestructuración productiva produjo desplazamientos en la radicación de la oferta y la demanda de trabajo, que, impulsada por los cambios técnicos, requirieron nuevos perfiles a las personas trabajadoras. Asimismo, sus Informes Sociolaborales trimestrales han sido de gran ayuda para mantener un panorama actualizado y permanente durante el período abordado sobre el mercado de trabajo local (UNMDP, 2021; Lanari, Actis Di Pasquale, Gallo, Labrunée, Gentile, Cutuli, Aspiazu, 2019).

Desde la Sociología del trabajo, no sólo los aportes conceptuales y analíticos sobre las grandes transformaciones en las formas de organización del trabajo, sino también los estudios sobre socialización profesional y construcción de identidades profesionales en contextos de precarización laboral (Castel, 1997; Dubar, 1996) han contribuido a mostrar las formas institucionales a nivel macro y micro que acompañan (o mal acompañan) las inserciones sociolaborales. Al respecto, cobran crecientemente relevancia los enfoques que plantean miradas sistémicas que integran los niveles macro y microsociales, pasando por las mediaciones institucionales y las subjetividades (Dubar, 2001).

A nivel latinoamericano, la CEPAL/OIT ha publicado en 2017 un extenso informe sobre el desempeño de los mercados laborales de América Latina y el Caribe durante el primer semestre de 2017, que se puede resumir en que los principales indicadores continuaron deteriorándose como consecuencia del escaso crecimiento económico, tal como venía sucediendo durante los años anteriores. La segunda sección de este informe se dedica al tema de la transición entre el sistema educativo y el mercado laboral, mediante un análisis de esta trayectoria, basado en datos de las encuestas de hogares y de la Encuesta sobre la Transición de la Escuela al Trabajo. Se comprueba que las

trayectorias de transición al mercado laboral en la región son, en general, bastante más largas que en los países desarrollados. En este fenómeno influye en gran medida el comportamiento de las mujeres, quienes desempeñan todavía un papel fundamental en las actividades de cuidado y del hogar (OIT-CEPAL, 2017).

A nivel global, se destacan los informes sobre trabajo, discapacidad y/o juventud de la Organización Internacional del Trabajo. Entre ellos el “Informe sobre el trabajo en el mundo. El desarrollo a través del empleo” (2014), plantea que la falta de acceso a oportunidades de trabajo decente genera frustración y desaliento entre las personas con discapacidad, entre otros. Estos informes pretenden ser herramientas en la revisión de la amplia literatura e investigación realizada hasta la fecha por la OIT y otras instituciones vinculadas al tema de la inserción laboral. Con estos informes la OIT busca difundir la diversa documentación y experiencias propias y de otras organizaciones regionales y nacionales que han hecho aportes sobre el tema, así como promover una mayor discusión e investigación de estrategias y políticas que incidan de manera positiva en la promoción del trabajo decente (OIT, 2013; OIT, 2014). Como sostiene Verdugo:

“La mejora de la calidad de vida de las personas con discapacidad es un asunto de todos (...) hay que desarrollar una sociedad inclusiva que aprecia y reconoce las aportaciones a la sociedad de todos los individuos, y que incorpora la diversidad de manera natural” (Verdugo Alonso, 2000, p.11).

Desde el campo del Trabajo Social existe una trayectoria de larga data aportando al ámbito de la discapacidad. Esta tesis se propone hacer un esfuerzo integrador de los aportes de la disciplina de la formación de grado en Sociología con los propios del Doctorado en Trabajo Social, incluyendo avances de diferentes áreas de conocimiento. Todo ello, como plantea Verdugo Alonso (2000), para avanzar y mejorar las prácticas de apoyo y la evaluación e intervención con la finalidad de ayudar, apoyar y fomentar una mejor calidad de vida de las personas con discapacidad (p.12).

Es necesario finalizar esta intervención aludiendo a la provisionalidad de los conocimientos actuales sobre inclusión laboral de personas con discapacidad. La integración de conocimientos es todavía muy incipiente y, “(...) pesar de los grandes avances de los últimos años, queda mucho camino por recorrer. Muchas y diferentes disciplinas deben avanzar en la investigación sobre la discapacidad” (Verdugo Alonso, 2000, p.12). Siguiendo a este especialista en asuntos de discapacidad y trabajo, consideramos que a la investigación le corresponde, en estrecha colaboración con las

organizaciones e instituciones dedicadas a apoyar a las personas con discapacidad, desarrollar conocimientos, fomentar el debate crítico, y la transformación.

#### **1.2.4. Los vacíos del campo de estudio**

Luego de la revisión de antecedentes se han podido detectar algunos vacíos. No se han encontrado trabajos específicos sobre el *Programa Promover la Igualdad de Oportunidades*, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación - aunque sí se han encontrado sobre otros programas del mismo Ministerio-. Tampoco se han hallado trabajos que desde una perspectiva cualitativa reconstruyeran las perspectivas de los actores locales -desde las trayectorias laborales, como lo hace esta tesis, por ejemplo-, ni un mapeo de instituciones y dispositivos de la ciudad de Mar del Plata. Se ha detectado un vacío en relación a las formas de abordaje del problema ¿cómo abordar el estudio de las herramientas de política pública para personas con discapacidad? ¿de qué manera conocer las limitaciones y potencialidades de los programas de capacitación y empleo? Se detectó también que existían pocos datos cuantitativos vinculados a las personas con discapacidad en la ciudad de Mar del Plata - los disponibles se basan en estimaciones en base a la EPH y Censo de población 2010-. Se espera que esta tesis, al abordar estos aspectos, pueda aportar al desarrollo del campo de estudio.

### **1.3. RELEVANCIA PARA EL TRABAJO SOCIAL**

La elaboración de esta tesis implicó un proceso que, siguiendo a Yamamoto (2004), contempló tres grandes dimensiones<sup>35</sup>. Una es la teórico-metodológica: toda intervención se sustenta en una determinada concepción del mundo, de sujeto, de sociedad, mediante la cual se analiza la realidad social. Es una instancia de producción-deconstrucción de saberes, de cuestionamiento. En la presente investigación la dimensión teórico-metodológica se ve reflejada en el objetivo, el cual es producir conocimiento en torno a las políticas públicas de capacitación y empleo para personas con discapacidad. A su vez, la investigación se sustentó en saberes teóricos ya elaborados que conciben a la

---

<sup>35</sup> Yamamoto (2004) menciona que las mismas son inherentes e indisolubles entre sí, la mera separación es con objetivo exclusivamente académico.

discapacidad, la capacitación y el trabajo de manera contextualizada y en un marco de derechos. Las teorías en las cuales nos basamos producen conocimiento que se ajustan a una nueva conciencia política y a los tiempos actuales; ya que como menciona Aquín (1995) la teoría no debe ser considerada como un marco preestablecido, sino como una construcción histórica social permanente, donde lo teórico y lo empírico se transforman mutuamente.

En segundo lugar, se encuentra la dimensión operativo-instrumental conteniendo a determinados instrumentos y técnicas operativizados por los fundamentos teórico-metodológicos. Así, las múltiples técnicas de investigación empleadas cualitativas (análisis documental, observación, entrevistas) más el abordaje a través de datos secundarios cuantitativos nos permitió conocer nuestro sujeto de estudio y abordar el objetivo general y los específicos.

Por último, la dimensión ético-política contempla valores que guían y orientan nuestra práctica profesional, dando dirección a nuestra profesión; para la investigación a realizar consideramos al enfoque de derechos como eje fundamental. A su vez, la elección de las categorías y los instrumentos a utilizar también marcan un posicionamiento. Si bien el Trabajo Social siempre fue asociado a la práctica o “al hacer” consideramos que la investigación es un sustento clave de nuestra intervención, nos permite conocer o aproximarnos ya sea cualitativamente o cuantitativamente a la realidad social y en este caso particular hacer visible lo invisibilizado, la realidad de las PCD y sus dificultades y posibilidades en el mundo laboral. Si bien es una aproximación, es un punto de partida para futuras investigaciones o intervenciones.

Cómo mencionamos anteriormente la presente investigación se sustenta en una cuestión de derechos:

- Derecho al trabajo decente<sup>36</sup>
- Derecho a una vida independiente
- Derecho a la inclusión social

Desde la perspectiva del Trabajo Social, los derechos no son eslabones aislados, sino que se entrecruzan, y la vulneración de uno repercute en la vulneración de otros. Se

---

<sup>36</sup> Artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (Naciones Unidas, 1948):

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.
2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.
3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.
4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

trata de una disciplina intrínsecamente ligada a los derechos, en su interacción y movilidad, que permite observar los mismos en sus variantes y en la realidad concreta, ya que es el sujeto quien los porta y en su realidad concreta donde se ponen en juego (Carballeda, 2016). La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) los define como el “ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse”. En los treinta artículos de esta Declaración se enumeran los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales básicos con los que deberían contar todos los seres humanos del mundo. Las disposiciones de la Declaración Universal se consideran normas de derecho consuetudinario a nivel internacional por su amplia aceptación y por servir de modelo para medir la conducta de los Estados.

El Trabajo Social, tanto en intervenciones sociales como en el área de investigación, es una de las disciplinas encargadas de cuestionar, dar a conocer y transformar situaciones de vulneración de derechos, como también promocionar y efectivizar estos en la realidad, por lo que es necesario contar con herramientas para desarrollar su vigencia plena en la población. A su vez es indispensable mencionar que la lucha, conquista y efectivización de estos es colectiva siendo el Trabajo Social un actor partícipe. Partimos de la base que todo proceso es colectivo, y es en la multiplicidad donde se enriquece, donde se puede construir desde situaciones diversas, y el Trabajo Social no es una disciplina que debe llevar las voces del colectivo, sino que es una disciplina que debe motivar a apropiarse de la voz y luchar colectivamente (Orona y Ávila, 2022).

La lucha por la conquista de derechos conlleva negociaciones para lograr el reconocimiento de cuestiones que no han sido politizadas anteriormente, luchas en las cuales los actores buscan que se incorpore en la agenda asuntos que en diversos grados y sentidos reclaman la intervención estatal. En estas luchas se configuran actores políticos que forman y resignifican identidades que se incorporan en las memorias colectivas (Britos, 2003). El colectivo de personas con discapacidad es un actor político que, a través de la lucha y los años, pudo incorporar en la agenda pública la demanda de derechos que le habían sido negados. Sin embargo, es importante mencionar que la concreción de los mismos lleva tiempo, deconstrucción, y demanda recursos e intervención del Estado. En la actualidad podemos decir que faltan acciones que garanticen igualdad de oportunidades.

Lo mencionado anteriormente se ampara en el Artículo 4 de Ley Federal de Trabajo Social N°27072: entendiéndose como Trabajo Social a la profesión basada en la práctica y una disciplina académica que promueve el cambio y el desarrollo social, la cohesión

social, y el fortalecimiento y la liberación de las personas. Los principios de la justicia social, los derechos humanos, la responsabilidad colectiva y el respeto a la diversidad son fundamentales para el Trabajo Social. Y el respectivo Art. 9 donde especifica que el trabajo siempre se ejercerá: en defensa, reivindicación y promoción del ejercicio efectivo de los derechos humanos y sociales.

Consideramos una categoría inherente a nuestra investigación y a las bases fundamentales del Trabajo Social, el “diálogo” refiriéndonos a la capacidad de interactuar, intercambiar, escuchar y enriquecerse mutuamente. Diálogo que nos brinda la capacidad de “escuchar” y visibilizar la realidad de las personas desocupadas con discapacidad y conocer su situación actual en materia de accesibilidad al derecho al trabajo.

En el Trabajo Social la vida cotidiana adquiere un rol fundamental a la hora de comprender, intervenir e investigar, siendo el trabajo un área de relevancia a toda persona, debido a que es un organizador de la vida cotidiana, siendo facilitador u obstaculizador de otros derechos que repercute en otras esferas de la vida. Es importante mencionar la relevancia que adquiere el pensar desde la singularidad al intervenir con personas con discapacidad, con fines de garantizar la autonomía de la persona. Al referirnos acerca de la singularidad hacemos referencia a observar la situación concreta y particular de cada sujeto, con sus relaciones familiares, vínculos significativos y con su entorno cotidiano (Roncoli, 2017).

Cabe mencionar que la valoración en torno a la autonomía adquiere significación de acuerdo a la situación particular de cada persona, es decir que la misma no es una categoría homogénea de la cual se desprenden objetivos universales, sino que los objetivos asociados a la autonomía y los medios para alcanzarla dependen de las posibilidades-obstáculos de cada sujeto. En torno a la intervención del Trabajo Social en discapacidad es importante mencionar algunos de los objetivos: promover el bienestar intersubjetivo y social de la persona con discapacidad teniendo como finalidad el desarrollo de su calidad de vida; propiciar la inserción de las personas con discapacidad a su ambiente familiar y social contribuyendo a potenciar la supresión de las barreras que impiden una integración plena; incentivar a grupos y personas con discapacidad a la participación en la generación de proyectos y actividades que interesen aspectos de su vida; (...); e intervenir en las situaciones de vulneración de los derechos de las personas con discapacidad, interponiendo la mediación en la resolución de conflictos declarados y la denuncia cuando no se cumplan los derechos. (Ticac, 2007, p.70, como se cita en Roncoli, 2017, p.103)

Por último, un aporte relevante es la perspectiva desde la que decidimos investigar: la interseccionalidad, si bien en un primer momento se utilizó para describir la situación de exclusión vividas por mujeres negras, es una invitación a observar otras situaciones de exclusión donde interactúan diversos factores de discriminación; desde una mirada interactiva/relacional de una situación específica, dado que el Trabajo Social constantemente interactúa con diversas situaciones de vulneración donde convergen diversos condicionantes.

\*\*\*

Este primer capítulo expuso el entramado conceptual que nutrió esta tesis. Si bien se pudo constatar que las clasificaciones en torno a la discapacidad han sido diversas y siguen en desarrollo, se ha optado por una definición de la discapacidad que involucra aspectos físicos y psíquicos, pero también aspectos de la sociedad en la que las personas se desarrollan y viven, acorde con el “paradigma social de la discapacidad”. En términos de Moscovici (1961), podemos pensar la discapacidad como una “construcción social”, que implica un sistema de interpretaciones de la realidad, que rige las relaciones de las personas con discapacidad con su entorno físico y social, determinando un conjunto de anticipaciones y expectativas. En este sentido, el concepto de “accesibilidad universal”, se ha planteado entendiendo que los entornos, los procesos, productos y servicios, así como los objetos o instrumentos, herramientas y dispositivos deben avanzar en la posibilidad de ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas de forma segura, cómoda y lo más autónoma posible. Presupone la estrategia del “diseño para todes”.

A su vez, los conceptos de interseccionalidad, vulnerabilidad y desafiliación han sido desarrollados entendiendo que la discapacidad no puede ser comprendida de manera aislada respecto de otros marcadores de desigualdad y subalternidad. El concepto de interseccionalidad recupera la propuesta del feminismo que plantea que las categorías de raza, clase, género, discapacidad, entre otras, son construidas socialmente, están interrelacionadas y constituyen dinámicas sociales particulares que presentan formas distintas de discriminación, opresión, dominación e injusticia social. En relación a los términos vulnerabilidad o exclusión se los trató en esta tesis como una situación de las personas y de las estructuras sociales en las que las personas viven y se relacionan. La vulnerabilidad fue definida como la cualidad de las personas con discapacidad

desocupadas que presentan cierta incapacidad o dificultad para dar respuestas a las exigencias del contexto laboral, siendo considerada en clave relacional e histórica. Por su parte el concepto “desafiliación”, central para esta tesis, remite a la debilidad en los lazos de cohesión social. Hay desafiliación cuando se debilitan los vínculos con los circuitos de producción y consumo; cuando las personas no tienen trabajo, tienen trabajo precario o trabajan en el sector informal; cuando las personas no acceden a un mínimo de recursos indispensables. Así como en los esquemas de representación simbólica, se trataría aquí de sociedades que se creen parte de colectivos diferentes. Pero lo que diferencia este concepto con el de exclusión o marginación es que siempre se permanece dentro del conjunto social.

En este marco conceptual se abordaron también las políticas de inclusión sociolaboral para personas con discapacidad. En primer lugar, se desarrolló la intervención en lo social. Siguiendo a Carballada (2008, 2016), las nuevas expresiones de la cuestión social están caracterizadas por una complejidad que remite tanto a los aspectos objetivos como subjetivos de los problemas sociales. Así se plantea la necesidad y la importancia de repensar las prácticas dentro de los escenarios de intervención, incorporando conocimientos y formas de saber que amplíen las perspectivas disciplinarias. Para repensar “el hacer”, consideramos necesario entender los problemas sociales como el resultado entre las relaciones sociales y el devenir histórico-político, comprenderlos como proceso, como campo de lucha y transformación. En este sentido se analiza el ciclo de vida de las políticas públicas, como un proceso por etapas sucesivas. Si bien existen diferentes modelos, esta tesis toma como referencia la estructura presentada por el modelo secuencial que, a través de una representación de una estructura compuesta por etapas simples y diferenciadas, tiene la ventaja de permitir el abordaje integral de una realidad altamente compleja.

Las políticas sociales constituyen un conjunto de estrategias de intervención social que tratan de morigerar las situaciones de desigualdad que son propias de una economía capitalista e intervienen en diferentes ámbitos de la vida social. Se abordó especialmente la distinción entre políticas universales, en tanto que organización del Estado en la que él mismo interviene en distintos ámbitos de la vida social con la finalidad de garantizar a todos los ciudadanos un piso mínimo de bienestar, independientemente de sus ingresos o de su situación laboral y las políticas focalizadas. Estas últimas se basan, en cambio, en la detección e identificación de personas o grupos sociales que padecen una necesidad específica y que por ese motivo resultan elegibles para ser beneficiarios de una ayuda

determinada. Mientras las políticas públicas universales pueden ser consideradas preventivas (buscan evitar el crecimiento de la desigualdad social y el surgimiento de situaciones de pobreza), las políticas focalizadas operan como paliativo de la carencia. En Argentina, las reformas estructurales que dismantelaron el Estado de Bienestar llevaron a que las políticas sociales universales fueran perdiendo protagonismo y ascendieran en cambio las políticas sociales focalizadas -como es el caso del ***Programa Promover la Igualdad de Oportunidades*** que se analiza en esta tesis-. Se problematizó la asociación lineal entre socialdemocracia y políticas universales, por un lado; y neoliberalismo y políticas focalizadas por el otro; siendo que ambos tipos de políticas coexistieron con mayor o menor fuerza en los distintos gobiernos.

Se desarrolló también el concepto de “dispositivo”, entendido como programa o servicio público, en el caso de esta tesis orientado a mejorar las oportunidades de inserción sociolaboral de las personas con discapacidad. Se destaca la dimensión institucional como central para comprender los alcances de un “dispositivo de inserción” y su peso sobre las subjetividades y trayectorias. Las instituciones son, desde esta perspectiva de análisis, no sólo dispositivos de control y socialización, sino también espacios de subjetivación. Siguiendo a Jacinto (2010, 2008) los dispositivos específicos de capacitación y empleo incluyen: a) pasantías, prácticas profesionalizantes y entrenamientos; b) emprendimientos productivos y/o formación para promover el desarrollo del emprendedorismo, c) orientación educativa y laboral, y d) articulaciones con la formación profesional.

Los conceptos de “trabajo” e “inclusión” intentaron ser abordados conjuntamente. En las últimas décadas el trabajo ha sido progresivamente concebido como una actividad donde los seres humanos se descubren, se construyen a sí mismos y se relacionan con otros. Pasó a ser considerado un espacio para la inclusión social, la construcción de identidad y realización personal. Se optó por una definición amplia del concepto de trabajo que considera que una actividad laboral puede tener recompensas intrínsecas. En cambio, el reducido sólo consideraría recompensas extrínsecas (dinero, supervivencia, reconocimiento social, etc.). Esta discusión sobre el sentido del trabajo aporta un marco para la interpretación de la información construida durante la investigación. Si se considera al trabajo únicamente como una fuente para obtener los medios necesarios para la subsistencia, no serán necesarios los esfuerzos por incluir laboralmente a las personas con discapacidad puesto que podrían obtenerse por otras vías. Pero, si se considera al trabajo desde un concepto amplio, tiene sentido el esfuerzo desde los programas de

gobiernos y organizaciones civiles. La inserción sociolaboral es difícilmente reemplazada por otros mecanismos porque condensa las recompensas intrínsecas y extrínsecas en una misma relación social.

La inserción sociolaboral de las personas con discapacidad, que interesa abordar desde esta tesis, constituye un conjunto de procesos desplegados en un mercado de trabajo heterogéneo y segmentado. Como sostiene Dubar (2001), en este escenario, la educación y la formación, tanto profesional como en el espacio laboral, ocupan lugares diferenciados según segmentos, sectores productivos y territorios. El empleo de las personas con discapacidad puede ser considerado un fenómeno construido socialmente, donde las políticas públicas, los propios sujetos con discapacidad y los circuitos de educación-formación conforman diferentes “mundos del trabajo”.

En relación a los antecedentes, se han encontrado y detallado estudios sobre discapacidad, sobre políticas públicas de capacitación y empleo y sobre el mercado de trabajo que nos permitieron contextualizar, profundizar, continuar en el tiempo, comparar, entre otros. Han nutrido nuestros conocimientos y apoyado nuestra investigación. Pero no se han encontrado trabajos que abordaran el ***Programa Promover la Igualdad de Oportunidades***, ni que desde una perspectiva cualitativa reconstruyeran las perspectivas de los actores locales, ni un mapeo de instituciones y dispositivos de la ciudad de Mar del Plata. Se detectó también que había pocos datos cuantitativos vinculados a las personas con discapacidad en la ciudad. Se espera poder aportar al desarrollo de este campo de estudio.

Finalmente, se ha planteado la relevancia para el Trabajo Social, ya que la tesis se sustenta en una cuestión de derechos humanos: derecho al trabajo decente, a la inclusión social, a una vida independiente. Consideramos que los derechos no son eslabones aislados, sino que se entrecruzan, y la vulneración de uno repercute en la vulneración de otros. El Trabajo Social es una disciplina intrínsecamente ligada a los derechos, tanto en intervenciones sociales como en el área de investigación, es una de las disciplinas encargadas de cuestionar, dar a conocer y transformar situaciones de vulneración de derechos, cómo también promocionar y efectivizar estos en la realidad, por lo que es necesario contar con herramientas para desarrollar su vigencia plena en la población.

## **CAPÍTULO 2: LA METODOLOGÍA**

Siguiendo a Hernández Sampieri (2006) definimos la investigación como un conjunto de procesos sistemáticos, críticos y empíricos que se aplican al estudio de un fenómeno o problema. A lo largo de la historia de la ciencia han surgido diversas corrientes de pensamiento y marcos interpretativos que han abierto diferentes rutas en la búsqueda del conocimiento. Desde el siglo pasado tales corrientes se “polarizaron” en dos aproximaciones principales de la investigación: el enfoque cuantitativo y el enfoque cualitativo. Ambos enfoques emplean procesos cuidadosos, metódicos y empíricos en su esfuerzo para generar conocimiento, por lo que la definición previa de investigación se aplica a los dos. Sin embargo, aunque las aproximaciones cuantitativa y cualitativa comparten estrategias generales, cada una tiene sus propias características (Hernández Sampieri, 2006, p.37).

En esta tesis se plantea la elección de una estrategia mayoritariamente cualitativa, complementada con fuentes secundarias cuantitativas. Se presentan los objetivos, las técnicas de construcción y análisis de los datos primarios y las fuentes de datos secundarias.

## **2.1. EL ENFOQUE CUALITATIVO**

El enfoque cualitativo predominante compartió los supuestos epistemológicos de este paradigma, considerando a la realidad subjetiva y múltiple; a la persona que investiga inmersa en el contexto de interacción que desea investigar -partiendo de que la interacción y la mutua influencia son parte de la investigación-; asumiendo que los valores forman parte del proceso de conocimiento y reflexionando acerca de ello; trabajando en forma inductiva -haciendo emerger conceptos y categorías a lo largo de todo el proceso de investigación-; entendiendo que múltiples factores se influyen mutuamente; diseñando un estudio flexible e interactivo; privilegiando el análisis en profundidad y en detalle en relación al contexto; y priorizando la confianza y la autenticidad (Dalle, Boniolo, Sautu y Elert, 2005, p.40).

Se elaboraron datos en base al análisis documental, la experiencia, la observación y la realización de entrevistas a personas con discapacidad y a profesionales y actores locales del campo de la capacitación y empleo para personas con discapacidad. Esta tesis se nutrió también del aporte de fuentes secundarias cuantitativas. Como señala Hernández Sampieri (2006), los estudios cuantitativos permiten desarrollar la posibilidad de una

perspectiva más amplia y precisa del fenómeno que se investiga; y ofrecen una mayor solidez en las inferencias que se realicen, así como un incremento de las dimensiones de análisis de estudio, por lo tanto, una mayor riqueza interpretativa.

En ese escenario, la investigación se propuso analizar la política pública de capacitación y empleo para personas con discapacidad, para contribuir a la optimización de la articulación entre la oferta y la demanda del mercado de trabajo y promover la inclusión sociolaboral. El estudio se centró en la ejecución en la ciudad de Mar del Plata<sup>37</sup> de una política pública de empleo nacional, especialmente orientada al grupo de personas con discapacidad, entre los años 2010 y 2021<sup>38</sup>. Además de dar respuesta al interrogante planteado, esta indagación tuvo como propósito visibilizar el complejo proceso que supone la puesta en marcha de mecanismos institucionales, económicos y culturales, donde la formación-aprendizaje-práctica son las claves para hilvanar la realidad postergada y excluida con la posibilidad de proyectar y contribuir en la mejora de los programas sociolaborales para las personas con discapacidad del territorio.

## 2.2. LOS OBJETIVOS

El objetivo general de esta tesis fue:

- Analizar las políticas públicas de capacitación y empleo para personas con discapacidad, en la ciudad de Mar del Plata, entre 2010 y 2021.

Los objetivos específicos fueron<sup>39</sup>:

- Describir los actores y dispositivos de capacitación y empleo para personas con discapacidad.
- Analizar el ***Programa Promover la Igualdad de Oportunidades de Empleo***.
  - Describir las etapas por las que fue atravesando el programa.
  - Cuantificar y clasificar los proyectos ejecutados en el programa.

---

<sup>37</sup> Desde el punto de vista del desarrollo local, se reconoce que el ámbito local es la esfera en donde deben buscarse las condiciones que posibiliten la expansión y mejora de la realidad social, económica, cultural y política. Reconocer la creciente trascendencia de la esfera local, no implica desconocer la sujeción que existe con respecto a las políticas económicas que tienen sede en el gobierno nacional (Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales en MTEySS, 2020).

<sup>38</sup> Tomando como punto de partida la apertura (o reapertura) de la Gerencia de Capacitación y Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en la ciudad de Mar del Plata.

<sup>39</sup> Acotados, en concordancia con el objetivo general, a la ciudad de Mar de Plata en el período de tiempo 2010-2021

- Reconstruir las percepciones y evaluaciones del programa desde los actores claves locales.
- Analizar las trayectorias de inserción sociolaboral de las personas con discapacidad.
  - Reconstruir los itinerarios de participación en los programas.
  - Identificar los condicionamientos interseccionales que inciden en la inserción sociolaboral de las personas con discapacidad.
  - Reconstruir las evaluaciones de las personas con discapacidad de sus experiencias de capacitación y empleo.

Por ser la inserción sociolaboral de las personas con discapacidad un fenómeno tan complejo y heterogéneo esta investigación se alejó de las explicaciones monocausales, buscando complementar los enfoques de investigación. Se realizó un estudio multidimensional, considerando que así se podría enriquecer la aproximación al fenómeno, contribuyendo a pensar más y mejores políticas públicas<sup>40</sup> para mitigar o resolver los problemas de las personas trabajadoras en este contexto de crisis y fuerte redistribución negativa.

En cuanto a la selección de las unidades de análisis, siguiendo a Roberto Hernández Sampieri (2006) y teniendo en cuenta el enfoque cualitativo del estudio, se han seleccionado distintos tipos de unidades de análisis:

- Prácticas. “Es una unidad de análisis conductual muy utilizada que se refiere a una actividad continua, definida por los miembros de un sistema social como rutinaria” (Hernández Sampieri, 2006, p.410). En esta categoría se observaron: talleres de la Oficina de Empleo y trámites de adhesión al ***Programa Promover la Igualdad de Oportunidades***.
- Personas. Se agruparon:
  - Trayectorias de inserción sociolaboral. Personas con discapacidad mayores de 18 años desocupadas u ocupadas a través de alguna herramienta de política pública de capacitación y empleo.
  - Estudio, implementación y/o evaluación de Política pública en materia de capacitación y empleo. Personas especialistas y trabajadoras de los

---

<sup>40</sup> Como señala Fernando Cortes en la Multidimensionalidad de la pobreza, existe una clara vinculación entre el estudio de un fenómeno, la medición y el desarrollo de políticas y programas sociales (Boltvinik, 2014).

dispositivos de capacitación y empleo para personas con discapacidad, con atención a personas trabajadoras de organismos públicos y representantes de instituciones de personas con discapacidad y personas con discapacidad representantes de instituciones para personas con discapacidad.

En ambos casos para la ciudad de Mar del Plata, entre los años 2010 y 2021.

- Documentos. Normativas, manuales y material de difusión de la política pública de capacitación y empleo para personas con discapacidad.

## **2.3. LAS TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN**

Coincidimos con Becker (1993) cuando afirma que las personas que investigan deberían “sentirse libres” para inventar métodos y estrategias que les permitan develar las problemáticas que plantean investigar:

“Es como mandar a construir una casa propia. Aunque existan principios generales de construcción, no hay dos arquitectos que trabajen de la misma forma y no hay dos propietarios con las mismas necesidades. De esta manera, las soluciones a los problemas de la construcción tienen que ser siempre improvisadas” (Becker, 1993, p.12).

Para esta investigación se integraron técnicas diversas a la experiencia: análisis de documentos, análisis de entrevistas, mapeo de actores, trayectorias laborales y observación. Se detallan a continuación.

### **2.3.1. La experiencia y una aproximación a la etnometodología**

Desde diversas líneas de estudio se ha ponderado la experiencia como fuente de datos. Tomando como referencia la herramienta de la “experiencia”<sup>41</sup>, introducida desde la teoría feminista en los años ochenta, se buscaron los aportes que proveía la experiencia de la investigadora en el campo de la capacitación y empleo para PCD como así también para recordar la necesaria vigilancia epistémica permanente.

---

<sup>41</sup> La “experiencia” fue una invención epistémica que tuvo como objetivo dar cuenta de aquello que resultaba excedente, subsidiario o invisible a la ciencia legitimada como tal. Este instrumental teórico metodológico conlleva redefiniciones en torno al sentido de la objetividad y señaló la condición política declarada neutral. Se instaló como una herramienta con potencia crítica que se inclina por la perspectiva histórica. En tal sentido, también propone agudizar la vigilancia epistémica (Trevisacce, 2016, p.1).

Esta línea de investigación se plantea como una aproximación a los estudios etnometodológicos del trabajo, como fueron planteados originalmente por Garfinkel (1986): “[El] objetivo [de los estudios etnometodológicos sobre el trabajo] es describir en detalle las prácticas sociales naturalmente organizadas que, al igual que las observaciones de las ciencias naturales, pueden reproducirse, contrastarse y valorarse, y que constituyen la base de estudios y conjeturas de tipo naturalista” (Haritage, 1990, p.340 como se cita en Izquierdo, 2003, p.51).

Los estudios etnometodológicos del trabajo exhiben una singular preocupación por la producción local y la observabilidad cotidiana del razonamiento. En este sentido, lo que proponen es rescatar del olvido sociológico los “*missing whats*” (los qué olvidados) de la vida social, explorando cada práctica laboral singular. El uso de las técnicas de observación y descripción etnometodológica de las prácticas sociales tendría como fin llegar a hacer contribuciones relevantes al acervo metodológico-tecnológico de diferentes dominios de práctica profesional (Izquierdo, p.53).

Entre los conceptos clave de la etnometodología que resultaron relevantes para esta investigación, siguiendo a Caballero Romero (1991), se destacan:

- Explicaciones. El proceso de explicación es aquel mediante el cual las personas dan sentido al mundo. Las explicaciones son los modos como los actores hacen cosas tales como describir, analizar, criticar e idealizar situaciones específicas.
- La atención al análisis de las explicaciones de las personas, así como a los modos como las explicaciones son ofrecidas y aceptadas (o rechazadas) por los demás.
- Acción e interacción reflexivas. Gran parte de la interacción humana es reflexiva. Las personas interpretamos señales, gestos, palabras y otras informaciones de otras personas de modo que se sostiene una determinada visión de la realidad. Incluso la evidencia contradictoria es interpretada reflexivamente para mantener un cuerpo de creencias y de conocimientos. El concepto de reflexividad en la etnometodología se refiere a cómo las personas en interacción mantienen la presunción de que están guiadas por una determinada realidad.
- La cualidad de miembro y el carácter circunstancial del saber de sentido común. El concepto de miembro se refiere a la pertenencia a una colectividad, lo que supone la posesión de un stock de conocimientos compartidos sobre el mundo. La etnometodología propone examinar cómo los actores mismos tratan su propio saber y el de los demás como socialmente organizado, dirigiendo la atención hacia

el modo como los actores se tratan a sí mismos y tratan a los demás como miembros de un mundo socialmente organizado.

- Métodos de los miembros. Para la etnometodología la autoproducción y la autoorganización de las actividades es una realización metódica de los miembros. O sea, que mientras los modos como los miembros reconocen y explican las particularidades de una u otra ocasión pueden variar, los métodos por los que se construyen tales significados pueden tener un carácter general. La etnometodología sugiere entonces, como programa de investigación, que tenemos que enfrentarnos con las diversas situaciones teniendo en cuenta los concretos detalles de tales situaciones, buscando todo el orden y el sentido que podamos encontrar en esos minúsculos detalles.

En esta investigación el análisis de la experiencia y los aportes etnometodológicos resultaron muy valiosos ya que aportaron datos y contactos. Se buscó explicitar y someter a análisis todos los aportes. La experiencia por más de diez años en el campo de los programas de capacitación y empleo de la investigadora permitió aportar a esta investigación el conocimiento de lo que se pudo hacer con la implementación del *Programa Promover la Igualdad de Oportunidades* y fue sometida a análisis como un insumo más. Al investigar, se trató de sostener una “disposición reflexiva”. Esta categoría analítica, planteada también por Bourdieu (2008) busca conjugar el concepto de disposición en tanto corolario de un *habitus* -en este caso profesional- que estructuraría una cierta práctica; con la acepción de sentido común del término, como pre-disposición o aptitud y actitud en este caso crítica hacia las posiciones ocupadas y las situaciones experimentadas en el trabajo de campo (Tello, 2017, p.667).

### **2.3.2. La observación**

En línea con la propuesta etnometodológica, se utilizó la observación como técnica para la construcción de datos. La “observación” se fundamenta en la búsqueda del realismo y la interpretación del medio. A través de ella se puede conocer más acerca del tema que se estudia basándose en actos individuales o grupales como gestos, acciones y posturas. Esta herramienta de investigación social para juntar información fue enfocada sobre:

- El proceso de adhesión al *Programa Promover la Igualdad de Oportunidades de Empleo* del MTEySS, que deben realizar las personas con discapacidad desocupadas para poder iniciar cualquier prestación del programa.
- La realización de talleres introductorios a la búsqueda de empleo, para personas con discapacidad: taller Ayuda en la Búsqueda de Empleo, que dicta la Oficina de Empleo como un servicio para los “beneficiarios” del *Programa Promover la Igualdad de Oportunidades de Empleo*.
- La propia experiencia de la investigadora en el campo de capacitación y empleo para personas con discapacidad.

Permitió conocer pormenores que no se hubieran podido obtener por medio de documentos o entrevistas. Esta técnica fue respaldada por un diario de campo destinado a registrar los acontecimientos que acompañaron el contexto de la observación para de esta manera detallar experiencias notables que pudiesen ser olvidadas.

### **2.3.3. La investigación documental**

La investigación documental ayudó a entender los acontecimientos históricos, espaciales y temporales que rodeaban al estudio. Se usó esta técnica para familiarizarse con la problemática y detectar posibles escenarios y estrategias, para Hernández Sampieri y colaboradores (2006), la investigación documental consiste en:

“Detectar, obtener y consultar la bibliografía y otros materiales que parten de otros conocimientos y/o informaciones recogidas moderadamente de cualquier realidad, de manera selectiva, de modo que puedan ser útiles para los propósitos del estudio” (Hernández Sampieri, 2006, p.50).

Se enfocó en el tema de estudio: discapacidad e inserción sociolaboral en general, y en particular en la normativa de política pública de capacitación y empleo para personas con discapacidad. Siguiendo a Lindlof (1995), en términos semióticos, la investigación documental representa un racimo de significados, pues la información obtenida es evaluada de manera diferente dependiendo de las características del investigador. Con la investigación documental se pudo:

- Describir el marco normativo en el que se insertaban los dispositivos de inserción sociolaboral.

- Describir los aspectos formales de los principales programas de capacitación y empleo para personas con discapacidad.
- Insertar el período de estudio en una línea de tiempo más amplia. Reconstruir eventos pasados, continuar con eventos que tuvieron su inicio en algún momento determinado y que ahora están en desarrollo.
- Realizar un análisis secuencial del programa bajo estudio.

Para esta investigación, se obtuvo información de tipo bibliográfico, documentos escritos como leyes, resoluciones ministeriales, instructivos y folletos, entre otros. Entre el material documental consultado también se consideraron los portales de internet de organismos oficiales y/o con especialidad en el tema. Se tuvo en cuenta que los documentos, por ellos mismos, podrían presentar limitaciones, porque como sostiene Hernández Sampieri (2006), al utilizar únicamente instrumentos escritos se pierde una parte de la historia. Los documentos no recogen el punto de vista de las personas que no tienen acceso a publicar o escribir documentos, pero que tienen conocimientos en el tema. Por ello esta técnica se complementa con otras estrategias de trabajo de campo. Los documentos analizados se presentan detallados en el Anexo del Capítulo 2 de esta tesis.

#### **2.3.4. Las entrevistas**

Las entrevistas ayudan a entender la postura de las personas informantes ante una situación determinada, a reconstruir experiencias pasadas, obtener descripciones de sucesos que son obtenidos normalmente a través de la observación y a fomentar la confianza entre quien investiga e informantes (Lindlof, 1995). Siguiendo los lineamientos de Valles (2000), las entrevistas se manejaron en forma de conversación y no fueron tomadas como interrogatorios. Lindlof (1995) divide las entrevistas en cinco tipos, pero para fines de esta investigación se utilizó la llamada “entrevista con informantes”, que se da con algún miembro del grupo a investigar, ya que estas personas tienen mayor información en relación al tema de estudio. Estas entrevistas se pueden realizar de forma espontánea o planeada con un cuestionario predeterminado. Para el estudio se utilizaron ambas técnicas. Esta clasificación permite llevar en mente lo que se desea saber sin que se tenga que seguir un orden riguroso. Una respuesta puede llevar a la siguiente pregunta y así sucesivamente. Este procedimiento permite que la persona entrevistada vaya

narrando sus experiencias y sus puntos de vista, comunicando lo que verdaderamente desea comunicar (Olea, 2002).

Las entrevistas se dividieron en dos grupos. En el primero se entrevistó a 20 personas que trabajaban, eran especialistas en el área de discapacidad y/o eran parte de organizaciones por los derechos de las PCD. En la segunda sección, se entrevistó a 23 personas que habían transitado entre 2010 y 2021 por experiencias de capacitación y/o empleo para PCD. Los detalles de las 43 personas entrevistadas se presentan en los Anexos de los Capítulos 2 y 6 de esta tesis.

#### **2.3.4.1. El Mapeo de actores<sup>42</sup>**

A través del mapeo de actores se buscó describir y analizar (mapear) la configuración de los dispositivos de capacitación y empleo en Mar del Plata, reparando en las instituciones locales que los brindaban. En esta línea de investigación, se estudiaron los circuitos conformados por instituciones de educación-formación-empleo que intervenían en las redes de inserción sociolaboral de las personas con discapacidad marplatenses. Para la descripción del campo de formación para el trabajo local, las categorías de análisis a nivel institucional fueron<sup>43</sup>:

1. El tipo de formación para el trabajo, los niveles educativos y de calificación que implican y la institucionalidad (a nivel macro-institucional) de la que dependen.
2. El tipo de institución en la que se asienta la formación: desde la escuela secundaria, los centros de formación profesional regulares y otras instituciones que participan, tales como organizaciones de la sociedad civil, las empresas y los servicios de empleo.
3. Los grupos poblacionales a los que se dirigen, los requisitos de niveles educativos previos y formas de abordaje de sus restricciones y desventajas.
4. Los tipos de empleo a los que apuntan.
5. La perspectiva de género en el diseño de los dispositivos y en su implementación.
6. La articulación con otras instituciones.

El mapeo de actores se empleó aquí como técnica para identificar a los actores

---

<sup>42</sup> Este apartado se elaboró en el marco de la realización del curso de posgrado: “Formación para el trabajo de jóvenes”, cuya coordinadora fue Claudia Jacinto, en el Instituto de Estudios Sociales (IDES), septiembre de 2020.

<sup>43</sup> Las cuatro primeras categorías se elaboraron siguiendo el material del Proyecto Juventudes (Jacinto, 2016, p.33).

institucionales clave de este entramado local. La técnica permitió analizar los intereses y la importancia que pueden tener sobre los resultados de los programas de formación para el trabajo, que en esta investigación nos ocupan. Esta técnica es una herramienta que colabora para comprender el contexto social, económico y político en el cual se insertan las PCD. Síntesis metodológica<sup>44</sup> (en base a Pozo Solís, 2007):

- 1) Se delimitó el objeto del mapa: los dispositivos de capacitación y empleo para personas con discapacidad. Sobre estos dispositivos se realizó el posterior listado de actores involucrados.
- 2) Se identificó y caracterizó a los actores. Mediante la revisión de la información que se había recogido se elaboró una organización y clasificación de las instituciones que formaban parte de este entramado. Al identificarlas, se las clasificó en grupos: instituciones públicas (nacionales, provinciales, municipales), instituciones privadas e instituciones sin fines de lucro y movimientos sociales.
- 3) Se analizó a los actores, haciendo descripción de los dispositivos ofrecidos y análisis de las relaciones con otros actores.

#### **2.3.4.2. Las trayectorias laborales**

Desde esta perspectiva metodológica pudieron estudiarse las trayectorias laborales de las PCD participantes de los proyectos de capacitación e inserción sociolaboral. Se trató de un estudio longitudinal -un estudio que intentó mirar entre dos puntos a lo largo del tiempo- de tipo retrospectivo -se miró desde el presente un período de tiempo pasado- (Muñiz Terra, 2012, p.17).

Se realizaron entrevistas biográficas que permitieron reconstruir las trayectorias laborales de los actores sociales. Siguiendo a Claudia Jacinto (2010) en el estudio de trayectorias laborales, las “secuencias de inserción” articularon tres características de la inserción laboral: por un lado, la trayectoria objetiva de inserción, por el otro, las representaciones sobre la vida laboral existentes a lo largo de dicha inserción, y, por último, el aspecto longitudinal o la evolución de la inserción, que se desarrolla en el tiempo (p.250).

Se tuvieron en cuenta los siguientes indicadores “objetivos” que refieren a prácticas concretas de las trayectorias de inserción laboral (Jacinto, 2010, p. 267):

---

<sup>44</sup> Ver Tapella, 2007: El mapeo de actores claves.

- a) La experiencia laboral en empleos permanentes, temporarios, en changas (actividades ocasionales) o en prácticas profesionalizantes, entrenamientos o pasantías.
- b) La condición de actividad.
- c) La capacitación formal e informal.
- d) El tipo de inserción sociolaboral posterior al tránsito por programas de capacitación y empleo.

En cuando a los Indicadores “subjetivos” se prestó atención a las representaciones simbólicas sobre la vida laboral que propone Jacinto (2010, p.267):

- a) La relación con la actividad, es decir, el lugar del trabajo en la vida, pudiendo identificar diferentes concepciones: centralidad, no centralidad, propensión, desinterés, aversión o naturalización de la actividad.
- b) La relación con el trabajo, es decir, las razones que llevan a trabajar que varían entre: el dinero, la autonomía, la realización personal, el contenido del trabajo.
- c) La relación con el empleo, es decir, los criterios movilizados para evaluar empleos concretos: el salario, los horarios, el tipo de contrato, el vínculo con la formación, el sector de actividad, etc.
- d) La relación con el mundo laboral, es decir, la imagen del mundo laboral y la representación de los empleos que la sociedad ofrece.

La selección de las personas con discapacidad entrevistadas fue realizada por muestreo cualitativo de casos, elegidos en función de criterios teóricos entre los que se destacó el haber participado en experiencias de capacitación y/o empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

El estudio de trayectorias se enmarca en el enfoque biográfico. En esta línea resultó particularmente interesante y valioso para esta investigación el trabajo realizado con Antonio, una de las personas entrevistadas. A través de sus relatos se buscó reflexionar en torno al inter juego que existe entre la biografía de un sujeto y el contexto socio histórico del cual es parte (Sautu, 1999). Gracias a su extensa trayectoria de formación para el trabajo se pudo acompañar el desarrollo de esta tesis con las experiencias de una PCD, que incluso permitió analizar cómo la resolución al empleo se liga a las políticas públicas, como ser el cumplimiento del cupo del 4% en organismos

estatales. De esta manera, el caso de Antonio es destacado sobre los demás y hace de eje para el desarrollo de toda esta tesis.

El relato que un sujeto hace de su propio recorrido vital tiene un lugar central, aunque se considera que esta narración supone un recorte más o menos consciente, por parte de la persona entrevistada, sobre los recuerdos de los acontecimientos en los que participó directa o indirectamente, así como la interpretación que realiza sobre estos sucesos, mediada por sus experiencias de vida posteriores (Lomsky-Feder citado en Sautu, 1999). Los relatos de las entrevistas son el resultado de las interpretaciones que se hacen en el presente de los hechos que se vivieron, a partir de las historias y de los proyectos y perspectivas futuras en el momento en que se producen las entrevistas (Mallimaci y Giménez Béliveau, 2006). Por este motivo, los sentidos y valoraciones de las PCD entrevistadas respecto de sus experiencias de capacitación y empleo y del impacto de ellas en sus trayectorias supone una reconstrucción mediada por experiencias vitales posteriores (Jacinto, 2010, p.167).

El trabajo de campo se realizó entre 2020 y 2021. Se realizaron entrevistas a 23 personas con discapacidad que participaron de experiencias de capacitación y empleo en la ciudad de Mar del Plata, en el período comprendido entre el año 2010 y el 2021. En el caso de Antonio, se realizaron tres entrevistas para lograr abordar su historia en profundidad. Dado que este trabajo de campo coincidió con la pandemia por COVID, las entrevistas fueron realizadas de forma virtual, a través de las plataformas *Zoom* y *Meet*. Las mismas pudieron ser grabadas íntegramente lo que facilitó su análisis.

#### **2.4. LAS FUENTES SECUNDARIAS CUANTITATIVAS**

Esta tesis se nutrió también del aporte de fuentes secundarias cuantitativas. Como señalan autores como Roberto Hernández Sampieri, los aportes cuantitativos permiten desarrollar una perspectiva más amplia y precisa del fenómeno que se investiga; y ofrecen una mayor solidez en las inferencias que se realicen, así como un incremento de las dimensiones de análisis de estudio, por lo tanto, una mayor riqueza interpretativa (Hernández Sampieri, 2006). Las fuentes secundarias cuantitativas consultadas se encuentran detalladas en el Anexo del Capítulo 2 de esta tesis.

En el caso del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, el rol como trabajadora del organismo facilitó el procedimiento de acceso a los datos. Los

permisos correspondientes fueron solicitados y confirmados oportunamente. Cabe aclarar que los datos recabados del organismo son de tipo estadístico y en ningún caso involucraron información personal de quienes participaban de los programas.

\*\*\*

En este segundo capítulo de la tesis se han expuesto las bases metodológicas del trabajo de indagación realizado. Se ha planteado un posicionamiento epistemológico cualitativo, que considera a la realidad subjetiva y múltiple y a quien investiga inmersa en el contexto de interacción y/o estudio. Desde una perspectiva etnometodológica se emplearon distintas técnicas de construcción de datos: el análisis documental, la experiencia y la observación, las entrevistas y, en especial, las entrevistas de trayectorias laborales. También se emplearon fuentes secundarias cuantitativas. El trabajo con esta diversidad de técnicas permitió disponer de una gran cantidad de datos -primarios cualitativos y secundarios cuantitativos- y realizar distintos tipos de análisis -documental, mapeo de actores, trayectorias laborales, principalmente- que se presentan desplegados en los siguientes capítulos.

## **SEGUNDA PARTE**

**CAPÍTULO 3: EL ENTRAMADO DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO  
EN LA CIUDAD DE MAR DEL PLATA**

Este capítulo presenta las circunstancias temporales y espaciales en las que se ubicó la investigación. Partiendo de la consideración de que las personas somos seres sociales, el desarrollo depende de los vínculos que podamos establecer con el entorno. Se comienza este capítulo con la presentación del caso de Antonio. Un caso indagado a través de tres entrevistas en profundidad que permitió acompañar el desarrollo de esta tesis con las experiencias de una persona en situación de discapacidad, con una extensa trayectoria de formación para el trabajo.

Luego, se contextualiza el problema de esta investigación en la informalidad, la precariedad y el trabajo no registrado que, como sostiene la bibliografía especializada, caracterizan a nuestra región. Se exponen los principales indicadores del mercado de trabajo marplatense en el período de estudio 2010-2021 (en base a datos secundarios). La construcción social de las trayectorias laborales de las personas con discapacidad se dio en el contexto de un mercado de trabajo restringido. Se presentan también datos generales y sociolaborales de la ciudad de Mar del Plata.

En este marco, se reconstruye el entramado de instituciones de capacitación y empleo para personas con discapacidad. Un análisis estratégico de las instituciones y sus dispositivos, con énfasis en las distintas lógicas predominantes que subyacen en cada una (mapeo de actores). Asimismo, se estudian las múltiples articulaciones que atraviesan las relaciones interinstitucionales.

### **3.1. EL CASO DE ANTONIO**

Antonio es una persona con discapacidad que -al momento de escribir esta tesis en el año 2022- tiene 41 años y vive en la ciudad de Mar del Plata. Se encuentra trabajando en un organismo público tras una larga búsqueda de empleo. Su historia nos permite ilustrar el itinerario de un trabajador desocupado con discapacidad. Su caso concreto y único es a la vez revelador de la intimidad de un proceso arduo de inserción laboral por el que suele atravesar la población con discapacidad.

Cuando tenía cinco años, fue diagnosticado con Artritis Reumatoidea Juvenil (ARJ), una forma de artritis que se presenta en niños y que produce inflamación y rigidez de las articulaciones<sup>45</sup>. Los síntomas de la ARJ pueden aparecer durante episodios, o

---

<sup>45</sup> Según la Universidad de Stanford (2022) -en cuyo hospital escuela investigan y tratan esta enfermedad autoinmune- la ARJ es considerada un trastorno multifactorial, partiendo de que el problema de salud puede ser provocado por "muchos factores". Consideran que los factores que la causan son tanto genéticos como

pueden ser crónicos y continuos, siendo los más comunes: articulaciones hinchadas, rígidas y doloridas, inflamación ocular, limitación del movimiento de una o más articulaciones, fatiga y disminución del apetito, poco aumento de peso y crecimiento lento, entre otros. En la ARJ el tratamiento es muy importante, permite mantener el nivel de actividad de las personas, pudiendo incluir (Stanford, 2022):

- Medicamentos: para interferir con la reacción inflamatoria del cuerpo, para controlar los síntomas severos, entre otros.
- Fisioterapia, para mejorar y mantener la función de los músculos y las articulaciones.
- Terapia ocupacional, para mejorar la capacidad para realizar las actividades de la vida cotidiana.
- Evaluación del estado nutricional y orientación para asegurar la ingesta alimentaria, cuyo apetito puede verse perjudicado por el proceso mismo de la enfermedad o por determinados medicamentos administrados durante el tratamiento.
- Examen periódico de la vista para detectar cambios tempranos de las inflamaciones oculares.
- Educación para ayudar a disminuir la frecuencia y la gravedad de los brotes y evitar complicaciones, entre los que se incluyen:
  - Ejercicio y control de peso.
  - Descanso adecuado.
  - Cómo usar las articulaciones grandes en lugar de las pequeñas para trasladar o llevar objetos.

En el caso de Antonio, cuando le diagnosticaron la ARJ vivía en un pequeño pueblo llamado Los Conquistadores, perteneciente al departamento de Federación, al norte de la provincia de Entre Ríos. En su pueblo natal los servicios médicos eran muy limitados. Desde allí tenía que viajar más de 90 km para hacer un tratamiento que, en sus palabras, “era solo de laboratorio y nada más” (Antonio, participante proyectos Promover; Entrevistas, 2021). Eso le permitía acceder a la medicación, pero no a terapias específicas para su enfermedad.

Las limitaciones en las posibilidades de atención de su salud, así como de

---

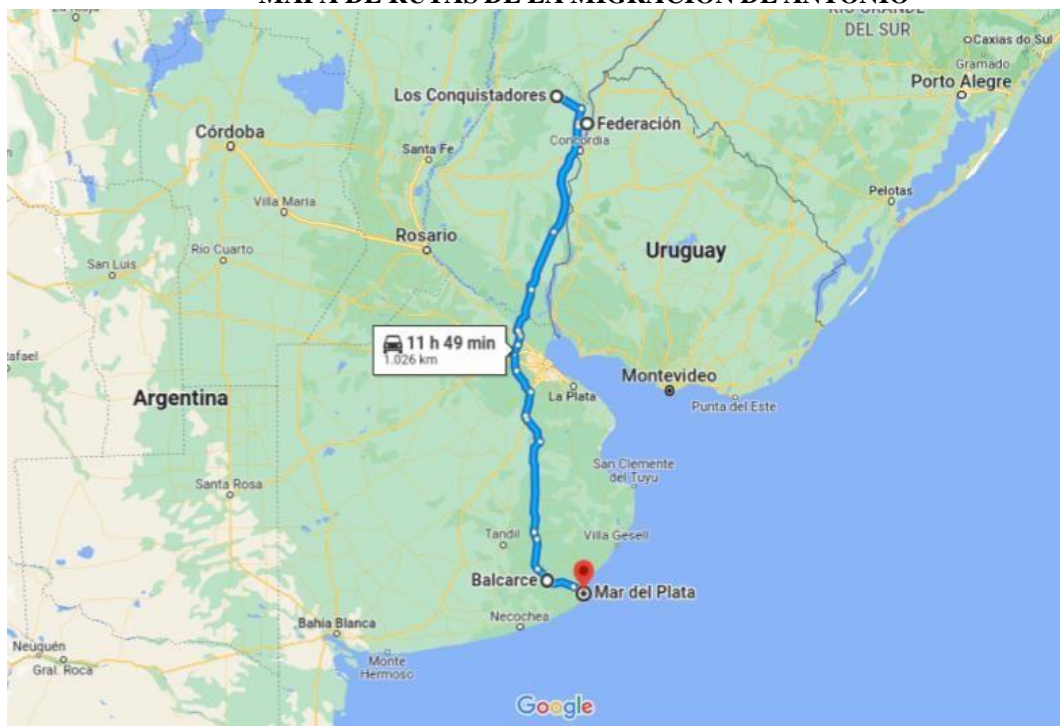
ambientales, ya que la combinación de los genes de madre y padre, sumada a factores ambientales desconocidos, produce el rasgo o el trastorno.

capacitación e inserción laboral, lo llevaron a tomar la decisión de migrar. En su pueblo no tenía los tratamientos que necesitaba, como pileta, terapia física, reumatológicos específicos, entre otros. En palabras de Antonio, en su pueblo, “Había un hospital con tres médicos clínicos nada más...” (Antonio, participante proyectos Promover; Entrevistas, 2021). En Los Conquistadores, donde vivió hasta sus 28 años, su única experiencia laboral había sido ayudando a uno de sus hermanos repartiendo diarios:

“y de vez en cuando, cuando yo me sentía bien, lo ayudaba. Igual como era chiquito se repartían 20 diarios, no era mucho. De ahí fue como el inicio y bueno después me vine para acá” (Antonio, participante proyectos Promover; Entrevistas, 2021).

En medio de la crisis internacional del año 2008, cuando en el mundo la especulación financiera mostraba su punto cúlmine y explotaba la burbuja especulativa, Antonio se fue de su pueblo. Se mudó primero a la ciudad de Balcarce, a la casa de una tía abuela. Unos pocos meses después, se fue de Balcarce rumbo a Mar del Plata, donde a uno de sus hermanos le había surgido una oferta laboral.

**IMAGEN 1**  
**MAPA DE RUTAS DE LA MIGRACIÓN DE ANTONIO**



Fuente: Elaboración propia, en base a entrevista a Antonio (Entrevistas, 2021).  
Uso de herramienta de mapas de Google.

Partiendo del enfoque bio-psico-social de la discapacidad, en esta tesis se entiende la discapacidad como el resultado de la relación entre la condición de salud de una persona, sus factores personales y los factores externos que representan las circunstancias en que vive (INDEC, 2014). En el caso de Antonio puede verse la importancia fundamental del entorno para lograr -o no, o en qué medida- una participación plena y efectiva en la sociedad. En su pueblo de origen, y dada su condición de discapacidad, tenía escasas o nulas posibilidades de tratamiento, formación e inserción laboral, lo que lo motivó a migrar.

Cuando llegó a Mar del Plata, en el año 2008, la situación en la ciudad respondía a la conclusión del ciclo virtuoso iniciado en el año 2002. Pero ya el Grupo de Estudios de Trabajo (GrET) de la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP) había detectado “un punto de quiebre” en el cuarto trimestre de 2007, momento en que se había detenido la tendencia descendente que hasta entonces venía evidenciando la variable desempleo nacional, para estabilizarse en un nivel aproximado del 8%. Si bien en el ámbito local el comportamiento de la desocupación era más errático (UNMDP-GrET: 2009, p.3). Una vez en Mar del Plata, a Antonio le llevó cerca de un año adaptarse, conocer los recorridos, a dónde ir:

“Y aparte todo lo nuevo, donde vivía mi abuela era una casa grande y tenía toda la cuadra donde ella vivía era de ella. Era un terreno de 100 por 100. Ahí vivías en libertad. Y pasar acá a un departamentito chiquitito, donde alquilaba mi hermano, a estar encerrado todo el día; porque no podía salir, porque no conocía, porque tenía miedo” (Antonio, participante proyectos Promover; Entrevistas, 2021).

El primer año en Mar del Plata se lo dedicó al tratamiento de su salud. Su recorrido comenzó asistiendo al Hospital Interzonal General de Agudos Dr. Oscar E. Alende, conocido por los lugareños como “Hospital Regional”, se trataba del hospital más grande del sudeste provincial, que, dentro de la Región Sanitaria VIII, dependía del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires. En este hospital los médicos tratantes de enfermedades trabajaban en equipo, en forma rotativa. Como señaló Antonio:

“Vos pedías un turno para reumatología y te atendía cualquiera. Siempre me tocaba distinto. Al ir varias veces como que uno lleva una relación con el médico. Y había una médica que me dice: sí, nosotros te damos el pase para INAREPS, pero venite, aunque sea una vez al año y controlate acá, me dice. Hacete un control, hacé un chequeo. Y nunca te pierdas de acá. Bueno entonces quedamos y de vez en

cuando... Bueno, ahora este año no he ido... pero sí, digamos quedé con relación con la médica y voy” (Antonio, participante proyectos Promover; Entrevistas, 2021).

Pocos meses después de haberse mudado a Mar del Plata, Antonio fue derivado al Instituto Nacional de Rehabilitación Psicofísica del Sur (INAREPS). Dependiente del Ministerio de Salud de la Nación este instituto actúa como único centro de referencia en rehabilitación psicofísica en el ámbito de la Nación. Esto genera una gran demanda de sus servicios, ya que reciben derivaciones de Mar del Plata y la zona de influencia, de la provincia de Buenos Aires y de todo el país según lo soliciten por derivación médica<sup>46</sup> (Coordinadora Talleres Laborales INAREPS; Entrevistas, 2021). Allí, por primera vez, a sus 29 años, Antonio pudo realizar tratamientos completos y gratuitos de kinesiología, pileta, terapia ocupacional, terapia física, entre otros.

Un año después de haber llegado a Mar del Plata -en el 2009- se acercó por primera vez a la Oficina de Empleo Municipal, siendo esta su primera acción de búsqueda de empleo en la nueva ciudad. A partir de allí y durante doce años Antonio transitó por distintas experiencias de capacitación y se acercó a distintos organismos y dispositivos de inserción sociolaboral para personas con discapacidad.

El cambio de gestión presidencial<sup>47</sup> a fines del año 2019 habilitó nuevamente los ingresos al Estado mediante la Ley 22.431. Esta Ley representa una obligación del Estado para asegurar a las personas con discapacidad su derecho a trabajar. Por esa obligación, el Estado debe tener empleadas al menos a un 4% de PCD. Están obligados a cumplir con este cupo: el Poder Legislativo Nacional, el Poder Judicial de la Nación, los organismos del Estado, las empresas del Estado y las empresas privadas que son concesionarias de servicios públicos. Así en el año 2020, en plena pandemia por COVID-19, en el INAREPS -donde venía desarrollando distintos tratamientos para su condición de salud, así como distintos proyectos del *Programa de Entrenamiento para el Trabajo Línea Sector Público* del MTEySS de la Nación- se iniciaron las gestiones para su contratación en el marco de dicha Ley.

Tuvo que esperar casi un año más, hasta que en el 2021 salió su contrato laboral como Auxiliar Administrativo. Las gestiones para su contratación se dieron en el tiempo

---

<sup>46</sup> Cuenta con un edificio de aproximadamente 8.500 m<sup>2</sup>, con un plantel de Recursos Humanos de 300 agentes, y una producción anual es de aproximadamente 19.000 pacientes/día/cama anual en internación, 185.000 prestaciones en rehabilitación anuales, 32.000 consultas médicas, y 7800 pacientes/día en atención domiciliaria. 9600 traslados de pacientes/año (Información sitio oficial INAREPS, 2022)

<sup>47</sup> Del presidente Mauricio Macri por la coalición Cambiemos al presidente Alberto Fernández representante del Frente de Todos.

en que el INDEC ubicaba a Mar del Plata encabezando el ranking de desocupación nacional, con valores históricos que incluso superaban los de la crisis del 2001. En Mar del Plata, el año 2020 presentó un considerable aumento en relación de 12,6 puntos porcentuales de la tasa de desocupación, pasando del 13,4% al 26,0% (récord histórico) (UNMDP; Informe Sociolaboral, septiembre 2020).

El caso de Antonio nos resulta interesante, sobre todo, para poder visibilizar el impacto de las políticas públicas de empleo en las personas con discapacidad desocupadas en la ciudad. Ya desde el principio, el análisis de su caso nos presenta una imagen de la ciudad de Mar del Plata que, a pesar de sus altas tasas de desempleo históricas, ofrece una vasta oferta de espacios públicos vinculados a la salud, la capacitación e incluso el empleo para personas con discapacidad. Asimismo, el propio recorrido de Antonio, permite visibilizar el complejo entramado de instituciones que intervienen en los procesos de inserción sociolaboral y cómo las políticas públicas -y los organismos que las ejecutan- tienen una fuerte incidencia en los procesos de inserción sociolaboral de las personas con discapacidad<sup>48</sup>, siendo que en el caso particular de Antonio fueron las experiencias generadas en el marco del *Programa Promover la Igualdad de Oportunidades* las únicas experiencias de inserción laboral en sus doce años de búsqueda de empleo y fue la Ley 22.431 la que le abrió la puerta a su inserción laboral. Para seguir profundizando en el contexto de inserción de esta y las demás trayectorias analizadas se busca a continuación desarrollar las respuestas a las siguientes preguntas: ¿En qué contexto se produjo su inserción laboral? ¿En qué contexto se produjeron las trayectorias de discapacidad que se analizan en esta tesis?

### **3.2. EL CONTEXTO DE LA INSERCIÓN SOCIOLABORAL: EL MERCADO DE TRABAJO MARPLATENSE**

El problema de investigación de esta tesis, así como la historia sobre la búsqueda de empleo de Antonio, entendemos deben contextualizarse en la informalidad, la precariedad laboral y el empleo no registrado, rasgos característicos de los mercados de trabajo latinoamericanos (Neffa, 2008). Como señala la Organización Internacional del Trabajo, la abundancia o escasez de la demanda laboral y su calidad son los condicionantes directos de la inserción laboral de las personas con discapacidad (OIT,

---

<sup>48</sup> Ver apartado 3.4. de esta tesis: “Los dispositivos de capacitación y empleo por los que pasó Antonio”.

2007). La construcción de los dispositivos y las conductas de inserción sociolaboral, son, sin duda, obra de actores sociales en situación, dentro de una coyuntura determinada.

El objetivo específico de este apartado es analizar los principales indicadores del mercado de trabajo marplatense en el período 2010-2021. Para ello se examinaron evidencias estadísticas (datos secundarios) y se realizaron entrevistas a especialistas de la economía local, como punto de partida para dar cuenta de la complejidad de los procesos de inserción sociolaboral. Los datos cuantitativos, permitieron abordar las tendencias generales de esos procesos.

La construcción social de las trayectorias laborales de las personas en situación de discapacidad se dio en el contexto de un mercado de trabajo restringido, que extendió los tiempos de búsqueda, más incluso que para otros grupos sociales (Weller, 2007; Pérez, 2008). Como sostiene Jacinto (2010), la ruptura de las relaciones lineales entre nivel educativo e inserción laboral condiciona fuertemente las motivaciones de las personas por el estudio y el trabajo. En el mercado de trabajo, el capital social, los contactos personales y las recomendaciones, juegan un papel fuerte para el acceso a empleos decentes. La exclusión laboral de aquellos que no cuentan con este tipo de capital social refleja una marcada segmentación, la cual se profundiza a causa de las diferencias en la calidad de educación a la cual las personas con discapacidad tienen acceso según su condición socioeconómica y física<sup>49</sup> (Weller, 2007).

### **3.2.1. La ciudad de Mar del Plata**

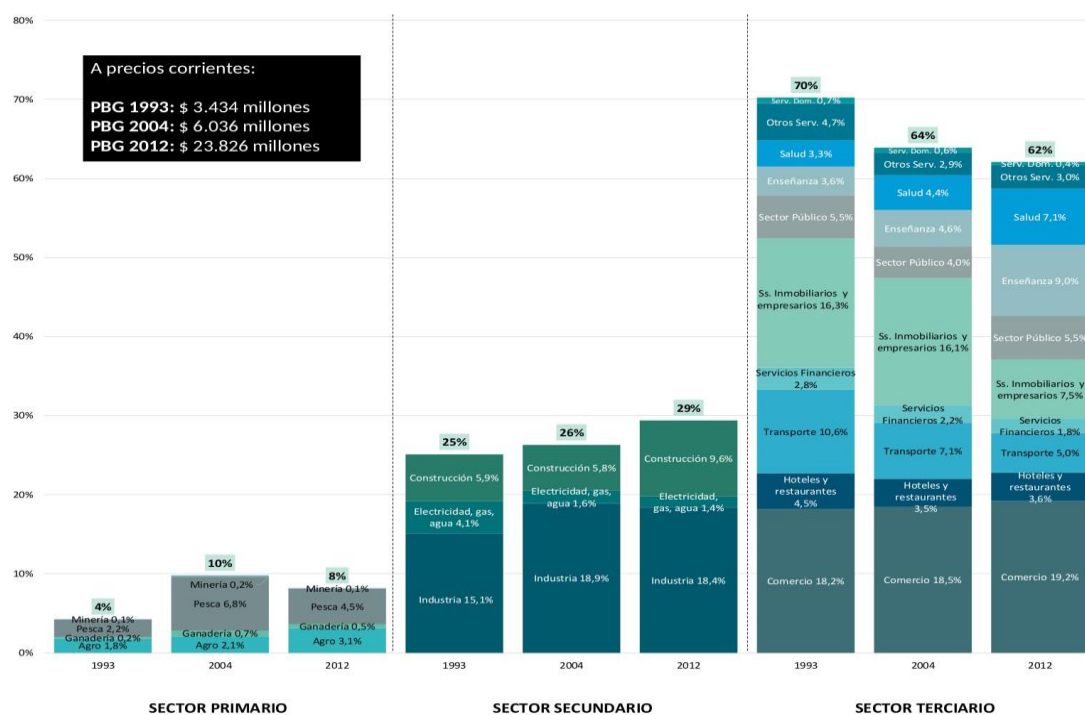
El trabajo de campo de esta tesis se desarrolló en la ciudad de Mar del Plata, cabecera del Partido de General Pueyrredón, el balneario más importante de Argentina; la segunda ciudad de la provincia de Buenos Aires en términos de cantidad de población, y la séptima del país. El turismo, la pesca y la industria alimenticia son sus actividades económicas más importantes. Asimismo, es el principal puerto de desembarco pesquero de Argentina. El cordón frutihortícola local abastece gran parte del año a todo el país. La industria manufacturera ha avanzado en el desarrollo de importantes eslabonamientos entre las ramas textil, pesquera, alimenticia, naval, química y metalmecánica (UNMDP, 2022).

---

<sup>49</sup> Las entrevistas con especialistas locales, realizadas para la elaboración del Capítulo 5 de esta tesis, ayudaron a ampliar la mirada sobre el contexto y su interpretación.

El Partido de General Pueyrredón cuenta con tres estudios sobre la estimación de su Producto Bruto Geográfico (PBG)<sup>50</sup>. El primero está referido al período 1993-1999 con año base 1993. El segundo, llevado a cabo entre 2010-2011, a través del cual se captaron todas las transformaciones ocurridas en la estructura productiva local respecto del año base precedente, permitiendo, a su vez, contar con nuevos elementos para analizar la evolución del nivel de actividad económica durante los años posteriores. El tercero, llevado a cabo en 2013, estimó el PBG del Partido de General Pueyrredón a precios constantes para la serie 2004-2012, así como el año 2012 a precios corrientes. Los resultados obtenidos permitieron conocer el desempeño de la economía local a nivel agregado y por ramas de actividad, de tipo tradicional y no tradicional, observadas y no observadas, durante esos años. El Partido de General Pueyrredón aporta el 1,6% al Producto Bruto Interno del país y el 4,5% al de la Provincia de Buenos Aires (UNMDP, 2022).

**GRÁFICO 5**  
**PRODUCTO BRUTO GEOGRÁFICO. MAR DEL PLATA, 2012.**



Fuente: Actis y Gallo, en UNMDP, 2022.

<sup>50</sup> El indicador más conocido y frecuentemente utilizado para evaluar el funcionamiento y la evolución de una economía, es el Producto Bruto, que se define como el valor monetario de los bienes y servicios finales producidos por una economía durante un período (generalmente, de un año). El Producto Bruto recibe la denominación de Producto Bruto Interno (PBI) si cuantifica todas las actividades desarrolladas dentro de las fronteras de un país. En cambio, si está referido a una jurisdicción política de menor nivel -provincia, región, departamento, municipio- recibe el nombre de Producto Bruto Geográfico (PBG) (UNMDP, GrET, 2021).

**GRÁFICO 6**  
**PBG POR SECTORES Y RAMAS DE ACTIVIDAD. MAR DEL PLATA, 2012**  
**(PARTICIPACIÓN RELATIVA A PRECIOS CORRIENTES)**

AÑO	2004	2012
PBG	% Sector	% Sector
<b>SECTOR PRIMARIO</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Agricultura	21,7	37,4
Ganadería	6,9	6,2
Pesca	69,4	54,8
Minería	1,9	1,6
<b>SECTOR SECUNDARIO</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Industria manufacturera	71,8	62,5
Construcción	22,1	32,6
Suministro de electricidad, gas y agua	6,1	4,9
<b>SECTOR TERCIARIO</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Comercio y reparaciones	28,9	30,9
Hoteles y restaurantes	5,5	5,8
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	11,1	8,0
Intermediación financiera	3,4	3,0
Actividades inmobiliarias, empresariales y alquiler	25,1	12,1
Administración pública y defensa	6,3	8,9
Enseñanza	7,2	14,5
Servicios sociales y de salud	6,9	11,4
Otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales	4,5	4,8
Hogares privados con servicio doméstico	1,0	0,7

Fuente: Municipalidad de General Pueyrredón (datos del portal oficial, 2021).

### 3.2.2. Datos sociolaborales del Partido de General Pueyrredón

Para avanzar en la descripción del contexto de inserción sociolaboral de las personas con discapacidad se presentan los datos al cuarto trimestre de 2020 y se retoma el balance realizado desde la Universidad Nacional de Mar del Plata, de lo ocurrido durante todo ese año, particularmente atravesado por la pandemia del COVID-19 a nivel mundial. Como resaltan desde el Grupo de Estudios de Trabajo, de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la UNMDP, cabe destacar que la economía argentina había experimentado diez trimestres consecutivos de contracción, que fueron interrumpidos únicamente en el segundo trimestre de 2019 en el que se registró un crecimiento interanual de sólo el 0,37%. El punto de inflexión es el segundo trimestre de 2018, momento en que se cierra para la Argentina la posibilidad de recurrir al endeudamiento externo en los mercados de crédito particulares. En términos anuales en 2020 el producto cayó un 9,9%, totalizando tres años consecutivos de reducción del PBI (UNMDP-GrET, 2021). Las variaciones en Argentina estuvieron en línea con el desempeño de la economía a nivel global y regional. En efecto, según los datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), en 2020 el producto mundial cayó un 3,5%, en tanto que la economía de América Latina y el Caribe se contrajo un 7,4% (FMI, 2021).

En particular en 2020-2021, en lo que respecta al frente fiscal<sup>51</sup>, la restricción de actividades económicas dispuestas en el marco del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), decretado desde el poder ejecutivo para hacer frente a la pandemia por COVID-19, generó una brusca caída de los ingresos públicos, a la vez que dio lugar a un marcado incremento de los gastos dada la necesidad de atender la emergencia social agravada en el marco de la pandemia. Según sostiene el GrET, el incremento en el déficit fiscal fue financiado en gran medida con emisión monetaria. Se visibilizó también la implementación de una política monetaria marcadamente expansiva que buscó atenuar los efectos económicos adversos de la pandemia (UNMDP-GrET, 2020).

La pandemia agravó la frágil situación del mercado laboral argentino. De acuerdo a los datos para el total del país del cuarto trimestre de 2020 elaborados a partir de la información mensual del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), la cantidad total de trabajadores registrados cayó en 220.256 personas respecto a igual trimestre de 2019. Esto representó una caída interanual del 1,8%, lo que evidenció una desaceleración respecto al fuerte impacto que tuvo el establecimiento del ASPO desde el 20 de marzo de 2020.

Según datos de la UNMDP, la evolución de los últimos años muestra que el máximo histórico del total de trabajadores registradas se alcanzó en diciembre de 2017, pero se encuentra explicado principalmente por el aumento de la cantidad de personas monotributistas y asalariadas de casas particulares. Luego, en septiembre de 2018 comenzó una destrucción de puestos de trabajo, que se fue acelerando hasta mediados de 2019 para luego desacelerar hasta febrero de 2020. A partir de la declaración de la pandemia y del establecimiento del ASPO, la caída de puestos de trabajo se incrementó considerablemente con un máximo en mayo de 2020 y a partir del mes siguiente comenzó una desaceleración que continuó el resto del 2020 (últimos datos consultados). En este sentido, son 28 meses consecutivos con variaciones negativas (GrET, 2021).

A diferencia de los datos provenientes del SIPA, el análisis de las tasas básicas del mercado de trabajo -provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH)<sup>52</sup>- permite estudiar la dinámica local y nacional, incorporando tanto a las personas

---

<sup>51</sup> Importante para el caso de esta tesis dado que se trata de una política pública financiada por el fisco.

<sup>52</sup> La Encuesta Permanente de Hogares relevada por el INDEC estima la dinámica del mercado de trabajo sobre un total de 31 aglomerados urbanos, entre los que se encuentra Mar del Plata. Los indicadores de mercado de trabajo del periodo 2007-2015 deben ser considerados con ciertos recaudos. Asimismo, los cambios implementados desde el II trimestre de 2016 en cuanto a cobertura geográfica y diseño muestral permiten incorporar paulatinas mejoras en la captación de la información durante cada trimestre (INDEC, 2021).

desocupadas como a las personas que trabajan, de forma registrada y/o no registrada, y las diferentes intensidades de participación. Con estos datos como fuente el GrET concluyó que en 2020 en Mar del Plata se presentó una reducción de la cantidad de personas ocupadas y desocupadas, por ende, cayó la Población Económicamente Activa. Esto impactó en una caída de la tasa de actividad y en la tasa de empleo, mientras que la tasa de desocupación permaneció constante. Asimismo, disminuyó la subocupación y la presión general en el mercado de trabajo, lo que dio cuenta de la pérdida de empleos de baja calidad y de la persistencia de desaliento en la búsqueda de empleo. Esta dinámica se dio de manera diferente en todo el país, dado que, en un contexto de caída del empleo, aumentaron la desocupación, la subocupación y la presión general (GrET, 2021, p.3).

### **3.2.3. Indicadores complementarios**

Un indicador indirecto respecto a la calidad de la ocupación es la tasa de subocupación, que representa la cantidad de personas ocupadas (que trabajan menos de 35 horas semanales por causas involuntarias) como proporción de la población económicamente activa. A nivel nacional, este indicador se incrementó un 2% llegando al 15,1%, el valor más alto desde el año 2004. Mientras que a nivel local disminuyó en 4,4% ubicándose en 13,4% (41.300 personas) (GrET UNMDP, 2020). Como sostiene el GrET, el fuerte descenso registrado en nuestra ciudad no debe calificarse como un indicador positivo. El hecho es que las medidas de aislamiento y la crisis económica ocurrida en 2020 afectaron a gran parte de los trabajos que se habían incrementado en períodos anteriores, muchos de ellos de baja calidad. Por ende, detrás de esto hay un número considerable de familias (vulnerables) que se vieron afectadas por una merma en los ingresos laborales. Asimismo, si descomponemos este indicador entre los que buscan empleo (demandantes) y los que no lo hacen (no demandantes), encontramos que Mar del Plata tiene el valor más elevado de subocupación no demandante (6,9%). De acuerdo a lo analizado, el GrET afirma que “durante la última parte del 2020 se generó una recuperación paulatina en el mercado de trabajo, aunque persiste el desaliento en la búsqueda de empleo” (GrET, 2021, p.4).

Asimismo, la indigencia -personas que viven en hogares que sus ingresos no cubren una canasta básica alimentaria- afectaba al 10,8% de los marplatenses (casi 70.000 personas); según los informes del GrET, durante el cuarto trimestre de 2020 continuó la desaceleración del impacto negativo del ASPO sobre la economía y el mundo del trabajo,

aunque el efecto sobre el nivel de pobreza aún no se había revertido. En este sentido, el control de la pandemia por COVID-19 era una condición necesaria para la recuperación de la actividad productiva. Frente a este contexto, El GrET concluyó que se requería una fuerte presencia del Estado con medidas que favorecieran la creación de puestos de trabajo, con un fuerte apoyo a todos los sectores productivos afectados, cuya finalidad fuera recuperar las relaciones laborales formales y que permitieran a toda la población alcanzar un nivel de vida digno (GrET UNMDP, 2021).

### **3.3. EL MAPEO DE ACTORES DE CAPACITACIÓN Y EL EMPLEO PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD**

Así como una trama remite a un conjunto de elementos conectados entre sí, la capacitación y el empleo de personas con discapacidad en la ciudad de Mar del Plata puede ser vista como un conjunto formado por actores, dispositivos y contextos específicos. Se trata de un campo heterogéneo de cuya articulación depende la implementación de las políticas públicas de empleo, como el *Programa Promover la Igualdad de Oportunidades* que se analiza en profundidad en esta tesis. Los entramados locales se conforman en este territorio a partir de la relación entre distintas organizaciones públicas, sin fines de lucro y privadas. En el marco de la integralidad de la perspectiva de derechos los dispositivos de formación para el trabajo requieren la realización de acciones conjuntas entre estas distintas instituciones<sup>53</sup>.

Este apartado propone un recorrido por el entramado específico de capacitación y empleo para personas con discapacidad en Mar del Plata, a partir de un análisis estratégico de las instituciones y sus dispositivos, con énfasis en las distintas lógicas predominantes que subyacen en cada una (mapeo de actores). Asimismo, se estudian las múltiples articulaciones que atraviesan las relaciones interinstitucionales. Para abordar estos objetivos, siguiendo el trabajo de Roberti (2016), se desarrolla una estrategia metodológica cualitativa basada en la realización de entrevistas semiestructuradas con especialistas y trabajadores del campo y otras personas informantes claves, como representantes de sindicatos, de empresas y directoras de instituciones educativas.

El mapeo de actores se empleó aquí como técnica para identificar a los actores

---

<sup>53</sup> Incluso existen programas nacionales que ayudan a que las partes se vinculen, brindando infraestructura y apoyo común.

institucionales clave de este entramado local. La técnica permitió analizar los intereses y la importancia que pueden tener sobre los resultados de los programas de capacitación y empleo. Una herramienta que colaboró para comprender el contexto social, económico y político en el cual se insertan las personas con discapacidad.

La capacitación para el trabajo responde a la necesidad de preparar a las personas para su inserción laboral o mejorar sus condiciones de trabajo. Como se mencionó, Mar del Plata es una localidad con tasas de desocupación y subocupación que la ubican a la cabeza del ranking nacional, al tiempo de esta investigación con niveles cercanos o superiores a los máximos históricos que se habían registrado hasta el momento. Asimismo, se trata de una ciudad donde hay más personas ocupadas que buscan trabajo, en un esquema de baja proporción de personas asalariadas, y alto porcentaje de trabajo no registrado (GrET, 2019, 2020)<sup>54</sup>.

En este contexto local, hace décadas que la desocupación se ha vuelto un problema de agenda pública. En Mar del Plata, el paso de la educación al trabajo se vuelve, como se aborda en el Capítulo 6 de esta tesis, una trayectoria larga y ardua para muchas personas. Como señalan los estudios de juventudes, las personas jóvenes constituyen también uno de los grupos más afectados. Viven no una sino múltiples transiciones, ingresando y egresando de instancias formativas y/o de empleo. La posibilidad que tiene la formación para el trabajo de beneficiar el proceso de inserción sociolaboral ha dado lugar a la coexistencia de distintos dispositivos en la ciudad de Mar del Plata. Se trata de

---

<sup>54</sup> Se recuperan las categorías de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC (EPH). Así el concepto de "condición de actividad" se ajusta a las recomendaciones internacionales incorporando también los avances conceptuales realizados en dicho campo. Se toman las siguientes definiciones: Población económicamente activa (PEA) o fuerza de trabajo: está compuesta por todas las personas que aportan su trabajo (lo consigan o no) para producir bienes y servicios económicos, definidos según y cómo lo hacen los sistemas de cuentas nacionales durante un período de referencia determinado. Para la medición de este concepto, en la EPH se asume como parte de la PEA a todas las personas de 10 años y más que en un período de referencia corto tienen trabajo y aquellos que sin tenerlo están disponibles y buscan activamente un trabajo. Son parte de la PEA tanto las personas ocupadas como las desocupadas. Partiendo del concepto de trabajo entendido como una actividad que genera bienes o servicios para el mercado, se consideran Ocupadas a todas las personas que tengan cierta edad especificada (10 años o más) y que durante un período de referencia (una semana) hayan trabajado al menos una hora. El grupo de les Desocupades está conformado por todas aquellas personas que sin tener trabajo se encuentren disponibles para trabajar y han buscado activamente una ocupación en un período de referencia determinado. Entre estos conceptos se destaca el de subempleo horario. El mismo se manifiesta cuando las horas de trabajo de una persona ocupada son insuficientes en relación con una situación de empleo existente y está disponible para trabajar más horas. Población No Económicamente Activa (PNEA): comprende a todas las personas, sin consideración de edad, que no son "económicamente activas", según la definición arriba detallada. Se incluyen también dentro de este grupo a los menores de 10 años. La categoría ocupacional es una dimensión de importancia para la caracterización de las relaciones de producción. A nivel de la medición se distinguen al interior de las relaciones de producción cuatro posiciones: patrón, cuenta propia, asalariado y trabajador familiar sin remuneración (INDEC, 2021, pp.3-6)

muy variadas instituciones que llevan adelante actividades de formación general, técnica, cursos cortos, itinerarios formativos, orientación laboral, inserción laboral, emprendedorismo, prácticas situadas, entre otros.

A continuación, se detallan las instituciones públicas, sin fines de lucro y las empresas que ofrecen formación para el trabajo en Mar del Plata. Se abordan específicamente diferentes dispositivos de formación para el trabajo, presentando experiencias que de distinta manera se orientan a garantizar la inclusión y los derechos sociales y laborales de las personas con discapacidad. Todos los dispositivos que se analizan están dirigidos a personas con discapacidad. Aunque algunos no lo hacen de forma exclusiva, constituyen ofertas educativas que convocan a un diverso público, y se configuran en experiencias significativas de acercamiento al trabajo. Como el tema es parte de la agenda pública, el colectivo de personas con discapacidad se encuentra entre los colectivos preferentes de atención.

### **3.3.1. Las instituciones**

No existe unanimidad en la definición del concepto “institución”, pero es imposible llevar a cabo un análisis empírico o teórico de cómo funcionan las instituciones o las organizaciones sin tener una concepción adecuada de lo que es una institución o una organización. Según Hodgson (2011), las instituciones son el tipo de estructuras que más importan en la esfera social: ellas constituyen el tejido de la vida social. El creciente reconocimiento del papel de las instituciones en la vida social implica advertir que gran parte de la interacción y de la actividad humana está estructurada en términos de reglas explícitas o implícitas. Así, podemos definir las instituciones como sistemas de reglas sociales establecidas y extendidas que estructuran las interacciones sociales. El idioma, el dinero, la ley, los sistemas de pesos y medidas, los modales en la mesa, las empresas (y otras organizaciones) son todas instituciones (p.20).

Las instituciones se presentan agrupadas por tipo (pública, sin fines de lucro o privada) y por nivel (nacional, provincial/regional y municipal/local). Asimismo se exponen los dispositivos de capacitación y empleo para personas con discapacidad que llevan a cabo, teniendo en cuenta que contar con uno de estos dispositivos era la condición para incluirlas en el listado que se presenta a continuación.

**CUADRO 2**  
**INSTITUCIONES Y DISPOSITIVOS DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO PARA PERSONAS**  
**CON DISCAPACIDAD. MAR DEL PLATA 2020-2021. POR NIVEL.**

<b>INSTITUCIONES PÚBLICAS</b>	
<b>INSTITUCIÓN/ACTOR</b>	<b>DISPOSITIVO</b>
<b>NIVEL NACIONAL</b>	
Agencia Territorial Mar del Plata (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación)	Jóvenes con Más y Mejor Trabajo
	Promover
Administración Nacional de la Seguridad Social	Hacemos Futuro
	PROGRESAR
Universidad Nacional de Mar del Plata	División de Inserción Laboral
Ministerio de Educación de la Nación	FinES
	Instituto Nacional de Educación Técnica
<b>NIVEL PROVINCIAL</b>	
Dirección General de Cultura y Educación. Ministerio de Educación de la Pcia. de Bs. As.	Secundaria con oficios.
	Secundarias generales y técnicas. Prácticas profesionalizantes.
	COPRET: Crédito Fiscal y mesas distritales.
	Institutos Superiores de Formación Técnica y Pedagógica.
Ministerio de Trabajo Pcia. Bs. As.	Institutos de Formación Laboral para personas con discapacidad
	ALAS
	Servicio de Colocación Laboral Selectiva
	PREBA
	Programa Envión
<b>NIVEL MUNICIPAL</b>	
Dirección de Discapacidad	Entrenamientos para el Trabajo, Talleres, Inserción Laboral.
Secretaría de Educación	Secundarias generales y técnicas. Prácticas profesionalizantes.
	Escuelas de Formación Profesional
Secretaría de Producción	Oficina de Empleo
<b>INSTITUCIONES SIN FINES DE LUCRO</b>	
Sindicatos	Centros de Formación Profesional sindicales. Entrenamientos para el Trabajo.

Instituciones para personas con discapacidad	Centros de día. Entrenamientos para el Trabajo. Proyectos Asociativos de Interés Comunitario. Talleres Protegidos de Producción
Movimientos sociales y políticos	Empleo. Entrenamientos para el Trabajo. Capacitación
<b>INSTITUCIONES PRIVADAS</b>	
Escuelas secundarias generales y técnicas privadas	Prácticas profesionalizantes.
Universidades privadas (UTN, ATLÁNTIDA, CAECE Y FASTA)	Formación superior y universitaria. Prácticas profesionalizantes.
Institutos Superiores de Formación Técnica y Pedagógica privados (FASTA, IDRA, etc.)	Formación superior. Prácticas profesionalizantes.
Empresas oferentes de capacitación y empleo	Entrenamiento para el trabajo, crédito fiscal, prácticas profesionalizantes, empleo.

Fuente: Elaboración propia, en base a entrevistas y análisis documental.

### 3.3.2. Los dispositivos

Los dispositivos específicos de formación para el trabajo que se hallaron en el análisis del caso Mar del Plata (2020-2021) fueron <sup>55</sup>:

**CUADRO 3  
DISPOSITIVOS Y ACTORES DE LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO,  
MAR DEL PLATA 2020.**

DISPOSITIVOS	ACTORES
Prácticas situadas. Pasantías, Prácticas profesionalizantes y Entrenamientos para el Trabajo.	ESC. SEC. GEN. Y TÉC. - Universidades (nacional y privadas)- Min. Trabajo Nación - Min. Educación Pcial. - Of. Empleo Municipal
Generación de competencias emprendedoras y microemprendimientos.	Min. Trabajo Nación - Of. Empleo Municipal
Orientación educativa y laboral.	Min. Trabajo Nación - Of. Empleo Municipal - UNMDP
Formación profesional.	CFP Provinciales. municipales y sindicales
Educación secundaria general y técnica articulada con formación profesional.	Min. Educación nacional y provincial y CFP Provinciales y sindicales - Escuelas de formación profesional municipales

Fuente: Elaboración propia, en base a entrevistas y análisis documental.

Estos dispositivos han apuntado especialmente a personas con discapacidad,

<sup>55</sup> Se consideraron programas de formación profesional, orientación e intermediación laboral, prácticas y pasantías laborales, entrenamientos para el trabajo y programas de apoyo a emprendimientos productivos, siguiendo a Jacinto y Millenaar (Jacinto y Millenaar, 2006: 100).

desocupadas o con trabajos precarios, con el objeto de apoyarlas en sus trayectorias laborales. La investigación se propuso analizar las instituciones como “mundos de inserción” donde se pudieran evidenciar las políticas activas de empleo, como el *Programa Promover la Igualdad de Oportunidades* (que más adelante se analizará en detalle), los cursos de formación profesional, la ampliación de los formatos y oferta de capacitación y empleo, entre otras (Jacinto y Millenaar, 2006).

### **3.3.2.1. Los tipos de dispositivos de capacitación y empleo**

A continuación, se describen los dispositivos, según tipificación de CUADRO 3: DISPOSITIVOS Y ACTORES DE LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO, MAR DEL PLATA 2020.

#### **a) Las prácticas situadas**

En primer lugar, encontramos las “prácticas situadas”. Éstas, a su vez, se componen de pasantías, prácticas profesionalizantes y entrenamientos para el trabajo. Se trata de dispositivos de aprendizaje en espacios situados, encuadrados en leyes y/o reglamentaciones que buscan resguardar su sentido formativo<sup>56</sup>. En esta categoría de dispositivos se inscribe el programa de *Entrenamiento para el Trabajo* del programa *Promover la Igualdad de Oportunidades* del MTEySS de la Nación, pero también las pasantías universitarias, las prácticas profesionalizantes de las escuelas secundarias, generales y técnicas, municipales, provinciales y privadas, regidas por la COPRET, entre otros. En todos estos casos se trata de instancias de aprendizaje situado, de allí su denominación.

---

<sup>56</sup> Entre los riesgos que implican las pasantías se señalan: sustitución de trabajadores por pasantes, poco contenido formativo, falta de seguimiento y supervisiones de parte de las entidades educativas y las propias empresas, poca claridad sobre el plan de pasantía.

**CUADRO 4**  
**PRÁCTICAS SITUADAS PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD,**  
**MAR DEL PLATA 2020.**

NOMBRE DEL DISPOSITIVO	ENTRENAMIENTO PARA EL TRABAJO (DOS VÍAS DE ACCESO PROGRAMA JÓVENES O PROMOVER)	COLOCACIÓN SELECTIVA	PRÁCTICAS FORMATIVAS EN LUGARES DE TRABAJO (DOS MODALIDADES: PRÁCTICAS PROFESIONALIZANTES Y PASANTÍAS EDUCATIVAS)	PASANTÍAS
INSTITUCIONALIDAD DE LA QUE DEPENDE	MTEYSS - Agencia Territorial MDP	SECLAS. Min. Trabajo Provincia	Min. Educación Provincial COPRET	UNMDP
POBLACIÓN OBJETIVO	Jóvenes entre 18 y 24 años, sin secundario completo, desocupados. En caso de contar con una discapacidad sin tope de edad.	Entre 18 y 60 años que posean Certificado Único de Discapacidad.	Estudiantes secundarios mayores de 16 años de instituciones públicas o privadas.	Estudiantes de la UNMDP con discapacidad
DESCRIPCIÓN DEL DISPOSITIVO	Capacitación teórica práctica en puestos de trabajo con financiamiento	Promueve la inclusión laboral de las PCD	Aprendizaje situado. Objetivo: que los estudiantes consoliden, integren y amplíen los saberes.	Promueve la inclusión laboral de PCD.
ARTICULACIONES PRINCIPALES	Oficina Municipal de Empleo, empresas, Centros de Formación Profesional	MTEySS de la Nación - Otros organismos públicos - empresas	Empresas - Centros de Formación Profesional - escuelas secundarias - COPRET	Empresas - Otros organismos públicos

Fuente: Elaboración propia, en base a entrevistas y análisis documental.

El Programa de *Entrenamiento para el Trabajo*, que lleva adelante el MTEySS, permite acceder a beneficios económicos por la formación teórico-práctica en un puesto de trabajo real. Durante el desarrollo del proyecto de entrenamiento no se establece una relación laboral y se puede preparar a la persona que se está entrenando para su posible contratación. Mientras tanto, desde la Secretaría de Bienestar de la Comunidad Universitaria de la Universidad Nacional de Mar del Plata, se busca proporcionar opciones de trabajo a les estudiantes, que les permitan adquirir experiencia, y a través de los ingresos económicos, financiar su formación académica. El Servicio de Colocación Laboral Selectiva (SECLAS), del Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires,

promueve también la inclusión laboral de las personas con discapacidad. A su vez, desde el Consejo Provincial de Educación y Trabajo (COPRET), se llevan adelante las prácticas formativas en ambiente de trabajo. Desarrolladas por estudiantes de instituciones públicas o privadas, son experiencias de extensión educativa que pueden implementarse bajo dos modalidades: las Prácticas Profesionalizantes, de carácter obligatorio, y las Pasantías Educativas, de carácter optativo.

Tanto en las prácticas situadas que lleva adelante la COPRET como en las del MTEySS, no se generan vínculos laborales o contractuales entre la persona participante y la organización que se ofrece como lugar de práctica. Los dispositivos más que competir entre sí resultan complementarios. Tienen distintas poblaciones objetivo (estudiantes nivel secundario/nivel universitario; secundario incompleto/completo; mayores de 18 años; etc.), recuperan, entre los distintos dispositivos, parte de la heterogeneidad del colectivo de personas con discapacidad. Incluso en el caso de coincidir las poblaciones, como ocurre entre el *Programa Promover* (del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Nación) y el *SECLAS* (del Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires), pueden acumularse los beneficios. En todos los casos se dirigen especialmente a personas de bajos recursos económicos.

#### **b) Generación de saberes y competencias emprendedoras y microemprendimientos**

Por su parte, los dispositivos que se engloban como “Generación de saberes y competencias emprendedoras y microemprendimientos”, tratan de programas que están dirigidos a la promoción de una “cultura emprendedora” y en algunos casos también al financiamiento de microemprendimientos.

**CUADRO 5**  
**GENERACIÓN DE COMPETENCIAS EMPRENDEDORAS Y MICROEMPRESARIAS PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD**

<b>NOMBRE DEL DISPOSITIVO</b>	<b>PROGRAMA DE EMPLEO INDEPENDIENTE (PEI)</b>	<b>ACTIVIDADES LABORALES DE AUTOEMPLEO Y SUBSISTENCIA (ALAS)</b>
<b>INSTITUCIONALIDAD DE LA QUE DEPENDE</b>	MTEYSS - AT Mar del Plata	Ministerio de Trabajo de la Pcia. de Buenos Aires
<b>POBLACIÓN OBJETIVO</b>	PCD mayores de 18 años desocupadas	Trabajadores que posean como principal objetivo general el autoempleo
<b>DESCRIPCIÓN DEL DISPOSITIVO</b>	Curso de gestión empresarial más financiamiento para microemprendimiento	Asesoramiento integral para microempresarios, ingreso y articulación más formación técnica
<b>ARTICULACIONES PRINCIPALES</b>	Oficina de Empleo Municipal, Centros de Formación Profesional, Inst. de la Economía Social	Oficina Municipal de Empleo, MTEYSS - AT Mar del Plata

Fuente: Elaboración propia, en base a entrevistas y análisis documental.

Ambos programas, el de *Empleo Independiente* y el de *Actividades de Autoempleo y Subsistencia*, correspondientes a los Ministerios de Trabajo de Nación y Provincia de Buenos Aires respectivamente, tienen una larga trayectoria en Mar del Plata. Estos programas están orientados especialmente a personas que trabajan en el sector informal de la economía.

Más allá de las diferencias en el análisis de la informalidad<sup>57</sup>, los especialistas consideran que la persistencia del fenómeno de la informalidad en tanto problema social habilita el desarrollo y sostenimiento de dispositivos como los mencionados. Necesarios, por ejemplo, para acompañar los casos de emprendimientos de subsistencia de personas con discapacidad que pudieran generarse.

### c) **Orientación educativa y laboral**

En cuanto a los dispositivos de orientación educativa y laboral, cabe destacar que se dedican a promover las capacidades de establecer relaciones entre los intereses

---

<sup>57</sup> Planteadas en el Capítulo 1 de esta tesis, entre quienes consideran, desde una perspectiva inserta en el desarrollismo, a la informalidad como una rémora de la falta de desarrollo, y otras perspectivas que consideran que lo formal y lo informal pueden estar integrados.

personales, las diversas opciones laborales y las alternativas de educación formal y no formal; y aportan información sobre los derechos y deberes de los trabajadores. En la ciudad de Mar del Plata las personas con discapacidad cuentan con dispositivos de este tipo en la Oficina de Empleo del Municipio de General Pueyrredón, en la Agencia Territorial Mar del Plata del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y los estudiantes universitarios con discapacidad también en la Universidad Nacional de Mar del Plata.

En el caso de la Oficina Municipal de Empleo se trabaja específicamente con dos subprogramas del *Programa Promover la Igualdad de Oportunidades* del MTEySS de la Nación, que son los talleres de *Ayuda en la Búsqueda de Empleo* (ABE) y los talleres de *Orientación Laboral* (TOL). Estos subprogramas facilitan la realización de talleres de entre uno y dos meses de duración, con uno o dos encuentros por semana<sup>58</sup>.

#### **d) Formación Profesional**

En cuanto a la formación profesional, al momento del trabajo de campo de esta tesis -2021-, pudieron identificarse en Mar del Plata una gran cantidad de instituciones dedicadas a esta tarea<sup>59</sup>: instituciones públicas y gratuitas (municipales, provinciales y nacionales), instituciones sin fines de lucro vinculadas a sindicatos, gratuitas o con bajos costos gracias al cofinanciamiento que recibían del Estado Nacional e instituciones privadas. Estos dispositivos de formación profesional llevaban adelante desde cursos cortos hasta carreras de mediana duración, vinculados a distintos tipos de oficios y competencias transversales vinculadas a la formación para el trabajo.

La ciudad de Mar del Plata cuenta con una vasta oferta de formación profesional con una larga trayectoria vinculada en su origen a los sindicatos y sus propuestas de capacitación para los trabajadores del sector. Así encontramos Centros de Formación Profesional vinculados a los sindicatos de la construcción, mecánica, comercio, gastronomía y hotelería, entre otros. Estos centros de formación en su mayoría promueven y sostienen acuerdos de cofinanciamiento con el Estado Nacional para abaratar sus costos y facilitar a sus estudiantes la posibilidad de capacitarse.

De la vasta oferta de formación profesional<sup>60</sup>, sólo muy pocos centros estaban

---

<sup>58</sup> En el Capítulo 5 de esta tesis se detalla la cantidad de proyectos y participantes.

<sup>59</sup> Para el caso de la formación profesional adquieren el nombre de “Centros de Formación Profesional”

<sup>60</sup> Ver Anexo Capítulo 3: PRINCIPALES ACTORES DEL CAPACITACION Y EMPLEO PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD

especializados en personas con discapacidad, habiendo encontrado durante esta indagación sólo dos: el Centro de Formación Laboral N°1 y el N°3. Los demás son abiertos al público en general, pero es de destacar, cómo surgió en las entrevistas, que muchos de ellos no cuentan con la accesibilidad necesaria para gran parte de la población con discapacidad de la localidad<sup>61</sup>.

**e) Educación secundaria general y técnica articulada con formación profesional**

Existen experiencias de articulación entre la Escuela Secundaria General, Técnica y Especial y la Formación Profesional. Estos dispositivos apuntan directamente a la formación de competencias laborales específicas, insertando la formación profesional dentro de la educación secundaria. En la ciudad de Mar del Plata se presentaron muy pocos casos de este tipo, siendo la Escuela Municipal de Educación Secundaria N° 204 uno de ellos.

**3.3.2.2. Las lógicas predominantes en la formación para el trabajo**

Siguiendo a Claudia Jacinto (2008) podemos señalar la existencia de distintas lógicas (intereses y objetivos específicos) en juego en la formación para el trabajo:

- Lógica educativa: rol central de las instituciones educativas.
- Lógica productiva: rol central de los actores del mundo del trabajo (sindicatos, empresas, trabajadores). Se intenta establecer un puente entre las necesidades del trabajo y de la productividad. Diálogo tripartito: Estado-empresas-sindicatos.
- Lógica social: rol central de las instituciones públicas de trabajo y empleo (Políticas activas de empleo, que incluyen formación).

Para clasificar las lógicas subyacentes de la formación profesional Jacinto (2008) propone tener en cuenta las siguientes dimensiones analíticas:

- sede institucional
- organismo del que depende
- organismo que la financia
- marco regulatorio en que se inserta
- público objetivo (nivel socioeconómico, edad, condición de actividad)

---

<sup>61</sup> Se retoma el tema de la accesibilidad de los Centros de Formación Profesional en el Capítulo 6 de esta tesis.

- actores que participan: Estado, empresas, municipios, cámaras, organizaciones no gubernamentales, sindicatos.

Teniendo en cuenta estas categorías hemos podido agrupar las instituciones del campo de formación para el trabajo local como lo muestra el CUADRO 6:

**CUADRO 6**  
**MAPEO DE ACTORES DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO SEGÚN LÓGICAS**  
**PREDOMINANTES Y MULTINIVEL**

	LÓGICA MULTINIVEL		
	NIVEL NACIONAL	NIVEL PROVINCIAL/REGIONAL	NIVEL LOCAL
<b>LÓGICA EDUCATIVA</b>		MIN. EDUCACIÓN PCIA. BS. AS. - DGCYE	SEC. EDUCACIÓN MUNICIPAL
	Universidad Nacional de MDP	ESC. SEC. ESP., GEN. Y TÉCNICAS	ESC. SEC. ESP. GEN. Y TÉC. MUN.
		CENTROS DE FORM. PROF. PCIALES.	ESC. DE FORM. PROF. MUN.
		INST. SUP. FORM. TÉCNICA Y PEDAGÓGICA	ESC. SEC. GEN. Y TÉC. PRIV.
			UNIVERSIDADES PRIVADAS
<b>LÓGICA PRODUCTIVA</b>	SINDICATOS (UOCRA, SMATA, UTGHRA, UCIP, SEC, entro otros)	INST PROV. FORM LABORAL	ESC. DE FORM. PROF. MUN.
		CENTROS DE FORM. PROFESIONAL (SINDICALES Y DE LA PCIA)	SERVICIOS DE EMPLEO PRIV.
	MIN. TRABAJO, EMPLEO Y SS - AG. T. MDP		EMPRESAS OFERENTES DE EMPLEO
<b>LÓGICA SOCIAL</b>		MIN. TRABAJO PCIA. BS. AS. (ALAS - SECLAS - PREBA)	SEC. DE PRODUCCIÓN - OF. DE EMPLEO MUNICIPAL
	ANSES <sup>62</sup>		

Fuente: Elaboración propia, en base a entrevistas y análisis documental.

<sup>62</sup> En tanto ofrece ayudas económicas a las personas jóvenes que retomen sus estudios primarios y/o secundarios -como en el caso del Programa Progresar-, el ANSES es uno de los actores del campo de la formación en el territorio.

Siguiendo las pautas de análisis dadas por Jacinto (2008, 2010), las instituciones relevadas durante el trabajo de campo de esta tesis fueron clasificadas por nivel (nacional, regional/provincial y local) y por lógica predominante (educativa, productiva y social).

### **Lógica Educativa**

Dentro de esta categoría, tienen un rol central las instituciones educativas. La ciudad de Mar del Plata cuenta con una oferta amplia, de carácter permanente y con mayores niveles de institucionalización, dependiente de los organismos públicos de educación (Ministerios de Educación de la Nación y de la Provincia de Buenos Aires y Secretaría de Educación Municipal) y de organismos de carácter privado e Instituciones Sin Fines de Lucro (escuelas primarias y secundarias, especiales, terciarias y universidades). Esta oferta formativa apunta a una demanda espontánea de las personas de la localidad.

Entre las instituciones de lógica educativa, se destacan principalmente las escuelas secundarias generales y especiales, institutos terciarios y las universidades que además de los conocimientos generales brindan en muchos casos dispositivos específicos de inserción laboral. Se trata de dispositivos que, encuadrados en distintas reglamentaciones, complementan los aprendizajes en espacios situados.

#### **El caso de la “EMES 204”**

Para ilustrar las instituciones que se hallan dentro de la lógica educativa presentamos el caso de la Escuela Secundaria Municipal N° 204 Osvaldo Soriano, conocida por los lugareños como “EMES 204”. Se trata de una escuela secundaria municipal que incluye personas con discapacidad y articula con la formación profesional y las prácticas situadas.

Durante el trabajo de campo pudimos entrevistar a su directora, quién nos contó que esta modalidad de articulación de la escuela secundaria y el mundo del trabajo surgió en 2010, como respuesta a una serie de desafíos que les planteó la Ley Nacional de Educación. El proyecto inicial planteaba la articulación de las Escuelas Secundarias

Municipales con las Escuelas Municipales de Formación Profesional<sup>63</sup>, para que los estudiantes egresaran con el título de bachiller y, como complemento de esta formación básica, certificaran el oficio correspondiente a la especialidad elegida de acuerdo a sus intereses; produciéndose así el encuentro de dos tipos de saberes: la formación académica y la formación para el trabajo.

A fines del año 2016, cuando la EMES 204 había empezado a participar del colectivo llamado “Transformar la Secundaria”, una ISFL local -Jóvenes Solidarios- les acercó el *Proyecto Noemí*<sup>64</sup>. Este proyecto proponía generar un espacio de articulación con otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, para brindar mayores oportunidades a los estudiantes de ciclo superior y fundamentalmente para apuntar a la terminalidad de la secundaria. El equipo directivo se ocupó de las gestiones administrativas, como nos expresó su directora:

“Con el convencimiento de que tendríamos aún muchísimo más trabajo y camino por recorrer, sabíamos que de emprender este nuevo camino surgirían enormes desafíos y obstáculos. Tuvimos que rever y armar propuestas de nueva normativa, capacitar a docentes y estudiantes, acercar las empresas a la escuela y la escuela a las empresas. Conocer de parte de cada involucrado, sus intereses y expectativas. Comprender la realidad socioeconómica de la zona de residencia y la potencialidad de sus fuentes laborales. Imaginar futuros posibles” (directora EMES 204; Entrevistas, 2021).

La EMES 204 fue una de las cuatro escuelas de todo el país que participó en el *Proyecto Noemí*. Se trató de un proyecto impulsado por un grupo de instituciones internacionales y locales: Fundación SES y DYA (internacionales) y Jóvenes Solidarios (local), con el objeto de concretar prácticas profesionalizantes. En dos años lograron aumentar significativamente las empresas que abrieron sus puertas a sus estudiantes y sus tutores. En 2019 tuvieron la mayor simultaneidad de pasantes en cinco empresas. Como señala su directora:

“Aprendimos todo el tiempo y desaprendimos también. Pudimos sortear infinidad de problemas por la capacidad, idoneidad y donación generosísima de su

---

<sup>63</sup> En este caso la articulación se dio entre la EMES N°204 y la Escuela Municipal de Formación Profesional N°3, la que se llamó “RED DE OPORTUNIDADES, ARTICULACIÓN DE OFICIOS EN SECUNDARIA”.

<sup>64</sup> El proyecto recibió ese nombre luego de una elección entre todos los que formaron parte del proyecto. Se trata de un proyecto financiado por una ISFL internacional, que tuvo lugar en cuatro escuelas secundarias del país.

tiempo de muchos de los implicados, que portaron impecablemente la “camiseta” de la EMES 204” (directora EMES 204; Entrevistas, 2021).

El marco normativo para implementar las prácticas profesionalizantes se los brindó la COPRET, institución dependiente de la Provincia de Buenos Aires. La capacitación docente en estas nuevas actividades, el armado de proyectos integrados y las prácticas en espacios de trabajo, se convirtieron en el proyecto institucional -el que formateaba todo el trabajo del ciclo básico y le daba su cierre al ciclo superior-. Así la *Red de Oportunidades* (las actividades con la Escuela de Formación Profesional N°3) se convirtió en una parte fundamental de la preparación para terminar la secundaria en la Escuela 204, así como las prácticas en distintos espacios laborales reales, como ser empresas locales.

Un dato interesante de la EMES 204 es que era la única escuela secundaria no técnica que realizaba prácticas profesionalizantes. La formación para el trabajo ha tenido históricamente más cabida en las escuelas técnicas, en Mar del Plata como en el resto del país. Aquí las Escuelas Secundarias Técnicas brindan en menor o mayor medida espacios de aprendizaje situados, prácticas profesionalizantes y vinculación con la formación profesional. Pero son minoritarias, sólo hay seis secundarias técnicas públicas y una privada en toda la ciudad. En estas escuelas las prácticas profesionalizantes también se enmarcan en la normativa brindada por la COPRET.

La experiencia de la EMES 204 coexiste con la de otras instituciones educativas que brindan experiencias de aprendizaje situado en la ciudad. Las Escuelas Secundarias Técnicas (de la Pcia. de Bs. As. y privada religiosa), los Institutos de Formación Superior Pedagógicos y Técnicos (también de la Pcia. de Bs. As. y privados religiosos y no religiosos), las universidades (Pública Nacional y privadas) brindan distintas formas de prácticas en puestos de trabajo para complementar su formación general. Todas estas experiencias se orientan a la terminalidad educativa, en sus respectivos niveles, y a la inserción sociolaboral de sus estudiantes.

### **Lógica Productiva**

En el caso marplatense, al igual que en el resto del país, la formación profesional tempranamente se desarrolló desde el mundo del trabajo. Los espacios de capacitación laboral en la ciudad de Mar del Plata son amplios y variados. La oferta desde la lógica

educativa es amplia, siendo sus cursos y carreras públicos y gratuitos y también privados. No obstante, desde la lógica productiva también se ha ido desarrollando una amplia oferta vinculada a la formación laboral. Se toma, para ilustrar este apartado el caso del Centro de Formación Profesional de la Unión del Comercio, la Industria y la Producción de Mar del Plata (UCIP).

### **El caso del Centro de Formación Profesional de la Unión del Comercio, la Industria y la Producción de Mar del Plata**

Esta Unión del Comercio -UCIP- funciona sobre la base de la asociación de distintas cámaras comerciales más pequeñas<sup>65</sup>. Ofrece principalmente capacitación, formación profesional, pero también financiamiento, incubadora de empresas, cajas de seguridad, servicio de empleo y Banco de la Buena Fe. Dentro de las capacitaciones cuentan con cursos administrativos, empresariales, de salud, digitales, de comunicación, tecnológicos (para adolescentes inclusive), para docentes y de oficios. Vale aclarar que la mayoría de sus capacitaciones tienen costos, aunque estos no sean muy elevados - ubicándose en medio, entre un Centro de Formación Privado y un Centro de Formación Público-.

El Centro de Formación de UCIP se vincula con el Ministerio de Trabajo de la Nación, con quien realiza convenios para llevar adelante cursos de formación para el trabajo. Asimismo, trabaja en dos líneas de inserción laboral: autoempleo (Banco de la Buena Fe, incubadora de empresas, emprendedorismo, entre otros) y empleo en relación de dependencia en el sector comercial de la ciudad.

El Centro de Formación Profesional (CFP) de UCIP funciona en la ciudad con una larga trayectoria, al igual que otros centros de formación profesional locales vinculados a sindicatos. El CFP de UOCRA (construcción), el de SMATA (mecánica), el de ATAM (talleristas automotores), el de pasteleros o el de UTHGRA (hotelería y gastronomía) son otros buenos ejemplos. Todos brindan formación para el trabajo, cada

---

<sup>65</sup> Asociación argentina de Agencias de Viajes y Turismo, Asociación de Diseñadores Gráficos, Asociación de Mujeres de Negocios y Profesionales, Asociación de productores de papa, de productores de porcino, de talleristas automotores, de frutihortícolas, de industriales panaderos y confiteros, de actividades recreativas, de administradores de propiedad horizontal, de comerciantes de artículos del hogar, de ferreteros, la Cámara de Gas Natural, la Cámara de Joyeros y Relojeros, la Cámara de Kioscos, Cámara de Libreros, Cámara del Centro Comercial Puerto, Cámara del Comercio Automotor, Cámara de Empresas del Transporte, de la madera, de letreros, de supermercados, textil, cooperativas varias del trabajo y de la pesca, cámara de la industria de la moda y finalmente cámara de las cervecerías

uno orientado a su actividad particular. Se inscriben en la lógica laboral porque surgen del mundo del trabajo e imprimen esa perspectiva en toda su formación.

Ninguno de ellos está especialmente dedicado a personas con discapacidad y en todos estos casos se han registrado dificultades de accesibilidad para las personas con discapacidad<sup>66</sup>.

### **Lógica Social**

Como señala Claudia Jacinto (2015), la introducción de una lógica social apareció en la década de los noventa de la mano de los programas compensatorios de lucha contra la pobreza, la desocupación y la precarización ante la aparición de la “exclusión” como fenómeno social. En los años 2000, la introducción de una perspectiva de “protección social” en las políticas públicas produjo un punto de inflexión debido a la creación de importantes fondos públicos en la materia, y a la recuperación de un rol central del Estado en el procesamiento de demandas. Esta reconfiguración ubicó a los actores en un diálogo social ampliado, concibió a la población a la que se dirigía como trabajadores -desocupados, activos, en formación-, y extendió la concepción de la propia formación para el trabajo como parte de un sistema de protección social, vinculándolo con subsidios universales y brindando orientación y puentes con el trabajo. En particular, estos procesos se desarrollaron en una alianza con los sindicatos, y en parte, con las organizaciones de la sociedad civil (Jacinto, 2015, p.135). Si bien los programas y dispositivos vienen bien marcados por directrices nacionales, su aplicación y/o ejecución es responsabilidad de las instituciones locales.

### **El caso de la Agencia Territorial de Mar del Plata del MTEySS**

Para ilustrar esta lógica se toma la Agencia Territorial de Mar del Plata. Como se desarrolla en mayor profundidad en el Capítulo 4 de esta tesis, las Agencias Territoriales dependen del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y están esparcidas por todo el territorio nacional. Se encargan de coordinar la ejecución de la política de dicho Ministerio para promover el empleo, la capacitación laboral y el mejoramiento en las condiciones de empleo de los trabajadores. También desde ellas se

---

<sup>66</sup> La cuestión de la “accesibilidad universal” va instalándose lentamente, con distintos ritmos según las instituciones.

impulsa el control del trabajo no registrado y se abordan conflictos laborales. La Agencia Territorial convoca a empresas, cooperativas y otros tipos de instituciones que estén interesadas en formar trabajadores o mejorar procesos productivos a la formulación de proyectos conjuntos a tales fines.

Para la población con discapacidad desocupada (18 años o más con certificado de discapacidad) tienen un programa destacado: el ***Programa Promover la Igualdad de Oportunidades***, cuyas características se detallan más adelante. Por el volumen de su financiamiento, la cantidad de cursos conveniados así como la cantidad de personas con discapacidad que pasaron por sus actividades, es el principal programa para personas con discapacidad en Mar del Plata. Roberti (2018), profundiza en el análisis de estos dispositivos específicos, arribando a la conclusión de que un aspecto central es la orientación que brindan. La que dota de aspectos más humanos a los mecanismos burocrático administrativos, al brindar instancias de mayor cercanía y aproximación con los participantes. En la atención a las personas con discapacidad la AT Mar del Plata articula con la Oficina de Empleo Municipal, quien tiene personal abocado específicamente a esta tarea.

La Agencia Territorial de Mar del Plata implementa y gestiona en el contexto local (17 municipios de la zona) la política de empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Tiene por delante el desafío de interesar a las empresas para que brinden más plazas para los Entrenamientos para el Trabajo, no obstante, se vinculan en la tarea cotidiana con la Oficina de Empleo municipal, los Centros de Formación Profesional de la provincia y sindicales, entre otros.

En suma, consideramos, siguiendo a Roberti y Pozzer (2018) que en los programas de empleo que acompañan las transiciones al trabajo, el aprendizaje en el trabajo sigue presentándose interesante en el marco de las inserciones sociolaborales de las personas con discapacidad. Esto implica la gestión del dispositivo en condiciones altamente “supervisadas”, que reduzcan las posibilidades de su uso desvirtuado, considerando las características estructurales del mercado de trabajo donde se implementa (Roberti y Pozzer, 2020, p.10)

Distintos estudios previos muestran que esta forma de intervención no está exenta de múltiples tensiones y paradojas (Jacinto, 2018, Roberti 2018, 2020). Muestran limitaciones y contradicciones en su proceso de implementación, que involucra desde inadecuadas condiciones infraestructurales, escasez de trabajadores, dificultades para acceder a la población destinataria. A partir de esos estudios previos, las voces de los

participantes, señalan que estos dispositivos no deben concebirse sólo en términos de un disciplinamiento unidireccional; se valoran los aprendizajes e incluso surgen nuevos sentidos (Roberti, 2018).

### **¿Están articulados los dispositivos? ¿Forman un sistema?**

¿Será posible un marco -o *frame* en términos de Dubar- que articule institucional y formalmente la formación para el trabajo en Mar del Plata? Cuando se pierde el eje de la integralidad las posibilidades de avanzar en la resolución de la problemática que le da origen a los distintos dispositivos disminuyen. Desde la década de 1990 -cuando el consenso de Washington determinaba la transformación de los estados latinoamericanos-, el paradigma del diseño de los programas redistributivos fue la focalización, aceptada como condición necesaria de políticas sociales en estados con problemas de pobreza extendida y de déficits fiscales permanentes (Hernández, 2005; CEPAL, 2000).

Sin embargo, como sostienen Ochman (2014) y González (2015) es necesario retomar el debate sobre el impacto de la focalización en la justa distribución de bienes no solamente materiales, sino también simbólicos, y particularmente su relación con la estigmatización de los grupos en situación de vulnerabilidad, beneficiados materialmente con las políticas sociales focalizadas. En este sentido, las tesis de Marta Ochman de la Universidad Autónoma de México (2014), así como la de Liliana González de la Universidad Nacional de Rosario (2013) sostienen que las políticas focalizadas, aunque pueden ser defendidas con base en el argumento de la justicia —y no sólo de la eficiencia— presentan un reto importante para sus diseñadores, dado que intrínsecamente conllevan el riesgo de exclusión simbólica, y por ende niegan el acceso a uno de los bienes primarios (Rawls, 2003): las bases sociales del respeto a sí mismo (Ochman, 2014; González, 2013).

Todas las instituciones analizadas: públicas (nacionales, provinciales, municipales), ISFL (sindicales, entre otras) y privadas (empresas) coincidieron en tener fuertes estrategias de articulación en el marco de las políticas sociales focalizadas para personas con discapacidad. Ninguna trabajaba en forma aislada. En muchos casos las articulaciones estaban plasmadas en resoluciones ministeriales. Los recursos solían ser complementarios. Los ministerios nacionales de educación y trabajo financiaban programas en la ciudad, a través de las escuelas secundarias (en el caso de educación) y

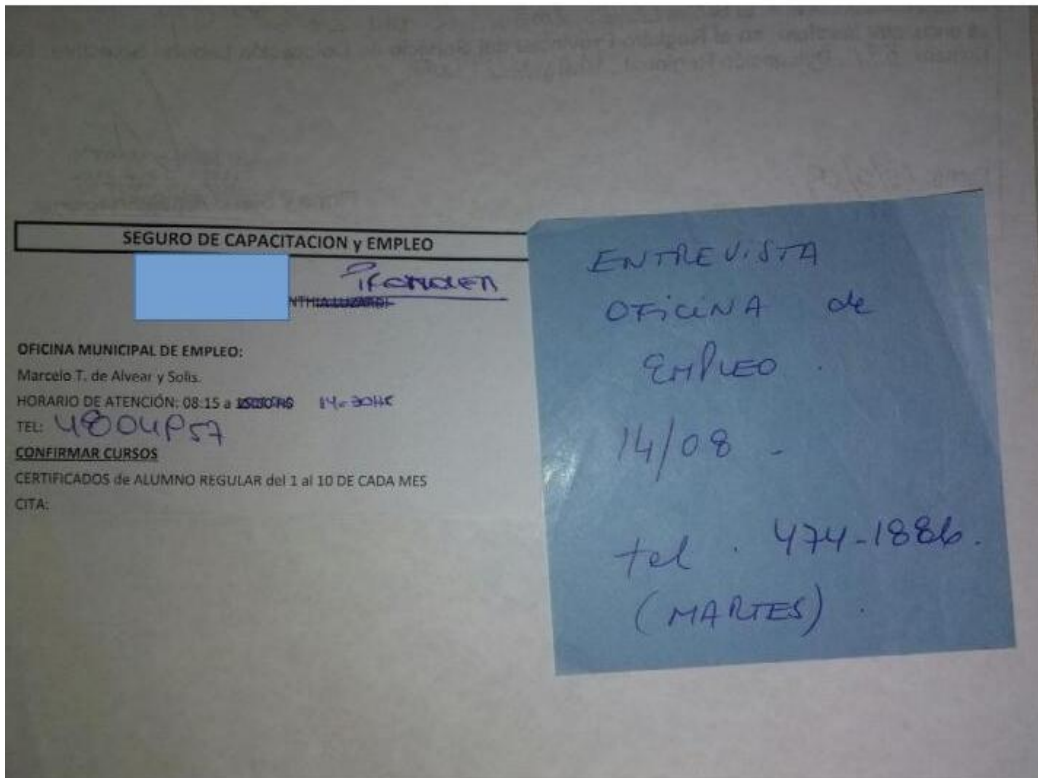
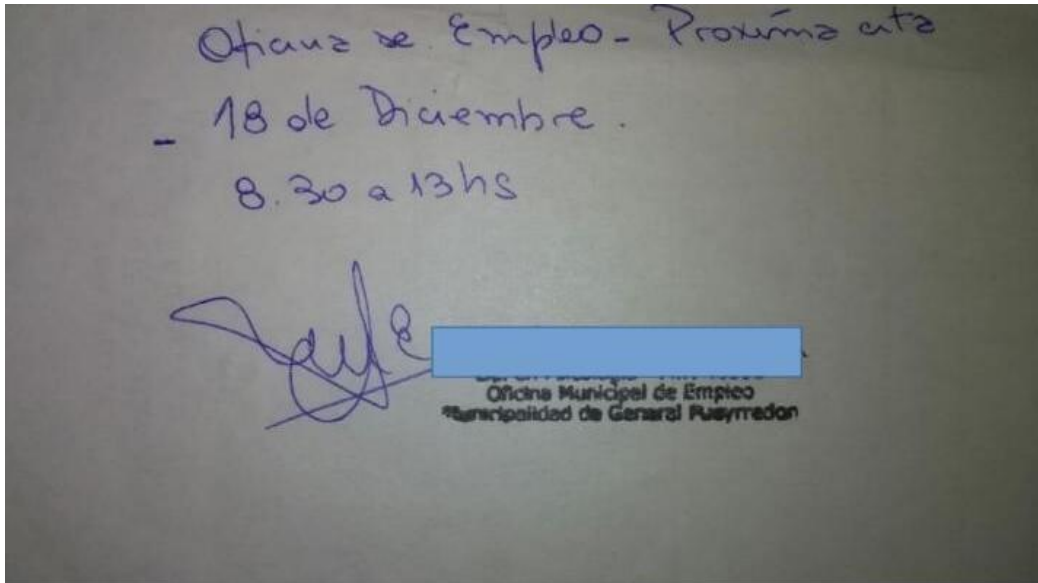
de la Oficina Municipal de Empleo, los Centros de Formación Profesional y la Agencia Territorial (en el caso de trabajo de nación y provincia). Las instituciones locales eran fortalecidas con equipamiento y asistencia técnica, entre otros.

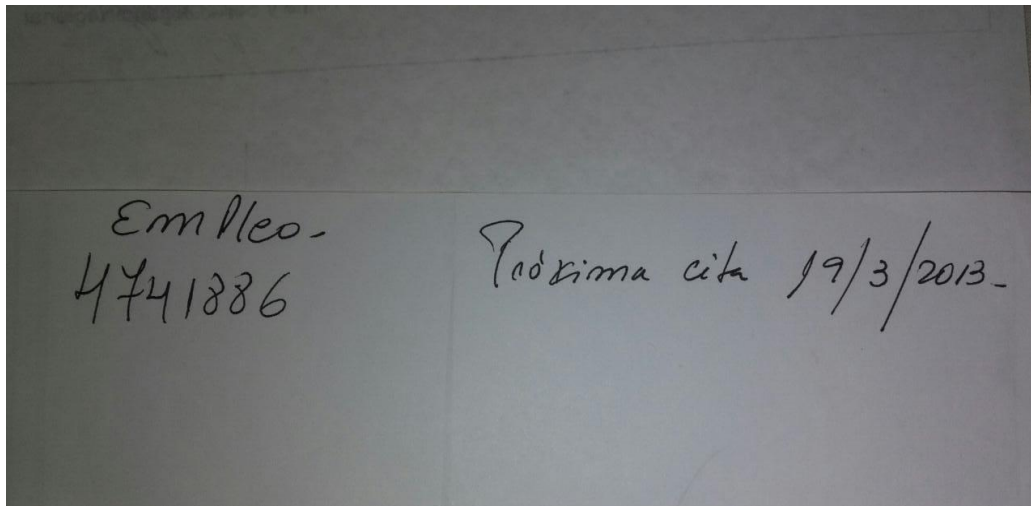
Así, muchas vinculaciones se tejían específicamente en el espacio local. Como señala Claudia Jacinto en “La formación para el trabajo como un sistema” (2020), las tramas locales parten de un problema -en el caso de Mar del Plata las altas tasas de desempleo- e involucran actores que pueden resolverlos y/o potenciar recursos. No tenía este entramado, como ya se mostró, una racionalidad única, sino que convivían distintos intereses (o lógicas predominantes). La formación para el trabajo poseía articulaciones densas, pero difícilmente constituía un sistema. La integralidad es, como sostiene Jacinto: “un desafío pendiente” (Jacinto, 2020).

### **3.4. LOS DISPOSITIVOS DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO POR LOS QUE PASÓ ANTONIO**

Antonio, en su itinerario de búsqueda de empleo, anotó como primer punto la Oficina Municipal de Empleo, a donde se dirigió en el año 2009. Allí registraron su historia laboral en el *Portal de Empleo* y pusieron a su disposición información sobre cursos de formación profesional que había disponibles de forma gratuita en la ciudad. Le informaron que si hacía alguna de estas capacitaciones podía volver luego a la oficina a actualizar sus datos, en cualquier momento. Antonio comenzaba a armarse un *curriculum vitae*. Conservó algunos de los turnos para su atención en la Oficina Municipal de Empleo, como se muestra en la IMAGEN 2.

IMAGEN 2  
TURNOS DE ANTONIO PARA ACTUALIZACIÓN DE DATOS  
EN LA OFICINA DE EMPLEO MUNICIPAL

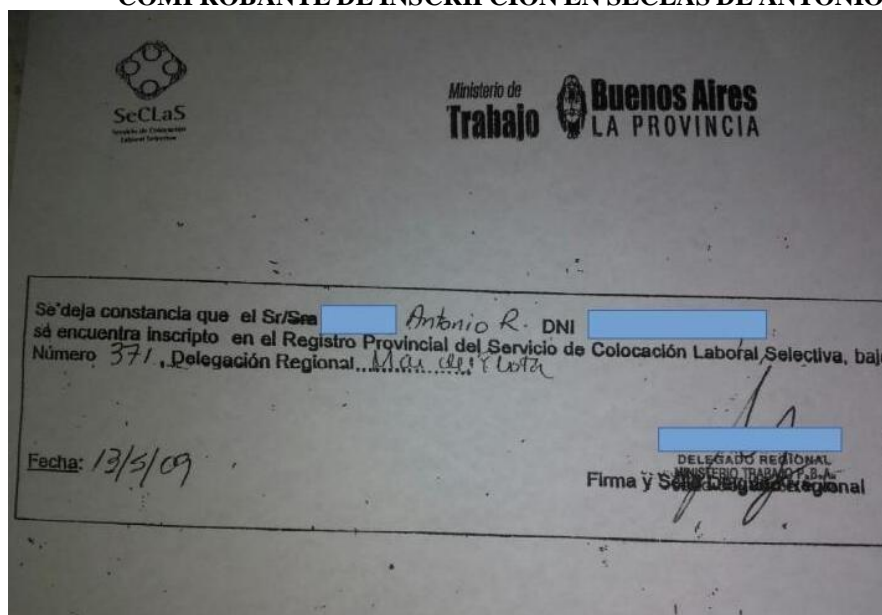




Fuente: Antonio, Entrevistas 2021.

En la Oficina Municipal de Empleo le sugirieron que se acercara también al Ministerio de Trabajo de la Provincia, donde funcionaba un programa para personas con discapacidad. Antonio se acercó a la dependencia provincial de trabajo y allí le informaron sobre el **Programa SECLAS**. En sus palabras: “ahí me inscribí como tres veces también y tampoco nunca nada” (Antonio, participante de proyectos de capacitación y empleo, Entrevistas 2021). Pero conservó su comprobante de inscripción en el Programa.

**IMAGEN 3**  
**COMPROBANTE DE INSCRIPCIÓN EN SECLAS DE ANTONIO**



Fuente: Antonio, Entrevistas 2021.

En el Centro de Formación Laboral N° 402 Malvinas Argentinas, dependiente de

la Secretaría General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, realizó cursos gratuitos y con certificado oficial. También realizó un curso en la Universidad de Mar del Plata. Fue formándose un perfil administrativo, con manejo de herramientas informáticas: Diseño Web, *Access 2010*, *OP* -Software de gestión administrativa contable-, *Photoshop* avanzado, *Office Advanced*, Gestión Contable, Mandatario Nacional del Automotor, Operador PC Niveles 1 y 2.

Tres años después de acercarse por primera vez a la Oficina Municipal de Empleo lo llamaron y le ofrecieron participar de un curso de *Apoyo a la Búsqueda de Empleo*, en el año 2012, y de un Taller de *Orientación Laboral*, en el año 2013. La participación en estos talleres le abrió las puertas a la posibilidad de retomar el contacto con la Oficina de Empleo y a partir de allí sumarse como participante en distintos proyectos<sup>67</sup> de *Entrenamiento para el Trabajo* en el marco del *Programa Promover*.

En el recorrido de Antonio se pudieron identificar instituciones públicas municipales -como la Oficina de Empleo-, provinciales -como el CFP N°402 y Ministerio de Trabajo de la Provincia- y nacionales -como la Agencia Territorial Mar del Plata, el INAREPS y la UNMDP-. Esas experiencias de orientación y capacitación teórica y práctica, le permitieron a Antonio formarse un perfil profesional de tipo administrativo, vinculado a tareas que resultaban de su agrado y compatibles con las limitaciones propias de su situación de discapacidad. Además, algunas de estas actividades le generaron ingresos económicos adicionales. A su magro presupuesto mensual -compuesto por una pensión por discapacidad provincial-, la ayuda económica del MTEySS de la Nación le representaba un incremento de hasta el 50% de sus ingresos<sup>68</sup>.

Las políticas públicas de capacitación e inserción laboral tuvieron una permanente incidencia en la historia de Antonio, aunque con matices a lo largo de los doce años de su proceso de búsqueda de empleo. La situación de Antonio es excepcional. Su caso se distingue de la situación de la mayor parte de las personas con discapacidad desocupadas; su capacidad de movilización y permanente búsqueda le permitieron formar una red de vinculaciones con personas, instituciones y programas. En gran parte, lo exitoso de su trayectoria dependió de su capacidad para construir esa red de afiliaciones. En este punto es posible visibilizar también algunas de las falencias de las herramientas de política pública, en tanto presuponen un sujeto capaz de movilizarse en una búsqueda permanente,

---

<sup>67</sup> Ver apartado 5.2. LOS PROYECTOS DEL PROGRAMA PROMOVER EN LOS QUE PARTICIPÓ ANTONIO de esta tesis.

<sup>68</sup> Ver apartado 6.2.4. de esta tesis: Los hogares de menores ingresos.

lo que se observó durante el trabajo de campo fue que no se cumplía para todas las personas en situación de discapacidad.

\*\*\*

En síntesis, este tercer capítulo de la tesis se ha propuesto mostrar la capacitación y el empleo en la ciudad de Mar del Plata como un entramado de instituciones y dispositivos amplio y diverso, dando cuenta de un campo heterogéneo, del que dependen la implementación de las políticas de empleo, como el *Programa Promover la Igualdad de Oportunidades* que se analiza en esta tesis. En tanto política focalizada, para la ejecución de sus acciones requiere la articulación con un amplio abanico de instituciones públicas, privadas y sin fines de lucro.

Se pudo constatar la existencia de importantes instituciones públicas de nivel nacional, provincial y municipal. Se destacaron organismos nacionales como el Ministerio de Educación y el de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la Administración Nacional de la Seguridad Social y la Universidad Nacional de Mar del Plata, así como el Instituto Nacional de Rehabilitación Psicofísica del Sur. A nivel provincial, la Dirección General de Cultura y Educación, el Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires y distintos hospitales también provinciales. Mientras que, en el ámbito municipal, la Municipalidad de General Pueyrredón resultó un actor clave y con distintas áreas involucradas en la problemática de las personas con discapacidad. Además, se pudo dar cuenta de una gran cantidad de Instituciones Sin Fines de Lucro (organizaciones de y para las PCD vinculadas a la promoción de derechos y centros de día en cuanto a la ejecución de los programas y a acciones sindicales en cuanto a la formación) e instituciones privadas. Estas últimas, a pesar de su gran cantidad en la ciudad, no evidenciaban al momento de realizar esta tesis un trabajo mancomunado con los organismos responsables de los programas ni en capacitación ni en empleo. Las instituciones y dispositivos pudieron ser agrupados según sus lógicas predominantes: educativa, productiva y social, sumando más elementos para caracterizar de vasto y heterogéneo este entramado.

Los dispositivos de capacitación y empleo hallados en la ciudad resultaron diversos: prácticas situadas (pasantías, prácticas profesionalizantes y entrenamientos para el trabajo); generación de competencias emprendedoras y microemprendimientos; orientación educativa y laboral; formación profesional; y educación secundaria general y técnica articulada con formación profesional. Estos dispositivos tienen ya una

significativa trayectoria -abarcan el período de estudio de esta tesis 2010-2021- y entre los que se han enfocado principalmente a personas con discapacidad se han destacado, para todo el período, los dispositivos habilitados por el *Programa Promover* bajo estudio, es decir, los dispositivos del Programa Promover han sido los más utilizados por el conjunto de instituciones relevadas, dando cuenta de una fuerte inserción e impacto del programa en el territorio, en lo que respecta a inserción laboral de personas con discapacidad.

El caso de Antonio permitió visualizar, a través de la reconstrucción de su itinerario de búsqueda de empleo, las articulaciones que se tejen en el territorio entre distintas instituciones, mayoritariamente públicas para promover la inserción laboral de las personas con discapacidad. Entre las que se destacaron: los centros de formación profesional provinciales, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad de la Nación, la Universidad Nacional de Mar del Plata y la Municipalidad de Gral. Pueyrredón.

Finalmente, se replanteó el debate entre políticas universales y focalizadas a la luz de la manera en que estas instituciones y dispositivos intentan tratar de resolver sus problemáticas específicas. Nos preguntamos si es posible un marco que articule institucional y formalmente la capacitación y el empleo para las personas con discapacidad en Mar del Plata, observando que las posibilidades de avanzar en la resolución de los problemas sociales disminuyen cuando se pierde el eje de la integralidad de derechos. En los últimos años, la pugna entre las concepciones focalizadas y universalistas ha revivido. Mientras la primera pone el énfasis en la focalización de las ayudas del Estado hacia los sectores más pobres y el diseño de esquemas público-privados, la segunda defiende la necesidad de basarse en la “universalidad” y la solidaridad de las políticas sociales del Estado<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> Este debate se une a otro con el que se retroalimenta: el avance hacia esquemas universales de política social, acordes con una visión de derechos ciudadanos, exige esfuerzos mucho mayores por aumentar y mejorar la estructura de los ingresos estatales.

## **CAPÍTULO 4: LA POLÍTICA PÚBLICA DE EMPLEO PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD**

En este cuarto capítulo se hace un repaso del paradigma social en políticas públicas para personas con discapacidad. Se recorre el marco normativo centrado en los derechos de las personas, especialmente la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Este paradigma interpeló a las políticas que deberían diseñarse para responder a los problemas que afectan a las PCD. La Convención inauguró en el plano del Derecho una nueva forma de abordar la discapacidad al reconocer la posición de las personas como sujetos de derechos.

Se aborda también la construcción de un sistema integral de promoción de derechos para las PCD en Argentina. Tras firmar la Convención, los Estados se comprometieron a asegurar a las personas con discapacidad la promoción y restitución de sus derechos y el cuidado necesarios para su bienestar. Para eso se formularon una serie de obligaciones por parte de los Estados. En este capítulo, se recogen las vinculadas con la capacitación laboral y el empleo, especialmente se analiza el plan de empleo nacional *Plan de Promoción del Empleo* (Argentina, 2010-2021) Este plan macro se operativizó a través de programas y proyectos regionales y municipales. El *Programa Promover la Igualdad de Oportunidades de Empleo* fue uno de sus programas.

En la primera parte del trabajo de campo de esta tesis, el mapeo de actores de capacitación y empleo para personas con discapacidad, surgió que, si bien no era el único, el *Programa Promover* sí era el principal programa de política pública que abordaba la cuestión del empleo para las personas con discapacidad, tanto en su alcance en cantidad de personas beneficiarias, como por su duración en el tiempo, ya más de diez años en ejecución, su articulación estable con otros organismos, etc. Así surgió en las entrevistas a trabajadores y/o especialistas del campo como en las entrevistas a personas con discapacidad de la localidad. Por tal motivo se profundizó en su descripción y análisis. Se siguió el esquema de análisis propuesto por Fernández Arroyo (2012) para trabajar la descripción densa de la política bajo estudio. Las secuencias fueron: la identificación del problema, la decisión, el diseño y la formulación de la política pública -antecedentes, objeto, destinatarios-, la implementación -las Agencias Territoriales y la Red Federal de Servicios de Empleo-; y el monitoreo y la evaluación.

## **4.1. EL PARADIGMA SOCIAL EN POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD**

Como sostiene Agustina Palacios, es posible situar el nacimiento del modelo social a finales de la década de 1960. En las sociedades occidentales, durante la mayor parte del siglo veinte, la discapacidad venía siendo considerada como un cuerpo o una mente defectuosa. La diversidad funcional individual o anormalidad implicaba dependencia de la familia y de los servicios de asistencia social, muchos de los cuales debían brindarse en instituciones especializadas. La discapacidad implicaba una tragedia personal para las personas afectadas y un problema para el resto de la sociedad (Palacios, 2008, p.107).

Desde finales de la década de los años sesenta, dicha consideración comenzó a ser el blanco de campañas en Estados Unidos, Europa y también fuertemente en nuestro país. Las personas con discapacidad tomaron la iniciativa e impulsaron cambios políticos. En Argentina, los activistas con discapacidad y las organizaciones de personas con discapacidad, como el Frente de Lisiados Peronistas entre otros, se unieron para condenar su estatus como “ciudadanos de segunda clase”. Reorientaron la atención hacia el impacto de las barreras sociales y ambientales, como el transporte y los edificios inaccesibles, la inclusión laboral, las actitudes discriminatorias y los estereotipos culturales negativos, que —según alegaban— discapacitaban a las personas. De este modo, la participación política de las personas con discapacidad y sus organizaciones abrió un nuevo frente en el área de los derechos civiles y la legislación antidiscriminación (Palacios, 2008, p.202).

### **4.1.1. El marco normativo centrado en los derechos de las personas: la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**

El modelo social del tratamiento de la discapacidad<sup>70</sup> surgió como un nuevo paradigma para abordar las políticas sociales destinadas a las personas con discapacidad. Por su relevancia y peso crecientes, afectó con el tiempo tanto a la agenda estatal como a la de los organismos internacionales, los ámbitos académicos y las organizaciones de la sociedad civil. Como sostiene Agustina Palacios (2008), esta corriente interpeló al viejo paradigma en general y, sobre todo, a las políticas que deberían diseñarse para responder a los problemas que afectaban a las PCD. La Convención de los Derechos de las Personas

---

<sup>70</sup> Modelo social de tratamiento de la discapacidad, desarrollado en el marco teórico.

con Discapacidad (en adelante la Convención), que entró en vigor en 2006, inauguró en el campo del derecho esta nueva forma de abordar la discapacidad al reconocer la posición de las personas con discapacidad como sujetos de derecho.

Una vez que la Convención fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, se inició un proceso de trabajo para avanzar en la concreción de los derechos. En el CUADRO 7 se presenta un repaso por la cronología de la Convención.

**CUADRO 7**  
**CRONOLOGÍA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.**

2006	Asamblea General de las Naciones Unidas: 13 de diciembre de 2006
2007	Aprobación de Resolución Naciones Unidas: 4 de enero de 2007 <sup>71</sup>
2008	El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina sancionan la Ley 26.378 que aprueba la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo. Sancionada: 21 de mayo de 2008. Promulgada: 6 de junio de 2008.

Fuente: elaboración propia, en base a datos de la ONU.

Este proceso se replicó en esos años en distintos países del mundo. Consistía en:

1. Firmar la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. La Convención se abrió a la firma el 30 de marzo de 2007<sup>72</sup>.
2. Ratificar la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Después de firmar la Convención, el Estado debe proceder a ratificarla y pasar a ser un Estado Parte que tiene la obligación jurídica de aplicar sus disposiciones. En este apartado la ONU promulga que es sumamente importante una labor de promoción en los niveles local y nacional en la que se inste al Gobierno a emprender amplias consultas con los ministerios pertinentes y con la sociedad civil para garantizar una ratificación efectiva (ONU, 2021).
3. Velar por que la Convención pase a formar parte del derecho internacional. Una vez transcurridos 30 días desde que 20 Estados hayan firmado y ratificado la Convención, ésta pasa a formar parte del derecho internacional jurídicamente

<sup>71</sup> Naciones Unidas A/RES/61/106 Asamblea General Distr. General 4 de enero de 2007 Sexagésimo primer período de sesiones Tema 67 b) del programa Resolución aprobada por la Asamblea General 61/106. Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

<sup>72</sup> Cuando un Estado firma la Convención, manifiesta su intención de convertirse en Estado Parte en el futuro. El Estado conviene en no hacer nada que no esté de acuerdo con el objeto y el propósito de la Convención. Sin embargo, en esta fase, el Estado aún no está jurídicamente obligado a aplicar la Convención.

obligatorio para los Estados que la han ratificado. El proceso de firma y ratificación es el mismo para el Protocolo Facultativo, que entra en vigor a los 30 días desde que 10 Estados lo hayan ratificado. A fecha de 1 de julio de 2008<sup>73</sup>, había 29 ratificaciones de la Convención y 18 ratificaciones del Protocolo Facultativo. La Convención y el Protocolo Facultativo entraron en vigor el 3 de mayo de 2008 (Material de promoción de la Convención; ONU, 2008).

4. Aplicar la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. El artículo 4 de la Convención estipula medidas que los Estados Partes deben adoptar para empezar a aplicarla. Entre las medidas figuran las siguientes: modificar las leyes que no estén de acuerdo con la Convención, adoptar nuevas leyes e incluir a las personas con discapacidad en los procesos de adopción de decisiones. El Artículo 33 estipula las medidas que un Estado Parte debe adoptar para aplicar y vigilar la Convención en el nivel nacional, incluida la creación de una entidad coordinadora dentro del gobierno.

En síntesis, la Convención se propuso aclarar las obligaciones de los Estados de respetar y garantizar el disfrute de los derechos humanos en igualdad de condiciones para las personas con discapacidad, incluidos los siguientes (ONU, 2008):

- No discriminación contra las personas con discapacidad;
- Derechos de las mujeres con discapacidad;
- Derechos de los niños con discapacidad;
- Importancia de la sensibilización acerca de las cuestiones relacionadas con la discapacidad;
- Necesidad de velar por que los edificios y la información sean accesibles;
- Importancia de adoptar medidas especiales para velar por la seguridad de las personas con discapacidad en tiempos de conflicto armado;
- El derecho de las personas con discapacidad a la movilidad personal, incluido el acceso a dispositivos de asistencia, tecnologías, ayudas para la movilidad y capacitación en técnicas de movilidad, a un costo asequible;
- Derecho de acceso a la atención de salud en condiciones de igualdad;
- Derecho a participar en todos los aspectos de la vida: físicos, mentales, sociales y vocacionales;

---

<sup>73</sup> Argentina firmó el 6 de junio del 2008.

- Derecho a trabajar y a que se realicen ajustes razonables en el lugar de trabajo;
- Obligación de recoger datos relacionados con la discapacidad que ayuden a aplicar la Convención;
- Importancia de la asistencia y la cooperación internacionales para la plena realización de los derechos consagrados en la Convención;
- Importancia de mecanismos de aplicación en el nivel nacional que sean incluyentes.

#### **4.1.2. La construcción de un sistema integral de promoción de derechos para las personas con discapacidad en Argentina**

Tras firmar la Convención, los Estados se comprometieron a asegurar a las personas con discapacidad la promoción y restitución de sus derechos y el cuidado necesarios para su bienestar. Para eso, se formularon una serie de obligaciones asociadas con la salud, la educación y el trabajo, entre otros.

En pos de construir un sistema integral de protección que permita enfrentar la vulneración de los derechos de las personas con discapacidad -como señala la Convención de las Personas con Discapacidad del año 2006-, autores como Fernández Arroyo (2012), destacan como actividad ineludible lograr una articulación armoniosa entre las políticas públicas, los programas y los proyectos que las operativizan. Esto es importante pensarlo en el marco de un proceso de descentralización que desde 1980 atraviesa Argentina. Así, como sostiene Fernández Arroyo: “se torna ineludible la reflexión sobre las capacidades del Estado<sup>74</sup> en todos sus niveles para asumir viejos y nuevos desafíos” (Fernández Arroyo, 2012, p.13).

En este contexto, para el análisis de la política pública de empleo y capacitación laboral para personas con discapacidad, objeto de esta tesis, se intentó mantener una perspectiva multidimensional e integradora que, al tiempo que remarcó las particularidades del contexto, buscó visibilizar las capacidades de gestión local para gobernar procesos complejos (Fernández Arroyo, 2012, p.13). Las políticas, los programas y los proyectos (las “3 P”) son algunos de estos posibles objetos; y aunque difieren entre sí, son conceptos relacionados que se formulan e implementan en forma articulada.

---

<sup>74</sup> Aquí entenderemos a las capacidades estatales como la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar los máximos niveles posibles de valor social a través de políticas públicas (Repetto, 2004).

Siguiendo la definición adoptada en esta tesis para política pública, la entendemos como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, tanto les ciudadanos como el propio gobierno consideran prioritarios (Tamayo Sáez, 1997). Estas acciones y decisiones involucran a una multiplicidad de actores, sectores o niveles de gobierno. No se considera a la política pública como el resultado de un proceso lineal, coherente y necesariamente deliberado de diseño o formulación, sino que es objeto de un proceso social y político que configura un campo en disputa (Fernandez Arroyo 2012, p.14).

#### **4.1.2.1. El plan de empleo nacional, Argentina 2010-2021**

Las políticas públicas se cristalizan en programas y proyectos a los que se les asignan recursos para su puesta en práctica. De esta manera se analizó la política pública de empleo nacional, a través del análisis del *Plan de Promoción del Empleo*, a cargo de la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Este plan macro tiene por objetivos la promoción y el sostenimiento del empleo, y la implementación de estrategias de mejora de la empleabilidad de las personas a través de la formación profesional y la certificación de competencias laborales.

El *Plan de Promoción del Empleo* promueve la inclusión laboral desde un enfoque amplio de derechos con especial atención a los sectores en situación de vulnerabilidad (personas con discapacidad, pero también jóvenes, mujeres, personas pertenecientes a diversidades sexuales y de género, migrantes, comunidades indígenas, entre otros)<sup>75</sup>. Este Plan macro se operativiza a través de programas y proyectos regionales y municipales. El *Programa Promover la Igualdad de Oportunidades de Empleo* es uno de sus programas, que a su vez se implementa a través de una multiplicidad de proyectos de *Entrenamiento para el Trabajo, Inserción Laboral, Empleo Independiente, Taller Protegido*, etc.

Mientras que “política pública” se refiere a procesos políticos y sociales que se desarrollan en el tiempo, “programa” remite a una construcción técnica (que no niega el componente político), con mayor o menor capacidad de abordar la complejidad del problema. Los programas se conforman de un conjunto de “proyectos” que persiguen los mismos objetivos (Cohen y Franco, 2005); son los responsables de establecer las

---

<sup>75</sup> Información disponible en página web oficial de la Secretaría de Empleo, Programas, última consulta 2021.

prioridades de la intervención, ya que permiten identificar y organizar los proyectos, definir el marco institucional y asignar los recursos. Los proyectos pueden ser definidos como la unidad mínima de asignación de recursos para el logro de uno o más objetivos específicos. De forma agregada, constituyen un buen punto de partida para formular apreciaciones sobre los programas. Los proyectos tienen una población objetivo definida en función de la necesidad que se pretende satisfacer, una localización espacial y tiempos de inicio y finalización predefinidos (Cohen y Franco, 2005).

Las “3 P” (políticas, programas y proyectos) se diferencian en la naturaleza de los propósitos que persiguen, en los supuestos acerca de la acción sobre los que se sostienen y en el espectro de actores que involucran (Fernández Arroyo, 2012). Para el Programa bajo estudio se presentan de la siguiente manera:

**CUADRO 8**  
**PLAN, PROGRAMA Y PROYECTO SEGÚN OBJETIVOS, SUPUESTOS Y ACTORES.**

	Plan de Promoción del Empleo (MTEySS)	Programas varios, entre ellos Promover la Igualdad de Oportunidades (MTEYSS)	Proyectos varios. Ej. Entrenamiento para el trabajo (MTEySS)
LOS OBJETIVOS	Una “cuestión”: necesidad de garantizar el derecho a trabajar	Un “objetivo”: contribuir al derecho de trabajar de las personas con discapacidad	Un “objetivo”: formar para el trabajo
SUPUESTOS ACERCA DE LA ACCIÓN	La cuestión se redefine a lo largo del tiempo	La definición de sus objetivos es el resultado de un proceso de negociación entre actores de diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal).	La definición de sus objetivos no se modifica en forma arbitraria. Su vigencia está atada a la existencia del programa y a sus orientaciones.
LOS ACTORES	Organismos gubernamentales. Medios de comunicación locales. Organizaciones sociales. Sector empresario. Partidos políticos.	Organismos nacionales, provinciales y municipales comprometidos en la gestión del programa. Organizaciones sociales. Sector empresario. Población con discapacidad desocupada.	Organismos comprometidos en la gestión del proyecto. Organismos gubernamentales del nivel local. Efectores de salud y educación. Organizaciones sociales de base territorial. Población con discapacidad desocupada.

Fuente: Elaboración propia; en base al modelo de análisis para políticas, programas y proyectos de Fernández Arroyo, 2012.

Al igual que las políticas, los programas y proyectos no se mantienen en el tiempo tal como fueron diseñados. Cuando se ponen en marcha, entran en relación con otros

programas y proyectos, o con otras formas de organización, y sufren modificaciones. La relación de los programas o proyectos sociales con la política social en los distintos niveles (nacional, provincial o municipal) será virtuosa (o no) según cuáles sean las características que asuman los procesos de gestión, las condiciones del contexto y las capacidades estatales (Fernández Arroyo, 2012).

El *Programa Promover la Igualdad de Oportunidades* es uno de los programas del *Plan de Promoción del Empleo*, pero no es el único. El *Plan de Promoción del Empleo* de la Secretaría de Empleo a la fecha del estudio<sup>76</sup> estaba compuesto por los siguientes programas:

**CUADRO 9  
PROGRAMAS DEL PLAN DE EMPLEO, DE LA SECRETARÍA DE EMPLEO DEL  
MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL DE LA NACIÓN, 2020-2021.**

<b>Programas dirigidos a trabajadores desocupados</b>	Jóvenes con Más y Mejor Trabajo
	Seguro de Capacitación y Empleo
	<b>Promover la Igualdad de Oportunidades</b>
	Programa de Empleo Independiente
	Seguro por Desempleo
	Intercosecha
<b>Programas dirigidos a trabajadores en articulación con Instituciones</b>	Programa de Inserción Laboral
	Acciones de Entrenamiento para el Trabajo
	Programa Trabajo Autogestionado
	Entramados Productivos Locales
	Plan de Formación Profesional Continua
	Cursos de Formación Profesional
	Normalización y Certificación de Competencias Laborales
	Calidad de la Formación Profesional
	Crédito Fiscal

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales del MTEySS.

<sup>76</sup> 2020-2021

El Boletín de Estadísticas Laborales del MTEYSS informó que durante el año 2020 hubo 449.773 personas que transitaron por acciones de la Secretaría de Empleo (Información disponible en página web oficial del MTEySS, estadísticas, datos recolectados en julio de 2021).

Como se mostró en el apartado 3.2. de esta tesis: EL CONTEXTO DE LA INSERCIÓN SOCIOLABORAL: EL MERCADO DE TRABAJO MARPLATENSE, los estudios de la Universidad de Mar del Plata daban cuenta de un contexto de severa gravedad en términos de empleo. En este marco, el Prof. Daniel Di Bartolo, jefe de la Agencia Territorial Mar del Plata desde el año 2020, dependencia local del MTEySS, comentó en entrevista:

“Si bien todo es importante lo que se hace en la Agencia, para mí la prioridad, en este contexto, son las políticas públicas de empleo. Creo que ahí hay un núcleo central. A ver... la Argentina sufre, padece, un problema estructural, en términos de desocupación y subocupación, ese problema estructural lo demuestran los estudios de la Universidad Nacional de Mar del Plata y otras investigaciones, digamos, tiene un impacto muy fuerte en la ciudad de Mar del Plata y todo lo que es su conurbano. Y sí, Mar del Plata sufre un problema estructural de desocupación y subocupación. que tiene que ver con varios factores. No solamente con el factor de las políticas económicas instrumentadas, aunque por supuesto que ese es un factor determinante. Pienso que, por esta razón, y por la razón de defecto socioeconómico de la pandemia, con las caídas de puestos de trabajo, a mí me parece que el área de empleo es la prioridad, algo a lo que tenemos que darle importancia, tiempo, recursos, visibilidad, etc. Es justamente el área de empleo de nuestra AT.” (jefe de la Agencia Territorial Mar del Plata, Entrevistas 2021).

#### **4.2. EL PROGRAMA PROMOVER LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES DEL MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL DE LA NACIÓN - Descripción secuencial**

En la primera parte del trabajo de campo de esta tesis, el mapeo de actores de capacitación y empleo para personas con discapacidad, se mostró que el *Programa Promover la Igualdad de Oportunidades de Empleo* de la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de la Nación era, si bien no el único, sí el principal programa de política pública que abordaba la cuestión del empleo para las personas con discapacidad, tanto en su alcance en cantidad de personas beneficiarias,

como su duración en el tiempo -que ya supera los diez años en ejecución-, su articulación estable con otros organismos, etc. Así surgió en las entrevistas a trabajadores del campo como en las entrevistas a personas con discapacidad de la localidad. Por tal motivo, se profundiza en su descripción y análisis. Siguiendo el esquema de análisis propuesto por Fernández Arroyo (2012) se presenta un modelo secuencial que facilita la descripción densa de la política bajo estudio.

#### **4.2.1. La identificación del problema**

En nuestro caso de análisis, la identificación del problema social a resolver vino dada por la propia Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Como se ha mencionado, este instrumento de derecho internacional se había fundado en las fuertes y persistentes desventajas de las personas con discapacidad y establecía la urgencia en el avance del cumplimiento de sus derechos. Asimismo, en Argentina las personas con discapacidad habían avanzado en su autoorganización habiéndose vuelto con el tiempo muchas organizaciones no gubernamentales como las únicas prestadoras de servicios a personas con discapacidad y venían exponiendo sus dificultades, así como reclamando por el cumplimiento de sus derechos como ciudadanos.

En cuanto al derecho al trabajo y al empleo, específicamente la Convención, en su Artículo 27 establece (trabajo y empleo):

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad. Los Estados Partes salvaguardarán y promoverán el ejercicio del derecho al trabajo, incluso para las personas que adquieran una discapacidad durante el empleo, adoptando medidas pertinentes, incluida la promulgación de legislación, entre ellas:

- a) Prohibir la discriminación por motivos de discapacidad con respecto a todas las cuestiones relativas a cualquier forma de empleo, incluidas las condiciones de selección, contratación y empleo, la continuidad en el empleo, la promoción profesional y unas condiciones de trabajo seguras y saludables;
- b) Proteger los derechos de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a condiciones de trabajo justas y favorables, y en particular a igualdad de oportunidades y de remuneración por trabajo de igual valor, a condiciones de

trabajo seguras y saludables, incluida la protección contra el acoso, y a la reparación por agravios sufridos;

c) Asegurar que las personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos laborales y sindicales, en igualdad de condiciones con las demás;

d) Permitir que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo a programas generales de orientación técnica y vocacional, servicios de colocación y formación profesional y continua;

e) Alentar las oportunidades de empleo y la promoción profesional de las personas con discapacidad en el mercado laboral, y apoyarlas para la búsqueda, obtención, mantenimiento del empleo y retorno al mismo;

f) Promover oportunidades empresariales, de empleo por cuenta propia, de constitución de cooperativas y de inicio de empresas propias;

g) Emplear a personas con discapacidad en el sector público;

h) Promover el empleo de personas con discapacidad en el sector privado mediante políticas y medidas pertinentes, que pueden incluir programas de acción afirmativa, incentivos y otras medidas;

i) Velar por que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad en el lugar de trabajo;

j) Promover la adquisición por las personas con discapacidad de experiencia laboral en el mercado de trabajo abierto;

k) Promover programas de rehabilitación vocacional y profesional, mantenimiento del empleo y reincorporación al trabajo dirigidos a personas con discapacidad.

2. Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad no sean sometidas a esclavitud ni servidumbre y que estén protegidas, en igualdad de condiciones con las demás, contra el trabajo forzoso u obligatorio.

#### **4.2.2. La decisión**

Como se mencionó más arriba, el Estado Argentino firmó y ratificó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad el 1ro. de julio de 2008. Al pasar a ser un Estado Parte Argentina tuvo la obligación jurídica de aplicar sus disposiciones. En dicho momento el gobierno tuvo que emprender amplias consultas con los ministerios pertinentes y con la sociedad civil para garantizar una ratificación efectiva. Específicamente en el campo del trabajo, la articulación se dio con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

### **4.2.3. El diseño y la formulación de la política pública**

Para el diseño de la política pública de trabajo especialmente orientada al cumplimiento de los derechos de los trabajadores con discapacidad, el MTEySS se basó en antecedentes normativos y en programas propios preexistentes que, aunque desde otro paradigma, ya ofrecían herramientas de capacitación y empleo a las personas con discapacidad desocupadas.

#### **4.2.3.1. Los antecedentes**

##### **a) Internacionales**

- La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo, aprobados mediante Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas del día 13 de diciembre de 2006. Particularmente, como ya se mencionó, en su Art.27, los Estados Parte reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar en igualdad de condiciones con las demás, ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado laboral que sea abierto, inclusivo y accesible.
- La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), adoptada en diciembre de 1979 por Resolución 34/180 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- El Convenio sobre la Discriminación (empleo y ocupación) N°111, de la Organización Internacional del Trabajo, adoptado desde 1958.
- La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará, adoptada a partir de 1994.

##### **b) Nacionales**

- La Constitución Nacional (especialmente el Artículo 14 bis)
- La Ley de Contrato de Trabajo N°20.744
- La Ley contra actos discriminatorios N°23.592
- La Ley de protección integral a las mujeres N°26.485

- Los Códigos Penal y Civil de la Nación
- La Ley de Empleo N°24.013 del 13 de noviembre de 1991 fue uno de los pilares del nuevo programa, ya que asignaba desde su sanción al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación competencias para diseñar y ejecutar programas destinados a promover la calificación e inserción laboral de trabajadores con discapacidad y de trabajadores que integraran grupos vulnerables o protegidos.
- La Ley N°25.730, conocida como “Ley de Cheques”, que sanciona para los libradores de cheques rechazados -por falta de fondos o sin autorización para girar en descubierto o por defectos formales- se apliquen multas cuyo destino sean los Programas y Proyectos a favor de las personas con discapacidad.
- La Ley N°26.378, que aprobó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo, sancionada en 2008.

**c) Del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación**

- La Resolución N°7 del 3 de enero de 2003 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que designa un Comité de Selección para la cobertura del cargo de director de Promoción de las Personas con Discapacidad.
- La Resolución N°575 del 1° de agosto del 2005 del MTEySS que establece la creación del Programa de Apoyo Económico a Microemprendimientos para Trabajadores con Discapacidad.
- Las Resolución N° 102 del 21 de febrero de 2006 de la Secretaría de Empleo, por medio de la cual se aprueba el manual operativo del Programa de Empleo Comunitario y los formularios de presentación de proyectos.
- El Decreto N°336 del 23 de marzo de 2006 de la Secretaría de Empleo del MTEySS, que instituye un seguro de capacitación y empleo, de base no contributiva, con el objeto de brindar apoyo a les trabajadores desocupades en la búsqueda activa de empleo, en la actualización de sus competencias laborales y en su inserción en empleos de calidad.
- La Resolución N°1094 del 16 de noviembre de 2009 del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, mediante la cual se crea el Programa de Empleo Independiente y Entramados Productivos Locales, con el objeto de impulsar la inserción laboral de trabajadores desocupades que se propongan emprender actividades productivas de manera independiente y mejorar la calidad del empleo

de los pequeños productores y microempresarios, desarrollando su capacidad productiva y comercial a través del fortalecimiento del entramado local y de sus redes asociativas.

- El Expediente N°1.411.249 del año 2010 del Registro del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que inicia las gestiones internas para la creación del Programa.

**d) Las políticas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social dirigidas a trabajadores con discapacidad (previas a Promover)<sup>77</sup>:**

- ***Programa especial de formación y asistencia técnica para el trabajo.*** Este programa apuntaba a brindar cursos de capacitación que permitían incrementar las competencias, mejorar las condiciones de empleabilidad y apoyar el proceso de búsqueda de empleos. Las personas beneficiarias de las acciones eran trabajadores desocupados que requerían adquirir nuevas competencias o mejorar sus condiciones para la búsqueda y obtención de empleo y trabajadores subocupados que requerían de nuevos saberes para lograr mayores niveles de competitividad.
- ***Programa de Inserción Laboral componente trabajadores con discapacidad.*** Su propósito es brindar ocupación a personas con discapacidad y con baja calificación laboral, desocupados. Los trabajadores reciben una ayuda económica durante 12 meses, que es computada como parte del salario -de acuerdo con el salario de convenio correspondiente a ese puesto de trabajo-. Las actividades desarrolladas deben tender a mejorar las condiciones de empleabilidad de las personas que participan y/o la calidad de vida de la población de la comunidad a la que pertenecen. Este programa fue creado por la resolución 802 del 2004 con el objetivo de insertar laboralmente en el sector privado a trabajadores con discapacidad y a los pertenecientes a los grupos vulnerables de desocupados.
- ***Programa regional de capacitación e intermediación laboral de la población ciega -Programa Ágora-***. Este programa, dirigido a personas con discapacidad visual, tenía por finalidad equiparar sus oportunidades laborales, apuntando a su incorporación a la vida productiva bajo la premisa de que una verdadera integración se lograba con la obtención de un empleo. Fue iniciado en febrero del 2001, ejecutado por la Federación Argentina de Instituciones de Ciegos y

---

<sup>77</sup> Fuente: CEIL-PIETTE CONICET (2011).

Ambliopes (FAICA) mediante una asistencia técnica y ayudas no reembolsables del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con el apoyo de la Fundación de la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) para Latinoamérica (FOAL) hasta octubre del 2005. A partir de esa fecha fue financiado por el MTEySS y la FOAL y se denominó programa Ágora. El mismo ofrecía los siguientes beneficios: capacitación para trabajos en forma individual en informática y telemarketing; asesoramiento, capacitación, provisión de equipamiento e insumos a microemprendedores. Uno de los más conocidos se denomina “Cadena Q” y consiste en la creación directa de puestos de trabajo mediante una red de quioscos atendidos por personas con discapacidad visual. Los beneficiarios deben tener entre 18 y 45 años, escuela primaria completa y haber concluido su rehabilitación funcional. El programa se desarrolló simultáneamente, como experiencia piloto, en la Argentina, Chile y Uruguay y se propone beneficiar a 1.200 personas ciegas y con baja visión en todo el país.

- ***El programa de empleo comunitario*** (PEC) para personas con discapacidad. El PEC brinda ocupación mediante proyectos productivos a trabajadores con discapacidad, desocupados o subocupados, mayores de 16 años, que no perciben ningún beneficio de seguridad social, a excepción de las pensiones por madre de 7 hijos, ex combatientes o razones de invalidez según la Ley N°18.910. Los proyectos deben promover experiencias asociativas en torno a microempresarios productivos, brindando herramientas para la generación de autoempleo.
- ***Programa de asistencia a los trabajadores de los talleres protegidos de producción***. El programa creado mediante la Resolución N° 937 del año 2006 del MTEySS ofrece una ayuda financiera mensual a personas con discapacidad, que forman parte de los talleres protegidos productivos y que funcionan en una organización no gubernamental. Estas deben estar inscriptas en un registro y a cambio reciben ayuda económica y apoyo técnico.

Así, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación avanzó en la construcción de una política pública dirigida a promover el empleo de las personas con discapacidad o pertenecientes a grupos vulnerables o protegidos. Se partió de la premisa de que las políticas de empleo destinadas a los colectivos de trabajadores antes indicados,

requieren de instrumentos específicos que permitan un eficaz abordaje y una mejor atención a sus problemáticas (Neffa Brown, 2002, p.58).

En este marco, el 15 de febrero del 2011<sup>78</sup>, a través de la Resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad N° 124, se creó el Programa ***Promover la Igualdad de Oportunidades de Empleo***, con el objeto de “asistir a trabajadoras y trabajadores desocupados con discapacidad 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 independientes” (Resolución N°124 del MTEySS, 2011). En su resolución constitutiva se establecieron las siguientes líneas de acción:

1) La línea de ***Actividades Asociativas de Interés Comunitario***, que se instrumentaría a través de proyectos formulados y ejecutados por organismos públicos o entidades privadas sin fines de lucro, dirigidos a personas con dificultades funcionales para el desarrollo de tareas operativas por limitaciones mentales, intelectuales, cognitivas o funcionales de carácter psico-sociales o psiquiátricas.

Esta línea fue creada ad hoc para cumplir con los compromisos asumidos tras la firma de la Convención, requerimientos que no podían cubrirse con los programas pre existentes.

2) La línea de ***Actividades de Apoyo a la Inserción Laboral***, que promovería la inclusión de trabajadores con discapacidad en prestaciones formativas o de promoción del empleo ejecutadas en el ámbito de este Ministerio, que comprendieran acciones de orientación laboral, de apoyo a la búsqueda de empleo, de formación profesional, de certificación de estudios formales, de asistencia al desarrollo de emprendimientos independientes y/o de inserción laboral. Esta línea vinculaba al nuevo programa con los programas pre existentes del Ministerio, brindándole rápidamente una oferta de prestaciones de capacitación y empleo, pero no específica para personas con discapacidad, aunque sí se realizaron algunas adaptaciones. Se estableció que, en la ejecución de las actividades establecidas en la Líneas de acción del Programa, se efectuarían los apoyos y ajustes necesarios en sus procedimientos, en función de las necesidades de sus destinatarios, en cumplimiento de lo establecido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Asimismo, a efectos de optimizar y sistematizar las acciones dirigidas a trabajadores con discapacidad, se incluyeron en él

---

<sup>78</sup> En ese momento la cartera estaba a cargo del ministro Carlos Tomada.

a los proyectos que se venían desarrollando en el marco del *Componente para Trabajadores con Discapacidad del Programa de Empleo Comunitario*<sup>79</sup>.

#### 4.2.3.2. El objeto

El objeto del Programa *Promover la Igualdad de Oportunidades de Empleo* fue asistir a trabajadores desocupados con discapacidad 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 independientes (Artículo 1 Resolución N° 124 del MTEySS, 2011). En Argentina, según datos proporcionados por la Encuesta Nacional de Discapacitados (ENDI, 2003), sólo el 24% de las personas con discapacidad estaban ocupadas y a esa fecha -2003- eran casi dos millones de personas las que vivían en el país con algún tipo de discapacidad. Los datos del censo de población -2010- arrojaron que esa cantidad ascendía a más de cinco millones. Aunque no se contaba con datos oficiales relacionados con su nivel de ocupación, distintas asociaciones de personas con discapacidad estimaban en un 80% el nivel de desempleo al momento de iniciar el Programa (Castillo y Guinard, 2013).

#### 4.2.3.3. Los destinatarios

Podían participar del *Programa Promover la Igualdad de Oportunidades de Empleo* trabajadores desocupados mayores de 18 años con discapacidad que tuvieran residencia permanente en el país (Artículo 2 Resolución N° 124 del MTEySS, 2010). La Secretaría de Empleo de la Nación podía extender el alcance a otros grupos en situación de vulnerabilidad o protegidos de trabajadores. Desde su sanción, el *Programa* incorporó el nuevo paradigma social de la discapacidad, así como de género. Su forma de referirse a la población destinataria como “trabajadoras y trabajadores con discapacidad” y desestimando el término “discapacitados”, incorporó por primera vez en los programas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación las recomendaciones

---

<sup>79</sup> Art.24: “Déjase sin efecto el Componente Trabajadores con Discapacidad del PROGRAMA DE EMPLEO COMUNITARIO, regulado por el Manual Operativo del PROGRAMA DE EMPLEO COMUNITARIO, aprobado como ANEXO I de la Resolución de la SECRETARIA DE EMPLEO N°102 del 21 de febrero de 2006, al momento de efectivizarse la inclusión de sus acciones en el marco del presente Programa”.

de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en cuanto al debido trato como sujetos de derechos.

#### **4.2.3.4. El Certificado Único de Discapacidad**

En Argentina, la normativa estableció que para acceder al régimen de empleo protegido para personas con discapacidad o a programas del Estado para la inserción laboral o seguridad social era necesario presentar el Certificado Único de Discapacidad (CUD), cuya normativa utilizaba estas categorías o tipos de discapacidad: motora, visceral, mental, intelectual, auditiva y visual (Servicio Nacional de Rehabilitación, 2016).

El CUD ponía una valoración sobre las dificultades que una persona puede llegar a tener en relación a su interacción con el entorno físico y psicosocial. Los organismos a cargo en Mar del Plata han sido Zona Sanitaria VIII -primer período, cuando convivían distintos tipos de certificados provinciales y el nacional-, luego la Dirección municipal de Discapacidad -que articula con instancias de carácter nacional para el registro-. y el Instituto Nacional de Rehabilitación Psicofísica del Sur, sólo para sus pacientes motrices.

#### **4.2.4. La implementación**

Luego del diseño del *Programa Promover* siguió la implementación. La formulación comenzó a transformarse en acciones concretas de gobierno. Para ello fue necesario desde el MTEySS identificar los pasos a seguir, las personas responsables del desarrollo de cada acción, los tiempos necesarios y deseados para su puesta en marcha y las necesidades presupuestarias y de recursos que pudieran ser requeridos. Como sostiene Fernández Arroyo (2012):

“La implementación implica la capacidad de seguir el plan diseñado en las etapas anteriores, por un lado, y la de adaptarlo al contexto real, por el otro. Puede ocurrir que el encargado de diseñar la política no haya identificado alguna arista de la problemática, que en el momento de la implementación aparezcan otras acciones de gobierno que entorpezcan su desarrollo, que los actores no cooperen como se esperaba o que ocurran cosas que impidan su plena implementación. Por tanto, esta etapa implica un primer monitoreo de la política, ya que cuando se trasladan las ideas al ámbito de la realidad es posible detectar desfasajes que permitan, en una etapa

posterior, realizar los ajustes y modificaciones necesarias para obtener mejores resultados (Fernández Arroyo, 2012, p.102).

El *Programa Promover* estaba destinado a todo el territorio nacional, por ello para su implementación buscó articularse con cada municipio<sup>80</sup> del país. En estos municipios la descentralización de las últimas décadas había generado un enorme reto para los gobiernos locales, ya que debieron asumirse como los principales responsables del desarrollo local en un contexto de recursos económicos y técnicos limitados. La transferencia de responsabilidades a los niveles provincial y municipal de gobierno había hecho aflorar, en las últimas tres décadas, un nuevo tejido de relaciones económicas, políticas y administrativas entre ellos. Es importante destacar que la descentralización había implicado nuevas y mayores complejidades para la gestión estatal, en términos de relaciones intergubernamentales. Así, cuando se diseñó y gestionó una política social en el marco de este nuevo contexto institucional, el Ministerio empleó, para su vascularización en el territorio, a las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral<sup>81</sup> y a la Red Federal de Oficinas de Empleo.

Como señala Arroyo (2012) la descentralización ofrece ciertas ventajas que vale la pena destacar: cuando la descentralización llega efectivamente al nivel municipal -un proceso aún incipiente en nuestro país-, la formulación de las políticas públicas se acerca a la comunidad, se facilita la identificación de necesidades de grupos sociales y se fortalecen los lazos entre vecinos y funcionarios. Al afectar la distribución de funciones y recursos, el proceso impacta en forma directa sobre la economía de los gobiernos locales. Los programas y responsabilidades descentralizadas requirieron (y aún requieren) un

---

<sup>80</sup> El sistema municipal argentino se caracteriza por su heterogeneidad. Este rasgo se debe a que la determinación del régimen municipal constituye una facultad reservada a las provincias, y no delegada al gobierno federal. Bajo su denominación coexisten veinticuatro regímenes distintos (uno para cada provincia y uno para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), establecidos a su vez por cada una de las constituciones y normativas locales. La institución municipal no tiene, entonces, una forma única. En algunos casos, los regímenes provinciales otorgan a los municipios facultades limitadas (regímenes autárquicos); en otros, les conceden una autonomía plena que los faculta para el dictado de su carta orgánica, la elección de autoridades ejecutivas y legislativas o la autoadministración. Además, cada municipio se define por aspectos como la cantidad de habitantes, el marco institucional, el régimen provincial al que pertenece, las características geográficas y económicas, e incluso la tradición política partidaria de los dirigentes. En la Argentina existen 2.259 gobiernos locales (INDEC, 2010) y solo poco más de la mitad posee un ejecutivo y un legislativo (por lo general, un Concejo Deliberante). El resto son gobiernos locales definidos como comunas, juntas de gobierno o comisiones municipales. Pero, a pesar de sus diferencias, es posible encontrar entre ellos muchos puntos en común.

<sup>81</sup> A partir del año 2016 cambió su denominación de Gerencia de Capacitación Laboral a Agencia Territorial (AT). La denominación AT incluyó también al área de trabajo, lo que antes era la Delegación de Trabajo. Y no fue solo de nombre el cambio, sino que implicó también la fusión de algunos cargos como ser el de Gerente de Empleo y delegado de Trabajo en el de jefe de AT.

volumen de recursos que no siempre fueron transferidos de manera proporcional a las tareas delegadas, o en tiempo y forma. La descentralización de funciones redundó, en muchos casos, en una enorme carga presupuestaria que los municipios rara vez fueron capaces de afrontar por sí solos. En paralelo, el nivel de demanda hacia los gobiernos locales aumentó en forma significativa tras la delegación de funciones: se convirtieron en los primeros receptores de las expectativas sociales que antes se dirigían a otros niveles de gobierno. Para muchos municipios, esto generó un cuello de botella en términos de las políticas que eran capaces de implementar (Arroyo, 2012).

#### **4.2.4.1. Las Agencias Territoriales**

Las Agencias Territoriales (AT) son las dependencias del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación que, desde su distribución a lo largo y ancho de todo el territorio nacional, están encargadas de llevar adelante la política nacional de trabajo y empleo. A través de ellas, este ministerio adquiere gran capilaridad, gracias a la cual se ve facilitada la implementación de sus Planes y Programas. En las AT se ofrece a las personas que están buscando trabajo orientación sobre los planes y programas disponibles y se brinda información sobre dónde concurrir para acceder a ellos. Asimismo, desde las AT se promueve la generación de empleo y capacitaciones laborales, articulando con empresas, cooperativas, organizaciones no gubernamentales, sindicatos u otros tipos de instituciones, acompañando en la formulación de proyectos para tales fines, entre otros.

A través de las personas que trabajan en las AT se implementan los programas del Ministerio. De esta manera se logra una gran capilaridad, llegando a cubrir una importante parte del territorio nacional, pero no todo. Como se desarrolla más adelante en la tesis, en los proyectos se pudo advertir la importancia de la radicación de las AT en ciudades como Mar del Plata en relación a otras ciudades aledañas, en función a la cantidad de proyectos y/o personas participantes. La ciudad donde se radica la AT tiene una producción de proyectos y cupos significativamente mayor a las ciudades que se encuentran en su zona. Cabe aclarar que la Agencia Territorial Mar del Plata tiene a su cargo 17 municipios, entre los que se encuentran el Partido de General Pueyrredón, cuya cabecera es la ciudad de Mar del Plata. Este aspecto vinculado a la territorialidad del programa se desarrolla en profundidad en el Capítulo 5 de esta tesis.

La capilaridad de las Agencias Territoriales permitió que las políticas sociales de capacitación y empleo llegaran y se desarrollaran en el territorio. Aunque, como se aclaró, no tuvieron la misma llegada en todas partes. Aun así, su carácter federal fue preponderante y buscó ampliar permanentemente esa llegada, extendiéndose el trabajo de las Agencias en las Oficinas Municipales de Empleo. Estos acuerdos nación-municipios estuvieron sujetos a fuertes tensiones político-partidarias y fueron particularmente cambiantes. Como nos señaló en entrevista el jefe de la AT Mar del Plata:

“Las Agencias Territoriales hacen que entremos en contacto permanentemente con organizaciones de la sociedad civil y con los Estados -en este caso los Estados Municipales- a través de los distritos que ocupan las Agencias. Pensemos que en el caso de Mar del Plata son 17. También con articulaciones provinciales y nacionales, lo que nosotros llamamos interministeriales” (Entrevista a jefe de la AT Mar del Plata, 2021).

**CUADRO 10**  
**AGENCIAS TERRITORIALES DEL MINISTERIO DE TRABAJO EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL DE LA NACIÓN, 2020-2021.**

PROVINCIA	AGENCIA TERRITORIAL
Buenos Aires (10 Agencias Territoriales)	Bahía Blanca (Región PAMPEANA)
	Junín (Región PAMPEANA)
	La Matanza (Región CONURBANO)
	La Plata (Región CONURBANO)
	Mar del Plata (Región PAMPEANA) <sup>82</sup>
	San Martín (Región CONURBANO)
	San Nicolás de los Arroyos (Región PAMPEANA)
	Tandil (Región PAMPEANA)
	Temperley (Región CONURBANO)
	Zárate - Campana (Región PAMPEANA)
Catamarca (1 Agencia Territorial)	San Fernando del Valle de Catamarca (Región NOA)
Chaco (1 Agencia Territorial)	Resistencia (Región NEA)
Chubut (2 Agencias Territoriales)	Comodoro Rivadavia (Región AUSTRAL)

<sup>82</sup> Datos de Contacto disponibles de Agencia Territorial Mar del Plata: Mar del Plata, Buenos Aires (Región PAMPEANA), domicilio: La Rioja 2153 (CP 7600); teléfono: (0223) 495-5925 / 491-1481; correo electrónico: [at-mardelplata@trabajo.gob.ar](mailto:at-mardelplata@trabajo.gob.ar); horario: 8 a 14 hs.

	Trelew (Región AUSTRAL)
Ciudad de Buenos Aires (1 Agencia Territorial)	Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Región CABA)
Córdoba (2 Agencias Territoriales)	Córdoba Capital (Región CENTRO)
	Río Cuarto (Región CENTRO)
Corrientes (1 Agencia Territorial)	Corrientes (Región NEA)
Entre Ríos (2 Agencias Territoriales)	Concordia (Región CENTRO)
	Paraná (Región CENTRO)
Formosa (1 Agencia Territorial)	Formosa (Región NEA)
Jujuy (1 Agencia Territorial)	San Salvador de Jujuy (Región NOA)
La Pampa (1 Agencia Territorial)	Santa Rosa (Región PAMPEANA)
La Rioja (1 Agencia Territorial)	La Rioja (Región CUYO)
Mendoza (2 Agencias Territoriales)	Mendoza (Región CUYO)
	San Rafael (Región CUYO)
Misiones (1 Agencia Territorial)	Posadas (Región NEA)
Neuquén (1 Agencia Territorial)	Neuquén (Región AUSTRAL)
Río Negro (3 Agencias Territoriales)	Bariloche (Región AUSTRAL)
	General Roca (Región AUSTRAL)
	Viedma (Región AUSTRAL)
Salta (1 Agencia Territorial)	Salta (Región NOA)
San Juan (1 Agencia Territorial)	San Juan (Región CUYO)
San Luis (1 Agencia Territorial)	San Luis (Región CUYO)
Santa Cruz (2 Agencias Territoriales)	Caleta Olivia (Región AUSTRAL)
	Río Gallegos (Región AUSTRAL)
Santa Fe (2 Agencias Territoriales)	Rosario (Región CENTRO)
	Santa Fe (Región CENTRO)
Santiago del Estero (1 Agencia Territorial)	Santiago del Estero (Región NOA)
Tierra del Fuego (1 Agencia Territorial)	Río Grande (Región AUSTRAL)
Tucumán (1 Agencia Territorial)	San Miguel de Tucumán (Región NOA)

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MTEySS.

En la implementación, la Agencia Territorial trabaja en forma mancomunada con las Oficinas Municipales de Empleo de cada localidad. Asimismo, busca articular con

todas las organizaciones posibles en el campo de la formación para el trabajo -tanto públicas, como privadas o sin fines de lucro, de distinto tamaño y nivel-. Este trabajo “colectivo” fue señalado por el jefe de la AT Mar del Plata como algo distintivo y sumamente positivo en relación a la implementación del *Programa Promover*:

“Es el rol de lo colectivo dentro de la instrumentación del programa. Me pareció muy interesante en toda la construcción de las propuestas que siempre tenían, o tuvimos reuniones, se pusieron sobre la mesa varios actores (la municipalidad, el INAREPS, la universidad, etc., etc.) esa idea de pensar y de construir colectivamente un proyecto, en este caso para personas con discapacidad, me parece un logro del programa, que también está un poco en la matriz de la propuesta” (Entrevista a jefe de la AT Mar del Plata, 2021)

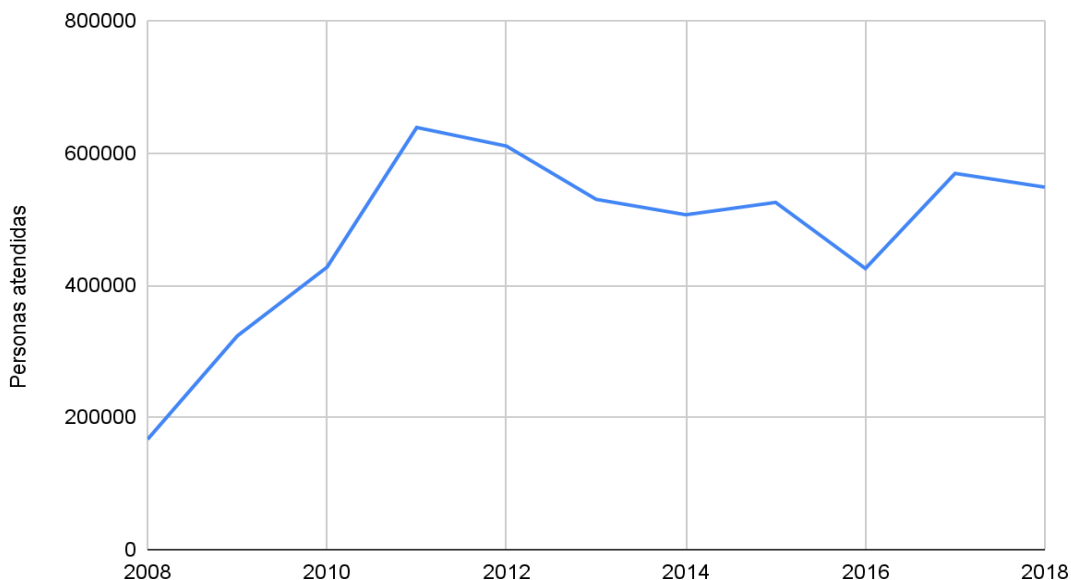
#### **4.2.4.2. La Red Federal de Servicios de Empleo**

La política pública de capacitación y empleo nacional para personas con discapacidad, al igual que para el resto de la población argentina, se implementa, como se mencionó en el apartado anterior, a través de las Agencias Territoriales distribuidas en el territorio nacional. Éstas, a su vez, articulan con los municipios a través de las Oficinas de Empleo. Se llama Red Federal de Servicios de Empleo al conjunto de estas oficinas en articulación con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

En las Oficinas Municipales de Empleo se brinda atención personalizada, acompañamiento permanente, orientación e información sobre el mercado laboral local. Desde ellas se accede a cursos de orientación y formación profesional gratuitos, programas de empleo, asistencia a microemprendedores, talleres para la búsqueda de empleo y a puestos de trabajo, entre otros.

A continuación, se presentan datos oficiales sobre personas atendidas en Oficinas de Empleo, a nivel nacional:

**GRÁFICO 7**  
**PERSONAS ATENDIDAS EN LAS OFICINAS DE EMPLEO. ARGENTINA 2008-2018.**



Fuente: Elaboración propia, en base a datos del MTEySS de la Nación, Secretaría de Empleo.

En Mar del Plata, la Oficina de Empleo pertenece a la Secretaría de Producción de la Municipalidad de General Pueyrredón. Ofrece a los marplatenses que buscan trabajo:

- Cargar su CV online o a través de una entrevista personalizada en sus sedes.
- Asesoramiento e inscripción de postulantes en la búsqueda de empleo y capacitación.
- Servicio de información de la oferta educativa local.
- ***Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, del MTEySS.***
- ***Programa Promover la Igualdad de Oportunidades, del MTEySS.***

Y a las empresas y organismos:

- Búsqueda y selección de personal.
- Información y asesoramiento sobre regímenes e incentivos financieros para el sostenimiento y contratación de personal.
- Asesoramiento sobre legislación laboral.
- Asistencia en la ejecución de acciones de capacitación, reconversión o entrenamiento laboral de postulantes.

Las Oficinas de Empleo fueron las encargadas de dar a conocer a las personas con discapacidad de la ciudad el ***Programa Promover*** y sus prestaciones. En la ciudad de Mar

del Plata, durante el período estudiado hubo primero un Trabajador y luego una Trabajadora Social a cargo de esta sensible tarea. En entrevista, la persona a cargo indicó:

“Lo que se ofrece en la oficina de empleo... Lo que hacemos es directamente recibimos a la persona, le hacemos la historia laboral. Se le explica que existe un programa que se llama Promover, que está dirigido a personas con discapacidad. Se le explica cuáles son las prestaciones del programa. Le damos la posibilidad de que la persona pueda entender y conocer el programa y decidir realmente si le interesa o no incorporarse. A la que le interesa incorporarse, aproximadamente debe haber 1.800 personas inscriptas, se le explica lo que es el Programa Promover, el Entrenamiento, el PIL y el programa de empleo independiente. En su momento también se le explicaba la posibilidad de poder inscribirse en lo que es terminalidad educativa y formación profesional” (Trabajadora Social a cargo del programa Promover en la Oficina de Empleo de Mar del Plata, Entrevistas 2021).

Aprovechando la estructura preexistente, conformada por las Agencias Territoriales propias y las Oficinas de Empleo de los municipios principalmente, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación logró llevar adelante la implementación del *Programa Promover*. De esta manera, la política pública de empleo para personas con discapacidad comenzaba su ejecución en el territorio, en el año 2011.

#### **4.2.5. El monitoreo y la evaluación**

La bibliografía especializada sostiene que el monitoreo y la evaluación acompañan todo el ciclo de las políticas públicas. En cada una de sus fases es conveniente que se lleven a cabo con el fin de saber si se están ejecutando las acciones planificadas, y si se están logrando los resultados esperados o si es necesario incluir modificaciones. La evaluación y el monitoreo permiten reconocer si:

- El problema identificado en la primera etapa fue correctamente interpretado.
- La política diseñada es adecuada.
- Se benefició a los actores seleccionados durante el proceso de diseño.
- Se generaron los efectos esperados.
- Hay otros efectos no planificados surgidos durante su implementación.

Realizar una evaluación y un monitoreo de manera transversal al proceso es, como señala Fernández Arroyo (2002), fundamental porque permite vislumbrar si es necesario realizar ajustes para asegurar el éxito de la política. A su vez, nos brinda una oportunidad para identificar lecciones aprendidas que beneficiarán próximos diseños o implementaciones, aunque sean muy distintas a las que originaron este proceso de planificación. La evaluación y el monitoreo pueden utilizar diferentes herramientas que deben ser incluidas en un Plan de Monitoreo y Evaluación que acompañe a la planificación (Arroyo, 2002).

Si bien se encuentran interrelacionados, el monitoreo y la evaluación son procesos diferenciados. El monitoreo es continuo y permanente durante la ejecución del proyecto. En cambio, la evaluación se realiza en períodos previamente establecidos y de forma regular, pero espaciada.

El monitoreo y la evaluación permiten rendir cuentas y se transforman en un insumo esencial para el diseño de nuevos proyectos (Arroyo, 2002). La supervisión de los avances de cada iniciativa diseñada es fundamental para asegurar mejores resultados. Siguiendo al PNUD (2009), las cuestiones clave que el seguimiento o monitoreo buscan contestar incluyen:

- ¿Se están generando los proyectos identificados previamente como estaba planeado y de forma eficaz?
- ¿Cuáles son las cuestiones, riesgos y desafíos que afrontamos o pronosticamos que se deben tener en cuenta para asegurar el logro de los resultados?
- ¿Qué decisiones sobre cambios al trabajo planificado deben tomarse en las próximas fases?
- ¿Continuarán siendo pertinentes para el logro de los resultados previstos los proyectos planificados y ejecutados?
- ¿Siguen siendo pertinentes y eficaces los efectos previstos para lograr todos los impactos, objetivos y prioridades nacionales?
- ¿Qué se está aprendiendo?

#### **4.2.5.1. El monitoreo**

En términos precisos, el seguimiento o monitoreo es, según Ortegón, un procedimiento sistemático empleado para comprobar la eficiencia y efectividad del proceso de ejecución de un proyecto para identificar los logros y debilidades y

recomendar medidas correctivas para optimizar los resultados deseados (Ortegón, 2005). El autor resalta en esta definición que el monitoreo se realiza durante la ejecución del proyecto, tanto para determinar los avances, en términos físicos, presupuestarios y en tiempos, como para retroalimentar a los involucrados en el proyecto y recomendar modificaciones a tiempo. En términos de indicadores, el monitoreo utiliza indicadores de insumos, procesos y productos. Se define como un proceso continuo y permanente que se realiza a lo largo de la ejecución de todas las etapas del proyecto para el análisis, observación y elaboración de ajustes que permitan asegurar que el proyecto cumpla los objetivos planteados.

En este sentido, como parte de sus áreas operativas, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, cuenta con un área de supervisión. Las tareas de supervisión fueron realizadas durante todo el período de análisis, desde 2010 a 2021 inclusive. Incluso hay registros anteriores a la creación de la GECAL (primera denominación de la AT MDP), las tareas de supervisión se realizaban incluso antes de la creación de la dependencia local del empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Los supervisores, en principio monotributistas, trabajaban por su cuenta en el territorio local (17 municipios de la AT MDP), supervisando y monitoreando acciones que el MTEySS convenía desde el nivel central (en ciudad de Buenos Aires) con instituciones como los sindicatos o ministerios de educación, que luego tenían a su vez dependencias o sedes en distintas localidades del territorio. Así, incluso antes de la creación del equipo local del MTEySS ya se desarrollaba la supervisión dirigida desde el área central en Buenos Aires.

Además de este equipo de supervisión, transversal a todos los programas que lleva adelante la Agencia Territorial, el ***Programa Promover la Igualdad de Oportunidades*** recibía un monitoreo constante por parte de su referente específico en la Agencia Territorial Mar del Plata. Siendo su referente -una sola persona en la Agencia Territorial Mar del Plata- la persona encargada tanto de la difusión del programa, como de la asistencia técnica a los organismos responsables de los proyectos. Esta trabajadora tenía dentro de sus funciones estar en comunicación constante con los tutores de los proyectos (personas designadas por los organismos responsables para articular con el Ministerio) y monitorear desde el principio al fin el desarrollo de las actividades en el marco del programa.

Por lo que se pudo constatar a través de una de las entrevistas realizadas en profundidad con una Trabajadora Social, miembro del equipo de supervisión de la Agencia Territorial Mar del Plata:

- Los proyectos de capacitación y empleo en su gran mayoría (durante el período 2010-2021) habían sido calificados como positivos por el equipo de supervisión. Durante las visitas se había podido constatar que se cumplía con las actividades y condiciones previstas.
- Más allá de las especificidades formales (los detalles de cada línea o subprograma) en las prácticas reales se observaban dos grandes grupos de proyectos, dos tipos de actividades:
  - los proyectos que estaban orientados a la inserción laboral concreta (que se realizan en puestos de trabajo reales);
  - y los que trataban más bien de talleres o capacitaciones laborales grupales, que forman a las personas en conocimientos y habilidades del mundo del trabajo.

La tipificación realizada por la supervisora, fue ratificada por la referente del programa Promover la Igualdad de Oportunidades y por el Jefe de la Agencia Territorial durante las entrevistas. Esta tipificación va en el mismo sentido de la hipótesis de esta tesis -que sostiene que los proyectos de capacitación y empleo del MTEySS tuvieron un impacto fuerte, pero más en términos de inserción social que laboral-.

**CUADRO 11  
DISPOSITIVOS DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO**

<b>DISPOSITIVOS</b>	Prácticas situadas (Pasantías, Prácticas profesionalizantes y Entrenamientos para el Trabajo)
	Generación de competencias emprendedoras y microemprendimientos
	Orientación educativa y laboral
	Formación profesional
	Educación secundaria general y técnica articulada con formación profesional

Fuente: Elaboración propia, en base a Dubar, 2010; Jacinto y Millenaar, 2016.

A través del trabajo de campo de esta tesis pudimos relevar proyectos que se inscribían en:

- prácticas situadas, como ser los proyectos del ***Programa de Entrenamiento para el Trabajo*** que se realizaban en puestos de trabajo reales y los proyectos del ***Programa de Inserción Laboral***;
- generación de competencias emprendedoras y microemprendimientos, como claramente lo hacían los proyectos del ***Programa de Empleo Independiente***;
- orientación laboral, como los proyectos de las sublíneas de ***Ayuda en la Búsqueda de Empleo y Talleres de Orientación Laboral***;
- formación Profesional, como los proyectos en el marco del homónimo ***Programa de Formación Profesional***;
- educación secundaria general y técnica articulada con formación profesional, como los proyectos que durante una parte de la historia del Programa en la ciudad funcionaron como ***certificaciones de estudios formales y certificación de competencias laborales***.

Además de identificar estos tipos de dispositivos, coincidiendo con la mirada de las personas que trabajan en la AT MDP, durante el trabajo de campo pudimos dar cuenta de que los proyectos grupales de orientación, capacitación y acompañamiento eran los mayoritarios. Estos proyectos, como se desarrolla más adelante en esta tesis, si bien no lograban la inserción laboral sí lograban sostener y fortalecer la afiliación -en términos de Castel (1997)- de las personas con discapacidad.

Los proyectos destacados fueron los de un subprograma del ***Programa Promover la Igualdad de Oportunidades*** bajo análisis, del ***Programa de Entrenamiento para el Trabajo***, el cual en su implementación resultó ser una herramienta de política pública muy versátil. Por un lado, una parte de sus proyectos (los que se generan en el sector privado y solo una parte de los públicos) se inscriben dentro de “las prácticas situadas”. Estas son vistas tanto por sus participantes, como por los trabajadores involucrados en su implementación, como la herramienta de política pública que genera más posibilidades de inserción laboral en puestos de trabajo. Pero los puestos de trabajo que consiguen los organismos públicos -las Oficinas de Empleo, la propia Agencia Territorial Mar del Plata, otros organismos públicos- así como las organizaciones para personas con discapacidad, son escasos en relación a la gran demanda existente.

El otro grupo de proyectos del *Programa de Entrenamiento para el trabajo* (la otra parte de los proyectos públicos y los de instituciones sin fines de lucro), más los proyectos en el marco del *Programa Promover Línea 1* no podrían inscribirse en este dispositivo. No se realizan en puestos de trabajo, sino que se trata de talleres y variadas actividades grupales que se realizan en las instalaciones de organismos públicos y/o instituciones sin fines de lucro que trabajan con personas con discapacidad.

En el primer tipo de dispositivo identificado, las prácticas situadas, los proyectos de entrenamientos para el trabajo e inserción laboral, que se realizan en puestos de trabajo reales, a modo de pasantías, la supervisión y el monitoreo dan cuenta de un significativo logro de los objetivos de los proyectos, brindando oportunidades de inserción laboral a las personas con discapacidad desocupadas.

En el segundo tipo de proyectos, también de Entrenamiento para el Trabajo o Promover Línea 1 proyectos Asociativos de Interés Comunitario y cursos, si bien la inserción laboral se produce, esta se logra en menor medida, pero sí se consigue un aumento en la inserción social de las personas que participan, repitiendo las palabras de la supervisora: “es vital porque esas personas se encuentran haciendo algo productivo” (Supervisora de la Agencia Territorial Mar del Plata, Entrevistas 2021), en términos de Castel, se sostiene la afiliación de las personas.

En esta tesis hemos preferido el término “afiliación” al de inclusión, entendiendo que no se trata de conceptos binarios inclusión/exclusión sino de grados de afiliación, de matices; por lo que podríamos decir que, si bien no se consigue en muchos casos la inserción laboral, sí se logra en todos los casos sostener y mejorar la afiliación social de las personas que participan. Estos proyectos demostraron tener (y en forma sostenida durante todo el período 2010-2021) una importante función social: la de mantener al menos un mínimo de afiliación entre las personas con discapacidad desocupadas y algunos organismos públicos e instituciones sin fines de lucro que trabajan con la temática de la discapacidad -desde la educación, salud, trabajo, etc.-.

#### **4.2.5.2. La evaluación**

La evaluación puede ser concebida, como sostiene Ortegón (2005), como una valoración y reflexión sistemática sobre el diseño, la ejecución, la eficiencia, la efectividad, los procesos, los resultados -o el impacto- de un proyecto en ejecución o

completado. Lo que destaca el autor acerca de la evaluación es que es un proceso que puede llevarse a cabo en cualquiera de las etapas del ciclo del proyecto -su preparación, ejecución y/o post proyecto-; requiere recursos específicos para llevarla a cabo -tanto humanos, como temporales y presupuestarios- y el establecimiento de un “momento” en el tiempo para realizar la evaluación y comparar la situación con el pasado. Según Arroyo (2012), lo que pretende lograrse con una evaluación es saber si el proyecto está “funcionando”, en el sentido de si los medios y actividades que se designaron para un objetivo tienen el resultado esperado. Cabe señalar, además, que el tipo de información que cada proceso requiere y, sobre todo, la información que resulta de ambos procesos se utiliza de formas muy diferentes en uno y otro caso. En términos de indicadores se diferencia del monitoreo, que utiliza indicadores de insumos, procesos y productos; utilizando, en cambio, indicadores de resultado e impacto. La evaluación se realiza en momentos preestablecidos a través de un corte transversal, que permite verificar el estado de las variables e indicadores en un determinado momento y facilita elaborar conclusiones -parciales o finales, según el momento en que se realiza esta evaluación- acerca del impacto de la implementación del proyecto (Arroyo, 2012). La ventaja de contar con una evaluación, según Arroyo, es que permite realizar ajustes al proyecto para garantizar su éxito a través de, por ejemplo:

- Verificar si se lograron los objetivos planteados.
- Plantear acciones correctivas en caso de que los resultados no fueran los previstos.
- Pensar en alternativas de acción o proyectos complementarios si no fuera posible abordar todas las causas del problema, como se tenía previsto.
- Diseñar mejores proyectos a futuro.
- Obtener abundante información acerca del entorno y los efectos de la implementación de un proyecto.

Según Fernández Arroyo (2012) existen diferentes tipos de evaluación: *ex ante*, concurrente y *ex post*. Durante el trabajo de campo se intentó identificar estos tipos de evaluación entre las prácticas relevadas:

- La ***evaluación ex ante***, realiza un diagnóstico durante la etapa de preparación el contexto de implementación del proyecto, tanto socioeconómico como institucional; por ejemplo, el problema a resolver,

la población objetivo, las necesidades, los insumos y las estrategias de acción fueron correctamente identificados.

Este tipo de evaluación era realizada por la Agencia Territorial, visitando en forma previa al inicio de cada proyecto la localización donde se realizarían las actividades, requiriendo información del organismo responsable, así como de su capacidad de sostener en el tiempo pautado las actividades previstas. Esto se materializaba en un dictamen de viabilidad que se realizaba para cada proyecto, el cual era confeccionado por la persona referente del programa en la AT y aprobado por el Jefe de AT.

- La *evaluación concurrente*, que se desarrolla durante la ejecución y permite evaluar las actividades durante su implementación. Así, facilita la identificación de dificultades y errores de planificación y la corrección de cursos de acción.

Para el caso de la AT Mar del Plata, este tipo de evaluación se llevaba a cabo, como se mencionó en el apartado anterior, a través de la supervisión y monitoreo de las acciones. En algunos casos, como surgió en las entrevistas, los propios organismos responsables realizaban evaluaciones durante la ejecución, lo que les permitía hacer, de ser necesarios, algunos ajustes.

- Y la *evaluación ex post*, que se desarrolla una vez concluido el proyecto, programa o política, para evaluar los resultados de su implementación, su impacto y su efecto en el tiempo.

Desde el Ministerio no se han realizado actividades evaluativas una vez finalizados los proyectos, ni del programa en general.

#### **4.2.5.3. La evaluación de las personas involucradas en la implementación**

Durante el trabajo de campo de esta tesis se pudo entrevistar a representantes y participantes de instituciones de y para personas con discapacidad que luchan por el cumplimiento de los derechos de las PCD. En este marco, Fernando Letelle director de la ONG ESTAR comentó que la ONG que representa se creó en el año 2008, en principio basada en el modelo médico hegemónico. Luego del año 2013 se identificó con el modelo

social y es en la actualidad el que promueve. Desde su perspectiva, el *Programa de Entrenamiento para el Trabajo* “estaba bárbaro”. Consideró que el “modelo” del Programa era “excelente” en términos de organización, que tenía un “formato práctico” (director ONG ESTAR; Entrevistas, 2021). Destacó que el Programa les permitía a las personas con discapacidad que participaban del proyecto “tomar el lugar como pertenencia y generar hábitos de trabajo” (director ONG ESTAR; Entrevistas 2021). La participación en proyectos consideró transformó a quienes participaron: “60 pollitos mojados entraron y salieron 60 empoderados”, “les cambió la cabeza” (director ONG ESTAR; Entrevistas 2021). De la ONG ESTAR, una institución conducida por y para personas con discapacidad de la ciudad, compartieron la experiencia de una mujer con discapacidad que al finalizar el proyecto se les acercó y les dijo: “ahora que terminé este curso de crochet podría hacer la primaria...” y ahí comenzaron las gestiones para el FINES, para acompañarla en esa nueva etapa. Como contraparte, mencionaron que no había cupos laborales suficientes. A pesar de las insistencias realizadas en esta materia, por organismos públicos y ONGs de personas con discapacidad, consideraban insuficientes los avances. También cuestionaron las dificultades que existen para sostener como compatibles los cobros de las pensiones por discapacidad y las ayudas económicas de los programas de capacitación y empleo, tema que se retomará en los Capítulos 5 y 6 de esta tesis.

Además de la mirada desde las instituciones propias de las personas con discapacidad, en esta investigación se buscó reconstruir también las valoraciones de los trabajadores involucrados en la implementación del *Programa*, reconstruyendo su contexto de creación, evaluando el proceso y sus efectos en el tiempo. De esta forma se espera contribuir con algunos insumos para una evaluación de esta particular política pública, que, dada la ausencia de otras evaluaciones, conformaría un primer aporte. La evaluación se dividió en dos partes: evaluación de los trabajadores y especialistas del área -supervisores, tutores, referentes de los organismos responsables, coordinadores de talleres laborales, trabajadores estatales, entre otros actores- en este Capítulo 4, y la evaluación de los participantes -en el Capítulo 6-. Las dos evaluaciones se integran en distintos momentos de la tesis y se recuperan de forma integrada en las Reflexiones Finales.

Como se ha mencionado antes, no se han realizado evaluaciones sistemáticas del *Programa*. En este apartado se ha intentado reconstruir las valoraciones de los trabajadores involucrados en su implementación, las que resultaron ser muy positivas.

Desde la dependencia local del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, el jefe de la Agencia<sup>83</sup>, dos de los seis responsables de programas y una de las supervisoras, coincidieron en destacar que además de cumplir su objetivo de capacitación e inserción laboral, en menor o mayor medida, el programa permite una continuidad de acciones de capacitación y empleo para las personas con discapacidad. Teniendo esto alcance en todo el territorio de la Agencia Territorial Mar del Plata, que está compuesto por 17 municipios -entre ellos General el de General Pueyrredón, cuya cabecera es la ciudad de Mar del Plata-. Estos agentes destacaron el hecho de que los distintos proyectos en el marco del programa constituyen una “trayectoria”, que tiene por objetivo la inserción laboral de las personas. La idea de trayectoria, que retomaremos en el Capítulo 6 de esta tesis, da cuenta de un proceso de capacitación e inserción laboral que se mantiene en el tiempo, que ha tenido continuidad a lo largo del período de estudio de esta tesis -que coincide con el período de vida del Programa en la ciudad de Mar del Plata.

También los agentes municipales entrevistados del Partido de General Pueyrredón, involucrados en la implementación -el director de Discapacidad, la Coordinadora de la Oficina de Empleo de Mar del Plata, dos Coordinadoras de los Talleres Laborales de la Municipalidad, una Trabajadora Social encargada de la atención de las personas con discapacidad desocupadas, una Intermediadora Laboral- se expresaron en relación al Programa de forma muy positiva. Marcos Folgar, director Municipal de Discapacidad, a pesar de identificarse con el signo político contrario al gobierno nacional, expresó estar “muy satisfecho”, considerando la implementación del programa un “gran trabajo”, una “especie de escalón” para llegar al empleo, una transición hacia el empleo, coincidiendo con la mirada del Ministerio en tanto los programas ocupan el “espacio entre la desocupación y la ocupación” (director de Empleo municipal, Entrevistas 2021).

Por la continuidad de sus acciones en el tiempo, los programas resultaban al momento de esta investigación una base de organización de las actividades de capacitación y empleo para personas con discapacidad en el territorio. El municipio trabajaba con el Programa Promover desde sus inicios en el territorio y había acompañado todas las etapas de esta herramienta de política pública. Sandra Chaves, una de las

---

<sup>83</sup> En esta Agencia se desempeña laboralmente también quién realiza esta investigación. Como se ha mencionado antes en esta tesis se considera posible que el vínculo de proximidad, así como el rol laboral puedan afectar las respuestas.

coordinadoras de los Talleres Laborales de Mar del Plata entrevistadas, comentó que se encuentra en ese espacio desde que se abrió y esto fue justamente por el inicio del trabajo con el Ministerio. La articulación del Municipio con el Ministerio de Trabajo de Nación fue según esta trabajadora lo que dio origen al taller que tienen actualmente en funcionamiento, al que concurren aproximadamente unas 150 personas con discapacidad por la semana<sup>84</sup> (T.O. Chaves, Entrevistas 2021).

Esta misma mirada compartían desde la Coordinación de los Talleres Laborales del Instituto Nacional de Rehabilitación Psicosfísica. Gabriela Chialva y Eugenia Metlicich mencionaron al *Programa Promover la Igualdad de Oportunidades* y al *Programa FINES* como los dispositivos más importantes trabajados por ellos, que les permitieron dar “un salto cuantitativo y cualitativo en la organización de las capacitaciones” (T.O. Chialva, G. jefa Talleres Laborales de INAREPS, Entrevistas 2021). A partir de estos programas, plantearon haber podido construir un camino de trabajo en el que insertar otras acciones y en el cual han ido pudiendo corregir y modificar acciones. Lo mismo plantearon las Coordinadoras de los Talleres Laborales de la Municipalidad Mirta Tarillo y Sandra Chaves, el *Programa Promover la Igualdad de Oportunidades* fue considerado “lo más seguro, dentro de todo lo que actualmente hay en programas” (T.O. Chaves y Tarillo Coordinadoras de los Talleres Laborales para PCD de la Municipalidad de General Pueyrredón, Entrevistas 2021).

Otro de los aspectos destacados en las entrevistas fue la capacidad del *Programa* de brindar oportunidades reales de inserción laboral -las que pudieron ser constatadas y se analizan en detalle en el capítulo siguiente de esta tesis-. Desde la Oficina Municipal de Empleo, la psicóloga a cargo de la intermediación laboral Soledad Reyes destacó que sin la existencia de este Programa sería muy difícil para ellos lograr abrir las puertas del sector privado a la población con discapacidad. Planteó que entendían que aún en el sector privado primaban los prejuicios, considerando a las personas con discapacidad como “cargas de beneficencia” (Reyes, S. Intermediadora laboral de la Oficina de Empleo de Mar del Plata, Entrevistas 2021) más que como potenciales trabajadores competentes, mucho más atentos a la discapacidad que a la capacidad. Como señalaron del área de intermediación laboral municipal:

“El empleador tiene mucho temor, cree que se va a ganar un problema y no un beneficio, hasta que prueba y se da cuenta que sus miedos tenían que ver

---

<sup>84</sup> En el capítulo siguiente de esta tesis se detallan los proyectos del Municipio de General Pueyrredón en el marco del Programa Promover.

con el desconocimiento (Lic. Reyes Intermediadora laboral de la Oficina de Empleo de Mar del Plata, Entrevistas 2021)”.

Este prejuicio social constatado por todos los trabajadores entrevistados, especialmente en el sector privado, es atendido por los organismos encargados de la difusión e implementación del programa en tanto proponen proyectos iniciales cortos y con costos de implementación muy bajos (las empresas y organismos ejecutores sólo deben costear los seguros de accidentes personales de los participantes). Otra de las estrategias implementadas era mantener un fuerte acompañamiento de los proyectos. Tanto desde el MTEYSS, como desde la Oficina de Empleo y Dirección de Discapacidad municipal y/o ISFL, sostenían un fuerte acompañamiento a los participantes que se incluían en proyectos del sector privado, lo que brindaba “seguridad” a las empresas durante todo el transcurso de las actividades.

Desde las Instituciones sin Fines de Lucro que trabajaban con personas con discapacidad, la evaluación también fue muy positiva. Fabiola Gómez, tutora de proyectos de Nuevo Arcobaleno, una institución que funciona como hogar permanente y centro de día, destacó que el **Programa** era “fantástico”, “bien organizado”, “bien coordinado”, “bien delimitado”, “bien hecho” (Fabiola tutora de proyectos de ISFL Nuevo Arcobaleno, Entrevistas 2021). Por su parte, Beatriz Martín Coordinadora de proyectos de capacitación laboral en la ISFL Asociación Integradora de Personas con Padecimientos Psíquicos consideró que los aspectos administrativos requeridos para las presentaciones eran accesibles y no presentaban obstáculos para las instituciones responsables de los proyectos, por el contrario, éstas se veían facilitadas por el accionar de los trabajadores responsables del Ministerio y Municipio. Las ISFL rescataron la buena organización, utilizando muchas veces la valoración “buena coordinación” (Tutora de proyectos de capacitación y empleo de ISFL, Entrevistas 2021).

Mientras tanto, como aspecto negativo y/o sugerencia de mejora se destacó en las entrevistas realizadas, en primer lugar, el bajo presupuesto del **Programa**. Las ayudas económicas para los participantes resultaron ser exiguas durante todo el período bajo estudio<sup>85</sup>. En este aspecto coincidieron todos los entrevistados, tanto trabajadores y especialistas del área, como los participantes (la valoración de los participantes se analiza en el Capítulo 6 de esta tesis).

---

<sup>85</sup> Incluso más bajas que las ayudas económicas de otros programas estatales, dirigidos a otros grupos de la población, como ser el **Programa Potenciar Trabajo**.

Las ayudas económicas para los participantes fueron tan bajas que no alcanzaron en ningún momento del período de relevamiento, 2010-2021, el valor de un Salario Mínimo Vital y Móvil, es decir, que no llegaron a cubrir siquiera un ingreso de subsistencia, ni alcanzaron el valor de la Canasta Básica de Alimentos, valor al cual está asociada la Línea de Indigencia.

Según el relevamiento que realizó el Instituto Nacional de Estadística y Censos una pareja con dos hijos de entre seis y ocho años, necesitaba percibir ingresos por \$32.963,69 -en diciembre 2021-, para no estar en situación de indigencia (Línea de Indigencia) o de \$76.146,13 para no estar en situación de pobreza (Línea de la Pobreza). Esos valores eran dados por la Canasta Básica Alimentaria (CBA)<sup>86</sup>, para el caso de Línea de Indigencia y la Canasta Básica Total (CBT) para la Línea de Pobreza. La primera de estas, la CBA, era definida por el INDEC como el conjunto de alimentos y bebidas que satisfacían requerimientos nutricionales, kilo calóricos y proteicos de una población de referencia. Otro valor de referencia lo constituye el Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM). Éste es definido por la Ley Nacional de Empleo N°24.013 como la menor remuneración que debe percibir en efectivo una persona trabajadora, sin cargas de familia, en su jornada legal de trabajo, de modo que le asegure alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario y asistencia sanitaria. En diciembre del año 2021, el valor del SMVM era de \$32.000. Para ese mismo momento -diciembre 2021-, las ayudas económicas de los proyectos del *Programa de Entrenamiento para el Trabajo* -el programa con mayor cantidad de proyectos y participantes en todo el período- variaban entre los \$5.500 -EPT ISFL-, \$7.000 -EPT Público- y \$10.000 -EPT Privado-. Aún más, los bajos valores de las ayudas económicas no contemplaron los costos adicionales que las personas con discapacidad expresaron durante las entrevistas haber tenido, como por ejemplo transporte, comida -refrigerios y almuerzos-, entre otros.

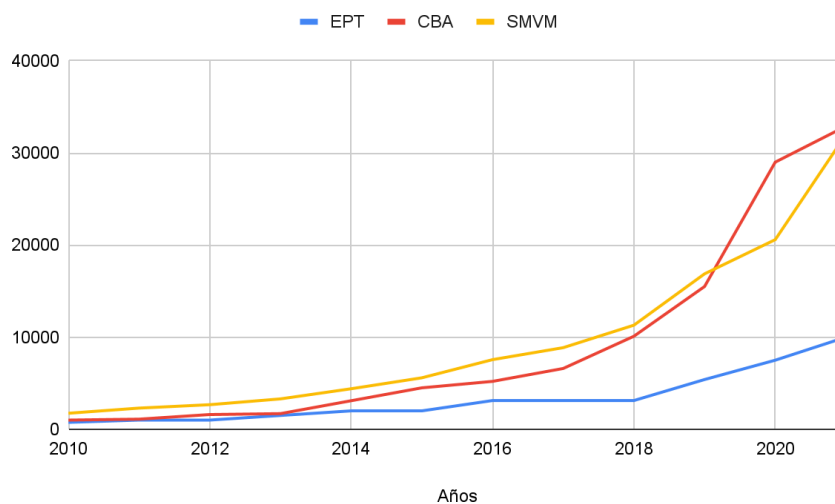
En el GRÁFICO 5, se puede observar la evolución de los montos de la ayuda económica del *Programa de Entrenamiento para el Trabajo* (subprograma con más proyectos y participantes del *Programa Promover*), en relación a la evolución de los montos en pesos de la Canasta Básica de Alimentos (que define según el INDEC la Línea

---

<sup>86</sup> El valor de la CBA es utilizado en la Argentina, con fines estadísticos, como referencia para establecer la línea de indigencia (LI), comúnmente conocida como pobreza extrema. El concepto de línea de indigencia procura establecer si los hogares cuentan con ingresos suficientes para cubrir una canasta básica de alimentos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas (INDEC, 2020).

de Indigencia) y el Salario Mínimo Vital y Móvil definido por la Ley Nacional de Empleo como la menor remuneración que debe percibir una persona trabajadora.

**GRÁFICO 8**  
**EVOLUCIÓN DE LOS MONTOS DE AYUDAS ECONÓMICAS EPT, VALORES CBA y SMVM**  
**(EN PESOS). ARGENTINA 2010-2021.**



Fuente: Elaboración propia, en base a datos del MTEySS y el INDEC.

En el GRÁFICO 5 se puede observar cómo al inicio del período de estudio -2010- los valores de estos tres indicadores se encontraban muy próximos. Con el correr de los años, esta proximidad se mantuvo entre la CBA y el SMVM, no así con las ayudas económicas del *Programa Promover la Igualdad de Oportunidades* (así como las del resto de los programas de empleo del MTEySS), que no lograron sostener el mismo nivel de actualización de los valores. Cabe destacar que entre los años 2016 y 2018 no hubo actualización de los valores del *Programa*, evidenciando también que mantiene una fuerte relación con los gobiernos nacionales. Para ese período el gobierno dispuso el “congelamiento” de las ayudas económicas, la reducción de cupos y el corte del financiamiento a las instituciones presentantes de proyectos -insumos, herramientas, seguros, tutorías, entre otros-. El financiamiento para las Instituciones Sin Fines de Lucro también fue muy bajo, alejándose por mucho de los costos reales de implementación. Esta dificultad llevó a que sólo las instituciones que contaban con más recursos pudieran hacerse cargo de las responsabilidades inherentes a la puesta en marcha y ejecución de las actividades en el marco del *Programa*.

Otra de las dificultades registradas puede ser planteada como “el lado B” de uno de los aspectos identificados como positivos: la continuidad en el tiempo del *Programa*. Lo que resultó destacado por los trabajadores de la implementación era evidencia de sus limitaciones. Esto se debía a que la posibilidad de aprobar proyectos (y cupos para participar) se lograba manteniendo actividades de capacitación y empleo, mas no propiamente empleo. De esta manera, muchas personas con discapacidad pasaban largos períodos de su vida (se registraron hasta 12 años) en actividades en el marco del programa, con los bajos ingresos mencionados, que, por no ser propiamente empleo, no tenían las protecciones asociadas con él (vacaciones, aguinaldo, aportes a la jubilación, etc.). Retomando el concepto de “afiliación” de Robert Castel, podemos pensar que esta participación mejoraba la afiliación de las personas al mundo del trabajo, pero no resolvía la cuestión del empleo, ni siquiera un ingreso que permitiera la subsistencia y la seguridad social en la mayoría de los casos.

Medir el grado en que la afiliación ha ido mejorando para este grupo de población no ha resultado tarea sencilla. Como se profundiza en el Capítulo 6 de esta tesis, la mejora en la afiliación ha sido autopercebida por las personas que participaron en los distintos proyectos del Programa. En todos los casos entrevistados, las personas manifestaron que los proyectos les habían servido para sostener actividades fuera de su casa, hacer amistades, conocer otras posibilidades de formación laboral -especialmente las públicas y gratuitas- (Participantes del Programa Promover, Entrevistas 2021). También, aunque en menor medida, manifestaron los participantes, que habían logrado con las ayudas económicas mejorar sus ingresos, lo que se traducía en algunas pequeñas mejoras en su calidad de vida. La calidad de vida también es un concepto sujeto a debate y de difícil medición. En este apartado el concepto hace referencia a tres de los indicadores frecuentemente usados para su medición: el ingreso familiar, las condiciones de la vivienda y los aparatos electrodomésticos en el hogar. Por ejemplo, en el caso de Antonio:

Mi hermano compró con el procrear la casa esta. Y también digamos hubo que hacerle algunas mejoras y todo eso y sí uno colabora, digamos, ya más je je. Ahora hay que hacerle unos arreglos, cambiar el techo... la casa cuando se la dieron tenía una cocina que no funcionaba y la cambiamos; teníamos una de esas heladeritas chiquitas y bueno ahora compramos una con congeladora arriba. Entonces te sirve más para las comidas, podés guardar más tiempo y entonces no andar comprando todos los días un poquito, porque en la otra se te ponía feo” (Antonio, participante del Programa Promover; Entrevistas, 2021).

Siguiendo a Esping-Andersen (1993) en su análisis de los derechos sociales y la estratificación del bienestar y sus variaciones internacionales, podemos ubicar el caso del **Programa Promover** dentro del grupo que él denomina “Estado de Bienestar Liberal”. En este modelo:

“Predomina la ayuda a los que se comprueba que no tienen medios, las transferencias universales modestas o los planes modestos de seguros sociales. Los subsidios favorecen principalmente a una clientela con ingresos bajos, generalmente de clase obrera, dependiente del Estado. (...) A menudo están asociadas a un estigma; los subsidios por lo general son modestos. (...) La consecuencia es que este tipo de régimen minimiza los efectos de la desmercantilización, limita con efectividad el alcance de los derechos sociales y construye un orden de estratificación que es una mezcla de una relativa igualdad de pobreza entre los beneficiarios de la protección social, de un bienestar social para mayorías diferenciado por el mercado y un dualismo político de clase entre los dos” (Esping-Andersen, 1993, pp.47-48).

En este mismo sentido, la tesis doctoral de Liliana González sobre el **Programa Complemento Alimentario Familiar** en Mar del Plata, destacaba como parte de sus conclusiones, que resultaba absolutamente estigmatizante para sus beneficiarios el participar del Programa, es decir, “acceder al bolsón de alimento genera un estigma sobre los beneficiarios” (González, 2013).

Durante las entrevistas se consultó también por sugerencias de mejora, surgiendo lo siguiente:

- Sostener y reforzar la articulación interinstitucional entre el Estado (en sus distintos niveles: nacional, provincial y municipal), las Instituciones Sin Fines de Lucro y el sector privado. Si bien existe un espacio para este encuentro, materializado en una mesa de trabajo denominada “Trabajo y Discapacidad” a la que convoca dos veces al año el MTEySS, a través de la Agencia Territorial, hay muchas instituciones vinculadas a la discapacidad que aún no trabajaban con el **Programa** o incluso no lo conocían. Más aún, el sector privado prácticamente desconoce estas actividades y podrían sumarse desde el paradigma de la Responsabilidad Social Empresaria. Esta tarea se encuentra pendiente.
- El punto anterior daba cuenta de una carencia de difusión y convocatoria. Según las personas entrevistadas, faltaba contar, publicar lo que se estaba haciendo tanto

en términos de proceso -para romper los prejuicios en cuanto a las dificultades de implementación- como de resultados -efectivamente el **Programa** tiene la capacidad de producir empleo, aunque en menor medida de lo deseado-. Sobre todo, faltaba “involucrar al sector privado, desarrollar el paradigma de la responsabilidad social” (Responsable Intermediación Laboral OE MDP, Entrevistas 2021).

- Se destacó también la necesidad de fortalecer el autoempleo, una de las líneas posibles de desarrollo dentro del **Programa Promover**, el **Programa de Empleo Independiente**, con recursos que faciliten la accesibilidad para las personas con discapacidad. Como se mencionó en el apartado del contexto de inserción, la ciudad de Mar del Plata cuenta con tasas de desocupación históricas muy altas, de las más altas del país. En este contexto, el autoempleo ha resultado una estrategia de supervivencia para muchas de las personas de la localidad. No obstante, en Mar del Plata, el **Programa de Empleo Independiente** se realiza sin ningún tipo de adecuación para las personas con discapacidad. Las PCD que optan por el Empleo Independiente se inscriben en un curso inicial y reciben una tutoría en iguales condiciones que el resto de la población, no contando con recursos de accesibilidad (infraestructura, comunicación, tutorías accesibles para todos los tipos y grados de discapacidad).

En este punto esta tesis adhiere a la reflexión respecto al autoempleo en dos líneas de análisis:

- Las contradicciones que hay/puede haber entre las condiciones y las políticas macroeconómicas, y las probabilidades de éxito/competitividad de ciertas formas de autoempleo. Un ejemplo es el de la producción textil -temática presente mayoritariamente en todas las líneas del **Programa**- versus las importaciones textiles asiáticas (se amplía en el Capítulo 5 de esta tesis).
- La individualización de la responsabilidad del vínculo del sujeto con el mercado de trabajo. Esto entraría en tensión con la propia noción social de discapacidad de esta tesis.
- Desde los organismos responsables y participantes, se propuso la creación de una articulación, una vez finalizados los proyectos, con un espacio de comercialización de los productos y servicios que aprendieron a realizar durante las capacitaciones. Si bien desde las instituciones intentaron generar canales de

venta, los resultados fueron limitados. Esto podría incluir tanto difusión en redes sociales como participación en ferias y distintos puntos de venta.

- Otra de las propuestas tuvo que ver con reforzar el análisis y diagnóstico previo de las personas con discapacidad participantes. Según resultó en las entrevistas con los trabajadores del área, el Certificado de Discapacidad no brinda la suficiente información como para conocer qué puede, y no puede, hacer una determinada persona en términos de trabajo; cuáles son sus posibles capacidades y también sus dificultades. Una información más precisa, consideran, sería útil en términos de abordar los posibles ajustes requeridos, los aspectos a desarrollar durante la capacitación y acordar con potenciales empleadores.
- También se señaló la falta de seguimiento de las personas con discapacidad participantes, no durante las actividades, sino una vez finalizadas. Al terminar el período de los proyectos (seis u ocho meses en la mayoría de los casos), las personas dejan los espacios de capacitación y prácticas y vuelven a sus espacios privados. Como comentaron desde el área de intermediación municipal:

“Les genera un vacío muy grande, donde muchos se encierran nuevamente en sus casas y esto les genera depresión, angustia,<sup>87</sup> perder su rutina. Por eso creo que debería existir una figura que se encargue de esto, de contener en determinadas circunstancias.” (Intermediadora laboral Oficina Municipal de Empleo, entrevistas 2021).

- Los insumos, herramientas y máquinas también fueron observados como deficientes, aunque no en todos los casos. Siendo que los organismos son responsables de proveer estos ítems depende de la infraestructura, equipamiento y recursos de cada organismo ejecutor observándose grandes diferencias al momento de la ejecución. Cabe destacar que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social establece, en la Resolución fundante del Programa, así como en sus actualizaciones, la posibilidad de un financiamiento para los organismos para cubrir estos costos, no obstante, en la práctica tal financiamiento no se implementa por dificultades administrativas/presupuestarias.

La evaluación permanente se produce y sirve a los trabajadores del área para mejorar su trabajo. Al consultarles, se refirieron a la evaluación como un proceso continuo

---

<sup>87</sup> Esto también debe tenerse en cuenta en relación con el autoempleo, donde la carga individual del éxito/fracaso pesa aún más.

de acompañamiento y mejoras permanentes. Esta manera de trabajar, expresaron, es la que les permite ir haciendo modificaciones, reformas de menor o mayor envergadura, e ir aprendiendo a lo largo del tiempo.

En síntesis, se destacó que los proyectos en el marco del *Programa Promover la Igualdad de Oportunidades* resultaron ser una base estable a lo largo del período 2010-2021. El programa ha resultado ser, como destacaron muchas de las personas entrevistadas, el único y/o el principal dispositivo de capacitación y empleo destinado a este grupo de población en la ciudad. La participación en actividades de este tipo les permitió a las personas con discapacidad crear “hábitos, sentidos de pertenencia, cambios personales” (Coordinadora Talleres Laborales Dirección de Discapacidad municipal, Entrevistas 2021) que aumentaron su afiliación al mundo del trabajo, aunque, como ya se mencionó, la mayoría de las veces no les permitió acceder al tan ansiado empleo.

#### **4.2.6. Un necesario ejercicio de autoetnografía**

Al investigar se despierta una inquietud adicional a la mera experiencia de desarrollo científico e indagación de un problema de investigación determinado. Esta dimensión está asociada con el pensamiento crítico y reflexivo de quién investiga por su experiencia vital.

En mi caso, partí de la ciudad de Mar del Plata rumbo a la ciudad de Buenos Aires a comienzos del año 1999, aún no me decidía entre las carreras de Sociología y Antropología de la UBA. Mi infancia y adolescencia no habían sido fáciles, al momento de elegir qué estudiar soñé con una profesión desde la que contribuir a un mundo más justo. Mi experiencia como militante estudiantil me había permitido esbozar algo en lo que luego profundizaría en mis años de universidad, vivimos una realidad construida socialmente, se siente inamovible, pero es posible cambiarla. Elegí Sociología y me hundí ávida de conocimientos en sus infinitas lecturas. Desde que tengo memoria me interesó el tema del trabajo. Quizás por venir de una familia de personas muy trabajadoras, por conocer el esfuerzo que implica el trabajo en muchos casos, por el papel central que tiene en la vida de las personas que lo tienen y de las que no lo tienen también.

Avancé rápido en la carrera, milité en el socialismo universitario y conseguí empleo gracias a una pasantía de la universidad. Me enamoré y tuve a mi primer hijo: Juan. Su llegada le dio un sentido a mi vida que nunca había imaginado, fue maravilloso. Para recibirme rápido y poder ocuparme de su cuidado renuncié a la especialidad en

Trabajo. En su lugar tomé las materias electivas que se dictaban en el menor plazo. Seguí con mi empleo, pero renuncié a mi cargo como ayudante ad honorem en la materia Metodología de la Investigación y a la militancia universitaria, ya que los tiempos no me permitían continuar con todas las actividades. Así me recibí de Licenciada en Sociología.

Pocos años después me animé a renunciar a mi empleo en Buenos Aires y volví a Mar del Plata. La desocupación golpeaba con fuerza. No había empleo para nadie. Tuve la posibilidad de trabajar en algunos proyectos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Un empleo precario, discontinuo y mal remunerado, pero con la suerte de haberlo compartido con dos Licenciadas en Trabajo Social. Con ellas descubrí lo valioso de esta profesión. Con mi hijo ya más grande decidí retomar mis estudios. Busqué una especialización en trabajo, pero en cambio encontré un Doctorado en Trabajo Social, en la Universidad de Rosario. Al tiempo que lo empezaba un compañero del Doctorado me contó que se abría una nueva dependencia del Ministerio de Trabajo de la Nación y que buscaban jóvenes sociólogos. No podía haber recibido mejor noticia. Allí fui a dejar mi *curriculum vitae*, me entrevistaron y poco después comencé a trabajar. Era un sueño hecho realidad.

Ingresé al Ministerio como monotributista en el marco de un Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Desde el comienzo mis tareas estuvieron abocadas al trabajo con personas en situación de vulnerabilidad: desocupadas, en contexto de encierro, con discapacidad, víctimas de violencia. Cursé todo el Doctorado durante los dos años siguientes. Valoré cada curso, aproveché intensamente todo lo aprendido. Mi nuevo trabajo me demandaba conocimientos y herramientas que no había adquirido en Sociología y sí eran propias del Trabajo Social. Y más allá de los cursos, los vínculos con compañeros y docentes fueron clave.

Volví a enamorarme, como diría Fito “el amor después del amor”. Comencé con la tesis y nació Emilia, mi segunda hija. Despacio intenté continuar. Justo un año después nació Ramiro, mi tercer hijo. Mi familia se completó y también mi disposición horaria y económica. Mi primera tesis quedó sin finalizar.

Seguí trabajando en el Ministerio, leyendo y comencé a trabajar también como docente (primero en terciarios de la provincia luego en la universidad nacional). En el Ministerio fui contratada de forma temporal, el famoso Artículo 9 de la Ley de Empleo Público. Más tarde concursé, gané el concurso e ingresé a la planta permanente. Siempre me sentí comprometida con una mirada sobre el trabajo que recupera la consigna gremial “Mi trabajo, tus derechos”. Bandera que hemos levantado colectivamente ante los intentos

de gobiernos neoliberales que buscaron llevar adelante “ajustes” y cierres de las políticas públicas para personas en situación de vulnerabilidad, a través del achicamiento de la planta de trabajadores, reducción de presupuestos y/o cupos, entre otros.

Les niños crecieron y en cuanto pude retomé estudios una vez más. Comencé un proyecto de tesis nuevo, tras más de 10 años de experiencia en capacitación y empleo pensé que mi aporte y a su vez lo que yo recibiera del estudio sería tanto más valioso si lo aplicaba a mi campo de actividad profesional. Así fue como me planteé estudiar el problema de la desocupación de las personas con discapacidad y el impacto de las políticas públicas en este particular colectivo de personas.

Al momento de escribir esta tesis llevo 13 años en el organismo y 3 como docente universitaria. Mis circunstancias personales seguramente hayan impactado en las entrevistas y en este escrito en general. En cuanto a la evaluación tan positiva de la implementación del programa bajo estudio es necesario problematizar el lugar del que parto como investigadora, ya que como agente del Estado Nacional soy parte de la implementación de los programas bajo estudio y mi rol laboral posiblemente haya incidido en las respuestas de las personas entrevistadas. Esta observación aplica especialmente para las respuestas vinculadas a la evaluación del programa e instituciones. El ser parte del fenómeno de estudio me facilitó realizar un análisis situado, tuve presentes los riesgos de esta proximidad, pero sirvió igualmente para sostener la investigación sujeta a las miradas y voces de los protagonistas.

Finalmente, quiero destacar la importancia que confiero a la movilización y lucha colectivas. En los años que llevo dentro del Ministerio de Trabajo he visto crearse y desarrollarse distintas políticas públicas que han permitido mejorar el bienestar de muchas personas. El ***Programa Promover*** tiene un impacto muy positivo en las evaluaciones de sus protagonistas. Esto es algo que he podido vivenciar en mi experiencia laboral y también reconstruir de las entrevistas realizadas.

Termino de escribir este apartado auto etnometodológico y me encuentro en vísperas de la marcha del 8M. Siento que no puedo dejar de plasmarlo en esta tesis. Es para mí una fecha de movilización y transformación de lo instituido. Una cita para encontrarse con otros por la necesidad del reconocimiento de la diversidad y la ampliación de los derechos.

\*\*\*

En este cuarto capítulo se desarrolló el marco normativo centrado en los derechos de las personas. Se hizo un recorrido cronológico desde la firma de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad -en 2006-, hasta la sanción de la Ley N° 26.378 que aprueba en Argentina dicha Convención.

Se presentó la construcción del sistema integral de promoción de derechos para las personas con discapacidad en Argentina, especialmente el plan de empleo nacional. Buscando analizar la política pública, se observó cómo ésta se cristaliza en programas y proyectos a los que se les asignan recursos para su implementación. De esta manera, se analizó la política pública de empleo nacional a través del análisis del *Plan de Promoción de Empleo*, del MTEySS de la Nación. Este *Plan* promueve la inclusión laboral desde un enfoque amplio de derechos con especial atención a los sectores en situación de vulnerabilidad. Se hizo operativo a través de programas y proyectos regionales y municipales. El *Programa Promover la Igualdad de Oportunidades de Empleo* fue uno de sus programas. Éste, a su vez, se implementó a través de una multiplicidad de proyectos de Entrenamientos para el Trabajo, Inserción Laboral, Empleo Independiente, Taller Protegido, entre otros. Se analizó el programa siguiendo el esquema secuencial propuesto por Fernández Arroyo (2012), que facilitó la descripción del programa bajo estudio -1) la identificación del problema, 2) la decisión, 3) el diseño y la formulación de la política pública, 4) la implementación y 5) el monitoreo y la evaluación-.

En cuanto a la evaluación general de los trabajadores involucrados en la implementación, se destacó como muy positiva la continuidad de sus acciones en el tiempo, así como el hecho de que los programas resultaban, al momento de esta investigación, una base de organización de las actividades de capacitación y empleo para personas con discapacidad en el territorio. Por otro lado, los trabajadores señalaron como un elemento negativo el bajo monto de las ayudas económicas, que, con el correr de los años, fueron perdiendo valor relativo en relación a otros indicadores de ingresos.

Se completa el capítulo incluyendo un ejercicio de auto etnografía, poniendo de relieve las implicancias subjetivas y profesionales. Los antecedentes de los últimos 13 años en el campo de la capacitación y el empleo de personas en situación de vulnerabilidad han permitido una revalorización del pensar situado en torno al problema de estudio.

## **CAPÍTULO 5: LOS PROYECTOS DEL PROGRAMA PROMOVER**

## 5.1. LOS PROYECTOS DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD

El *Programa Promover la Igualdad de Oportunidades de Empleo* se implementa en Mar del Plata desde el año 2010 a través de una gran cantidad y diversidad de proyectos. En este capítulo, en base a la información brindada por la Agencia Territorial Mar del Plata del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, se analizan minuciosamente esos proyectos, en base a los datos del tablero de gestión de dicha Agencia.

El tablero de gestión -o de comando- es una herramienta organizacional informática destinada a facilitar y mejorar la toma de decisiones en la gestión de proyectos, programas y políticas que está siendo usada de manera incremental por los organismos públicos. Acompaña a la planificación estratégica y permite un monitoreo permanente de los objetivos que se fija una administración pública, de manera centralizada. Más allá de contar con el software o herramienta informática en sí, un tablero de gestión parte de lo establecido en la definición de objetivos estratégicos que se consideren claves; junto con la evaluación y el monitoreo, permite realizar un seguimiento sistemático de la gestión para lograr una visión integral de ella. En base a la información provista por el software del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación de dichos proyectos se pudo identificar:

- Localización
- Nombre del proyecto
- Período de inicio y fin
- Organismo responsable
- Cupo
- Carga horaria
- Duración
- Ayuda económica (recibida por las personas con discapacidad participantes)
- Financiamiento (hacia los organismos responsables)
- Estado (presentado, en ejecución, finalizado)

Además de los proyectos del *Programa Promover la Igualdad de Oportunidades* se incluyeron en el análisis los proyectos del *Programa de Talleres Protegidos de Producción*. Este es un programa anterior, también del Ministerio de Trabajo, Empleo y

Seguridad Social de la Nación, destinado a la población con discapacidad desocupada, de más larga data y que desde la creación del *Promover* no ha generado nuevos proyectos, sino que ha mantenido los preexistentes. Aquellas instituciones que lograron mantener activos sus proyectos pudieron mantenerse vigentes manteniendo sus cupos y renovando a sus participantes.

**CUADRO 12**  
**PROGRAMAS Y PROYECTOS PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD**  
**DESOCUPADAS DEL MTEYSS**

Programa Promover la Igualdad de Oportunidades	Línea 1 - Asociativa de interés comunitario		Proyectos Asociativos de Interés Comunitario
	Línea 2 - de Inserción Laboral	Programa de Entrenamiento para el Trabajo	Proyectos Línea sector público
			Proyectos Línea sector privado
			Proyectos Línea sector ISFL
		Programa de Inserción Laboral	Proyectos Línea sector privado
			Proyectos Línea sector público
		Programa de Empleo Independiente y Entramados Productivos locales	Proyectos de empleo independiente
		Programa Especial de Formación y Asistencia Técnica para el Trabajo para Discapacitados	Proyectos del Programa Especial de F. y A. T. para el Trabajo para D.
	Programa de Servicios de la Oficina de Empleo para Asegurados	Proyectos de Ayuda en la Búsqueda de Empleo	
Talleres Protegidos de Producción	Proyectos de Talleres Protegidos de Producción		

Fuente: Elaboración propia, en base a datos del MTEySS.

## 5.2. LOS PROYECTOS DEL PROGRAMA PROMOVER EN LOS QUE PARTICIPÓ ANTONIO

Para el caso de Antonio, se hallaron ocho registros de participación en proyectos del *Programa Promover* en la plataforma digital del MTEySS<sup>88</sup>. Con ayudas económicas que oscilaron entre los \$750 en 2013 y los \$5400 en 2020. El detalle de los proyectos se presenta en el CUADRO 13 a continuación.

**CUADRO 13**  
**REGISTRO DE ANTONIO EN PROYECTOS DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO DEL PROGRAMA PROMOVER.**

Registro de Antonio de participación en proyectos del Programa Promover con ayuda económica			
Año y mes de actividad	Programa de Promover	Puesto de capacitación	Organismo responsable
enero y febrero 2013	EPT para Personas con Discapacidad Sector Publico	Promotor de prevención de la trata de personas	Municipalidad de Gral. Pueyrredón
agosto de 2013 a enero de 2014	EPT para Personas con Discapacidad Sector Privado	Vendedor / atención al público	mediano comercio de la ciudad
octubre de 2014 a marzo de 2015	EPT para Personas con Discapacidad Sector Publico	Auxiliar de archivo	Municipalidad de Gral. Pueyrredón
abril a septiembre de 2015	PIL PUBLICO para Personas con Discapacidad	Auxiliar de archivo	Municipalidad de Gral. Pueyrredón
agosto del 2017 a marzo del 2018	EPT para Personas con Discapacidad Sector Publico	Productor artesanal de Ecoleños	Instituto Nacional de Rehabilitación Psicofísica del Sur
abril a noviembre del 2018	EPT para Personas con Discapacidad Sector Publico	Secretario	Instituto Nacional de Rehabilitación Psicofísica del Sur
marzo a septiembre del 2019	EPT para Personas con Discapacidad Sector Publico	Auxiliar Administrativo	Instituto Nacional de Rehabilitación Psicofísica del Sur
noviembre de 2019 a mayo de 2020	EPT para Personas con Discapacidad Sector Publico	Secretario	Instituto Nacional de Rehabilitación Psicofísica del Sur

Fuente: Elaboración propia en base a entrevista con Antonio y datos gestión MTEySS.

<sup>88</sup> Los proyectos de Taller de Ayuda en la Búsqueda de Empleo por los que mencionó haber transitado Antonio (Entrevistas, 2021) no pudieron cotejarse en la plataforma de gestión ya que no se encontraron datos para ese subprograma Promover.

Antonio comenzó a participar en un proyecto del ***Programa de Entrenamiento para el Trabajo***, en el marco de una campaña pública contra la trata de personas y la violencia de género -enero y febrero 2013-. En ese proyecto recibió una capacitación y estuvo entregando volantes en la vía pública. Al finalizar el tiempo pautado -dos meses- el proyecto finalizó. En una de sus visitas a la Oficina de Empleo, para actualizar su perfil, le ofrecieron participar nuevamente en un proyecto de ***Entrenamiento para el Trabajo*** -agosto 2013 a enero 2014-. Cómo se pudo reconstruir del análisis completo de su trayectoria de búsqueda de empleo -doce años, del 2008 al 2020- su capacidad de búsqueda permanente, su iniciativa, fue, en el marco de los programas por los que participó, la clave que le permitió crear y sostener una red de vínculos y oportunidades de capacitación y/o empleo. En palabras de Antonio:

“Y ahí fuimos ... Fui yo y dos chicas más. A una ferretería. Que la ferretería trabajaba adelante y atrás tenía un pequeño espacio donde tenía tres computadoras. Trabajamos haciendo ventas *online*, como *Groupon* o cupones MDP, así, pero a menor escala. Esa experiencia no fue buena, no... Y ya estábamos casi terminando cuando fueron de la parte de control digamos, municipal (Antonio, participante proyectos de capacitación y empleo, Entrevistas 2021)”.

Continuó participando en un tercer proyecto -octubre 2014 a marzo 2015-, en el Museo Castagnino, del Municipio de General Pueyrredón. En éste, la tarea de Antonio consistía en rescatar e inventariar materiales audiovisuales. Junto con la bibliotecaria clasificaban los materiales cronológicamente, por artista, muestra, etc. Luego, se ocupaban de la restauración:

“Un proyecto de rescate de documentos del patrimonio de artistas locales marplatenses y de muestras anteriores que hubo. Eso funcionó antes en el Correo Argentino, arriba. De ahí es cuando se mudan a donde está la de Naciones Unidas. Y después lo llevan, digamos el material, lo llevan ahí donde está ahora. En Colón y Alvear. Y esa documentación estaba toda guardada en cajas. Y de ahí, bueno, estaban como en un depósito y bueno fue rescatarla y hacer como un inventario de qué es lo que había, de rescatar la documentación, separarla por artista, por año, por muestra... (Antonio, participante proyectos de capacitación y empleo, Entrevistas 2021)”.

Al finalizar este proyecto, la jefa del área solicitó la contratación de Antonio y se iniciaron las gestiones a través del ***Programa de Inserción Laboral (PIL)*** -abril 2015-, en el marco de la Ley 22.431, que establece un cupo laboral del 4% para las personas con

discapacidad en organismos públicos, como ser en este caso el Municipio de General Pueyrredón. El proyecto PIL fue ingresado al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, pero el Municipio no puso su contraparte, no le hizo el alta como trabajador y la inserción -aprobada formalmente- en la práctica finalmente no se produjo. Antonio y algunos compañeros más del proyecto en el museo, por su buen desempeño, habían sido seleccionados para ingresar a la Municipalidad como contratados. Se habían hecho las gestiones formales correspondientes. Pero uno de los pasos formales no se produjo, el más importante, la contratación como trabajadores del organismo. Antonio se sostuvo en las actividades con la ayuda económica del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, pero eran más horas y la inserción formalmente no se producía. Sucedió que, en ese contexto, Antonio tuvo un rebrote de su enfermedad y tuvo que dejar las actividades de inserción laboral. En sus palabras:

“No. Y eran más horas y al ser más horas ya... me dio un brote que tuve que dejar. Cuando hacía las cuatro horas me inscribí en la facultad, en la parte de Ciencias Económicas. Y bueno, ahí cuando eran 4 horas, cómo que venía bien... Tampoco me anoté en muchas materias, si no en dos me parece. Y venía bien y después cuando se hicieron las ocho horas creo que me saturé. Fue mucho y repercutió físicamente. Y bueno tuve que dejar las dos cosas hasta que... nada. Yo ya tenía afectada la parte de cadera... tengo que hacerme una cirugía que, bueno que, como que me afectó más y caí ahí y las tuve que dejar. Y después bueno... que ahí creo que fue un error mío de no hablar y decir no, otro régimen, qué sé yo, de menos horas o... aunque sea seis y no dejar todo. Debería hablar y decir lo que me pasaba y no esperar hasta cuando no daba más decir que decido dejar...” (Antonio, Entrevistas 2021)

Además, había empezado a estudiar en la Universidad de Mar del Plata, lo que también tuvo que dejar. No se animó a comentar sus nuevas dificultades de salud, que le dificultaban sostener esa carga horaria, a sus tutores en el proyecto de inserción laboral, aun cuando la Municipalidad estaba en falta con él por no insertarlo formalmente y no pagarle el salario que se había acordado. Los proyectos de *Entrenamiento para el Trabajo* habían sido por cuatro horas diarias, pero el *Programa de Inserción Laboral* lo colocaba como un trabajador (aunque no formalmente) y le exigía ocho horas diarias. Entonces el trabajo, más el estudio, más su condición de salud lo llevaron como nos dijo él a “colapsar”. Y ahí se cortaron -septiembre 2015- las experiencias de prácticas situadas que a través de la Oficina Municipal de Empleo había realizado en distintas áreas

municipales y también en una mediana empresa local. Es posible relacionar este colapso con las exigencias que generan los propios mecanismos de inserción laboral, como la jornada extendida en combinación con un magro ingreso, las dificultades de salud y la necesidad permanente de formación laboral, entre otras.

Luego siguió un tiempo en el que tomó varios cursos más de formación profesional, un curso de verano en la Universidad, cursos de formación profesional en el Centro de Formación Profesional N°402. Según nos contó: “siempre hacía algo” (Antonio, Entrevistas, 2021). Antonio contó que entre proyecto y proyecto fueron quedando huecos y pasando los años:

“Sí, varios huecos. Decían, como que le daban por grupos. Decían un grupo, qué sé yo, por decir, 30 personas la ubicamos, 30 quedaban afuera. Y en la etapa siguiente volvían a decir no, sí. Siempre beneficiamos a un solo grupo” (Antonio, Entrevistas 2021).

Mientras tanto, desde hacía muchos años asistía al Instituto Nacional de Rehabilitación Psicofísica del Sur para atender cuestiones vinculadas a su salud. En el INAREPS hacía kinesiología, pileta, terapia ocupacional, terapia física... Allí, su médica reumatóloga un día le dijo que ahí mismo en INAREPS existía un área de talleres laborales, que preparara un *curriculum* y se lo llevara a la Coordinadora del área. En palabras de Antonio:

“Después preparo todo y voy. Y de ahí es donde me incluyen en la parte hacíamos leños ecológicos, que es lo que salió. Ahí hice los cursos también. Ahí es donde me entero que había vida allá atrás, porque daban cursos de computación. También hice cursos de computación ahí. Y después queda... de Ecoleños queda un hueco y después se transforma en huerta y vivero. Y ahí hice otro tramo y de ahí ya cuando había lo de huerta y vivero se hace como una demostración y ahí es cuando uno de los pacientes decide bueno vamos a cocinar con Ecoleños, vamos a hacer bifes a la criolla. Y bueno ellos hicieron y nosotros colaboramos. Qué sé yo, en cortar el pan, preparar las servilletas para servir. Y era para la institución nada más. Otro día, creo que era para fin de año, se hace para todos... y ahí también se prepara lo mismo, pero en más cantidad. Y ahí también en ese proyecto nos ayudaba la Universidad, de la Facultad de Ingeniería. Y que también ellos hacen mucho la parte ecológica y la parte social, la parte de extensión de la facultad. Ahí donde van los chicos que están avanzados, que van para la parte de Serena, donde no llega el gas,

hacen estufa *Rocket*, solidario todo, y bueno también le interesó la parte del proyecto y siempre iban y nos alentaban la parte industrial o técnica.” (Antonio, participante proyectos de capacitación y empleo, Entrevistas 2021)

En los talleres laborales de INAREPS Antonio se encontró nuevamente con el **Programa Promover** del MTEySS. Esta vez en el marco de INAREPS como organismo responsable (ya no la Municipalidad como en los proyectos anteriores), pero el programa era el mismo. Allí participó en cuatro proyectos más de **Entrenamiento para el Trabajo**: productor artesanal de Ecoléños -agosto 2017 a marzo 2018-, secretario -abril a noviembre 2018-, auxiliar administrativo -marzo a octubre 2019- y secretario nuevamente -noviembre 2019 a junio 2020-. En INAREPS realizó también varias capacitaciones, sobre todo, fue especializándose en el área de informática. Fue inclinándose por los proyectos de tipo administrativo, aunque participó de todos los proyectos para los que fue convocado -incluso se tratase de actividades no tan afines como Ecoléños-. El tiempo fue pasando y Antonio iba conociendo cada vez más el lugar y a las personas que allí trabajaban, la participación en varios proyectos le permitió crear y fortalecer importantes vínculos y redes -agosto 2017 a junio 2020-. Finalmente, Antonio realizó actividades en el marco de un proyecto que sería ya el último de **Entrenamiento para el Trabajo**, como secretario, especializándose en la digitalización de las historias clínicas de los pacientes.

### **5.3. LAS ACTIVIDADES ASOCIATIVAS DE INTERÉS COMUNITARIO (LÍNEA 1)**

A continuación, se presenta información del tablero de gestión de la Agencia Territorial Mar del Plata para los proyectos de la Línea 1 - **Actividades Asociativas de Interés Comunitario**. Se encontraron 64 registros (proyectos), cuyas fechas de inicio van desde enero del año 2012<sup>89</sup> a julio del año 2021 (fecha en que el Ministerio brindó la información a esta investigación). Del total, 46 correspondían a la ciudad de Mar del Plata.

---

<sup>89</sup> Fecha del primer registro de proyecto en el marco del Programa Promover.

**CUADRO 14**  
**PROYECTOS ASOCIATIVOS DE INTERÉS COMUNITARIO.**  
**PROMOVER LÍNEA 1, AT MAR DEL PLATA, 2010-2021.**

LOCALIDAD	PROYECTOS	%	PARTICIPANTES	%
Mar del Plata	46	71,88	638	78,09
Miramar	6	9,38	61	7,47
Necochea	5	7,81	50	6,12
Lobería	5	7,81	48	5,88
Balcarce	1	1,56	12	1,47
Mar del Tuyú	1	1,56	8	0,98
Total	64	100	817	100

Fuente: Elaboración propia en base a información del tablero de gestión del MTEySS

El último proyecto realizado en Mar del Plata fue en el año 2017 aunque el Programa continúa vigente. Como se expone más adelante en esta tesis, otras sublíneas del *Programa Promover la Igualdad de Oportunidades* tuvieron una población destinataria más amplia, así como una ayuda económica para los participantes más alta también, que inclinó las decisiones al momento de presentar proyectos en una u otra línea.

Como se pudo recabar a través de las entrevistas, a pesar de estar limitada solo a personas con discapacidad de tipo mental, la Línea 1 tenía importantes beneficios:

- Duración mayor, 12 meses que podían ser renovados, hasta 24 meses totales.
- Proyectos grupales de entre 8 y 12 participantes.
- Los organismos responsables tenían la posibilidad de solicitar un financiamiento para el reconocimiento de gastos en el marco del proyecto (insumos, herramientas, ropa de trabajo, seguros, etc.).

A continuación, se presenta información de los proyectos realizados en la ciudad de Mar del Plata, en el período de referencia de esta investigación 2010-2021, ordenados por tipo de actividad y cantidad de proyectos.

**CUADRO 15**  
**PROYECTOS ASOCIATIVOS DE INTERÉS COMUNITARIO.**  
**AT MAR DEL PLATA 2010-2021. POR ACTIVIDADES.**

ACTIVIDAD	PROYECTOS	%
Textil y tejido	13	28,26
Pastelería/cocina/conservas	10	21,74
Diseño gráfico e informática	5	10,87
Mozo/camarera/atención al público	4	8,70
Reciclado	3	6,52
Reparación de sillas de ruedas y ayudas técnicas	2	4,35
Tallado en madera	2	4,35
Huerta	2	4,35
Elaboración de bolsas ecológicas	2	4,35
Juegos didácticos	1	2,17
Macetas artesanales	1	2,17
Cerámica	1	2,17
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT MDP.

En el CUADRO 15 se destacan los proyectos cuyas actividades pertenecen al sector textil y de la indumentaria. Que la mayoría de los proyectos se ubiquen en este sector no sorprende en la ciudad de Mar del Plata. Según la Cámara Textil local (2021), Mar del Plata tenía unas 250 fábricas textiles que ocupaban a 3.600 personas en forma directa y más de 10.000 indirectamente en el año 2021. Mientras que Mar del Plata tenía una tasa de desocupación de las más altas en el país -un 9,4% en el primer trimestre del 2021-, la industria textil era generadora de mano de obra en actividades como tintorerías y lavaderos de prendas de lana, hilanderías, venta de repuestos, accesorios, máquinas de costura, de tejer, devanadoras, etc. y empleaba personas especializadas en oficios como mecánicos textiles (Cámara Textil Mar del Plata, 2021). Desde la Cámara Textil (2021) afirmaban que la suya era una de las tres industrias más importantes de la ciudad y de las cuatro más importantes en la provincia de Buenos Aires. La industria local había logrado exportar incluso, pero en el período de estudio de esta tesis 2010-2021 la coyuntura

económica había resultado particularmente difícil para el sector<sup>90</sup>. Como señalaron desde esta cámara sectorial “Cuando las variables macro están alineadas, la producción se exporta a Europa y América Latina” (Maisonave, 2021, citado por Garrone y Urien, 2021). En la ciudad hay mano de obra calificada, con personas con décadas de antigüedad en las empresas que son muy valiosas porque en general las terminaciones se hacen de manera artesanal. Otro beneficio de este polo textil es que la ciudad de Mar del Plata cuenta con universidades y centros de capacitación con formaciones específicas del sector. Esta amplia actividad sectorial explica la mayor presencia de proyectos textiles.

En relación a los organismos responsables, del total de 46 proyectos 8 correspondían a proyectos de un organismo público, la Municipalidad de General Pueyrredón (a la que pertenece la ciudad de Mar del Plata) y 38 a 7 distintas Instituciones Sin Fines de Lucro de la ciudad que proveen una gran variedad de actividades para las personas con discapacidad mental de la ciudad. Los proyectos en total ofrecieron cupo para 600 personas en el período de referencia 2010-2021.

**CUADRO 16  
PROYECTOS ASOCIATIVOS DE INTERÉS COMUNITARIO,  
MAR DEL PLATA 2010-2021. POR ORGANISMO RESPONSABLE**

ORGANISMO RESPONSABLE	PROYECTOS	%	PARTICIPANTES	%
ASOCIACIÓN SÍNDROME DE DOWN DE MAR DEL PLATA ASDEMAR	9	19,57	156	26,00
ASOCIACIÓN DEPORTIVO EDUCATIVA REGIONAL MARPLATENSE	8	17,39	96	16,00
MUNICIPALIDAD DE GRAL PUEYRRREDÓN	8	17,39	96	16,00
NUEVO ARCOBALENO ASOCIACION CIVIL	7	15,22	84	14,00
GRUPO DE LOS NOBLES ASOCIACIÓN CIVIL	5	10,87	60	10,00
ASOCIACIÓN MARPLATENSE PRO HOGARES MARIA AMALIA BUSTINZA	4	8,70	48	8,00
CENTRO DE REHABILITACION NIÑOS LISIADOS	4	8,70	48	8,00
POSADA DEL INTI ASOCIACIÓN CIVIL	1	2,17	12	2,00

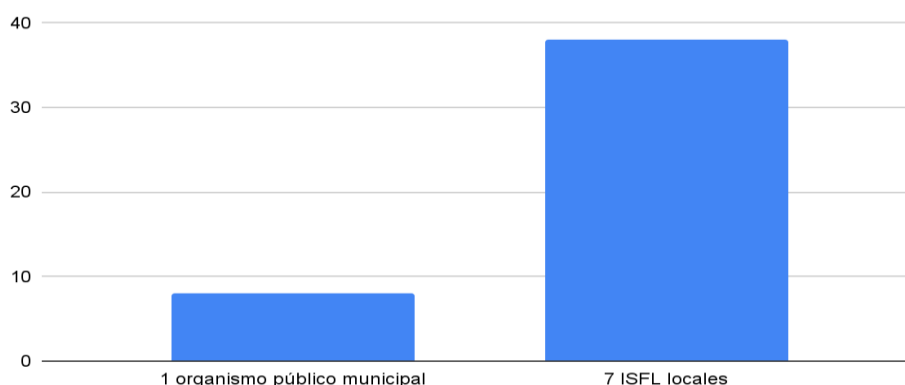
<sup>90</sup> Las dificultades generales del sector para el período incluyen una combinación de caída del mercado interno por pérdida del poder adquisitivo de los salarios, fuerte incremento de las importaciones, caída de la producción y alza de los costos. Estas dificultades han afectado a toda la industria manufacturera, y en particular al sector textil, en sus diferentes eslabones de la cadena de producción.

TOTAL	46	100	600	100
-------	----	-----	-----	-----

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT MDP.

**GRÁFICO 9**  
**PROYECTOS ASOCIATIVOS DE INTERÉS COMUNITARIO, POR ORGANISMO RESPONSABLE. MDP 2010-2021.**

Proyectos Línea 1 Promover por organismo responsable, Mar del Plata 2010-2021



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT MDP.

Según se pudo recabar durante las entrevistas, la Línea 1 tuvo durante el período dos grandes limitantes. Primero, el estar acotada a la discapacidad mental. A diferencia de las demás líneas o subprogramas, en ésta sólo podían participar personas con discapacidad mental acreditada. En segundo lugar, las ayudas económicas de esta línea fueron durante todo el período más bajas aún que las de las demás líneas. De tal forma que la población con discapacidad que formalmente podía participar (con discapacidad mental) se inclinó por otras líneas cuya ayuda económica mensual era más alta. La mayor parte de la población con discapacidad, mental y de otros tipos, eligió como se verá en el apartado siguiente de esta tesis, una línea también del Ministerio, pero un poco más flexible y con mejor ayuda económica.

#### **5.4. LAS ACTIVIDADES DE APOYO A LA INSERCIÓN LABORAL (LÍNEA 2)**

La *Línea de Actividades de Apoyo a la Inserción Laboral*, como se mencionó en el Capítulo 4 de esta tesis, se instrumenta en forma articulada con otros programas o acciones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación,

promoviendo la inclusión de los participantes en distintas prestaciones. A continuación, se describen los proyectos de la Línea 2, agrupados por subprograma oferente.

#### **5.4.1. Los proyectos del Programa de Entrenamiento para el Trabajo**

Los proyectos de la Línea de Entrenamiento para el Trabajo se subdividen a su vez en tres sublíneas, según el tipo de organismo responsable de la ejecución:

- Línea Sector Público
- Línea Sector Privado
- Línea Sector Instituciones sin Fines de Lucro

El *Programa de Entrenamiento para el Trabajo* busca mejorar la empleabilidad de las personas desocupadas a través de capacitaciones teóricas y prácticas en puestos de trabajo reales. Propuesto como un dispositivo de formación “para” y “en” el trabajo, implica pensar en la figura de la persona con discapacidad como un “aprendiz” en ese contexto<sup>91</sup>. Se inscriben dentro de las prácticas situadas, como las prácticas profesionalizantes que se mencionaron para el caso de las escuelas secundarias.

Desde 2008, los Entrenamientos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, tienen como objeto acompañar las transiciones de las personas con discapacidad al mercado de trabajo, planteando la estrategia en vinculación con actores del mundo socioproductivo (empresas, organizaciones de la sociedad civil, organismos públicos). Desde estas propuestas, las prácticas constituyen un instrumento de formación y/o dispositivo de acercamiento al mundo laboral, por considerarse una manera eficaz de desarrollar saberes “en contexto”, y que tienden “puentes” con el empleo (Jacinto, 2010).

Se sostiene que brindan una alternativa de aprendizaje que resulta más atractiva, tanto para las personas con discapacidad como para las empresas, que los programas de tipo puramente académicos, porque “forman” a las personas con las habilidades y actitudes relevantes y demandadas en el mercado laboral y porque sirven para conectarlos con empleadores potenciales (Roberti, 2020). Así, las prácticas situadas en espacios laborales cobran nuevos sentidos en el marco de las políticas de empleo, como el programa *Promover la Igualdad de Oportunidades*. Si las prácticas profesionalizantes

---

<sup>91</sup> En sus orígenes y bajo diferentes formatos (talleres medievales; en fábricas; en sistemas duales; etc.) tuvo el objetivo de atender necesidades formativas de los trabajadores, más o menos puntuales, pero que han apuntado al “adiestramiento” instrumental y comportamental realizado en el mismo proceso de trabajo, bajo una forma de entrenamiento (Mitnik y Coria, 2006; Sladogna, 2015).

son consideradas como un complemento a la formación teórica, los *Entrenamientos para el Trabajo (EPT)* se constituyen en “experiencias acompañadas” para que las personas con discapacidad de bajos recursos experimenten reglas del mundo del trabajo y socialicen laboralmente (Roberti, 2020)<sup>92</sup>.

#### 5.4.1.1. La Línea Sector Público

En el caso de *Entrenamiento para el Trabajo Línea Sector Público* de la Agencia Territorial Mar del Plata se evidenció gran cantidad de proyectos, así como ubicaciones en distintos puntos geográficos, aunque con una fuerte concentración en la ciudad de Mar del Plata. Se encontraron 453 registros de proyectos, que suman en total 2.997 cupos para personas con discapacidad<sup>93</sup>. El primer registro data de septiembre del año 2012 y el último de julio del año 2021 -momento en que se realizó el relevamiento de los datos-. Los proyectos tuvieron entre seis y ocho meses de duración.

**CUADRO 17**  
**PROYECTOS DE ENTRENAMIENTO PARA EL TRABAJO,**  
**LÍNEA SECTOR PÚBLICO, AT MAR DEL PLATA, 2010-2021.**

LOCALIDAD	PROYECTOS	%	PARTICIPANTES	%
Mar del Plata	280	61,81	2.340	78,08
Miramar	29	6,40	195	6,51
Necochea	33	7,28	145	4,84
Pinamar	21	4,64	83	2,77
Lobería	26	5,74	58	1,94
Mar Chiquita	3	0,66	27	0,90
Mar del Tuyú	2	0,44	23	0,77
Santa Clara del Mar	7	1,55	22	0,73
Camet Norte	3	0,66	20	0,67

<sup>92</sup> En general, los EPT se realizan en puestos iniciales de baja calificación, en contextos de aprendizajes informales, donde los saberes aprendidos remiten a competencias generales para un empleo (responsabilidad, reconocimiento de autoridad y ejecución de órdenes, cumplimiento de horarios, etc.) y en ciertos casos a ciertas técnicas o procesos simples propios del puesto. Además, otras incidencias objetivas vinculadas a la mejora en la probabilidad de inserción en un empleo formal (Bertranou y Casanova, 2015), como también el desarrollo de cierta “red” de contactos a partir de la cual generan nuevas estrategias (Roberti, 2020, p.7).

<sup>93</sup> Decimos cupos y no personas porque una misma persona pudo participar en más de un proyecto.

Balcarce	3	0,66	14	0,47
Coronel Vidal	15	3,31	12	0,40
Maipú	8	1,77	12	0,40
Estación Chapadmalal	1	0,22	10	0,33
Quequén	4	0,88	8	0,27
Costa Bonita	7	1,55	7	0,23
Batán	1	0,22	5	0,17
Otamendi	5	1,10	5	0,17
Arenas Verdes	2	0,44	4	0,13
General Pirán	1	0,22	4	0,13
Estación La Dulce	1	0,22	2	0,07
Juan N. Fernández	1	0,22	1	0,03
<b>Total</b>	<b>453</b>	<b>100</b>	<b>2.997</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT Mar del Plata.

De los 453 proyectos de esta línea para el período de referencia 2010-2021, 280 correspondían a la ciudad de Mar del Plata, abarcando un total de 2.340 personas. Lo que representaba un 78% del total de la población con discapacidad atendida por la Agencia Territorial Mar del Plata del MTEySS concentrada en la ciudad de Mar del Plata.

Los proyectos se repartieron entre las siguientes actividades:

**CUADRO 18**  
**PROYECTOS DE ENTRENAMIENTO PARA EL TRABAJO, LÍNEA SECTOR PÚBLICO,**  
**MAR DEL PLATA 2010-2021. POR PUESTO DE FORMACIÓN**

PUESTO DE FORMACIÓN	PROYECTOS	%
S/D	106	37,19
Auxiliar textil	46	16,14
Auxiliar administrativo / de biblioteca / Atención al público /secretario	45	15,79
Auxiliar oficios: carpintería, pintura, herrería, mantenimiento, reciclado, reparación de bicis	32	11,23
Operador de monitoreo / informático / digitalizador / telefónico	15	5,26
Artesano / Ceramista	15	5,26
Operario de huerta / jardinería	12	4,21
Operarios varios: ecoleños, lácteos, tapicería	4	1,40

Auxiliar varios: bromatología, cerrajería, deportes	3	1,05
Promotor comunitario	3	1,05
Auxiliar de cocina	2	0,70
Auxiliar docente	2	0,70
Total	285	100

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de la AT Mar del Plata.

Si bien no se pudo rearmar la información para la totalidad de proyectos -no se encontraron datos sobre puesto de formación o actividad en 106 proyectos, por error o falta de datos en sistema- puede observarse una gran variedad de puestos concentrándose nuevamente en el sector textil y se agrega el sector administrativo y de atención al público.

Respecto al sector textil vale lo dicho en el apartado anterior de esta tesis. Los proyectos con perfil de egreso como auxiliares administrativos fueron, en cambio, impulsados por la posibilidad de avanzar con inserciones laborales en algunos organismos públicos, siguiendo la recomendación de la Ley N°22.431, modificada por la Ley N°25.689, que establece que el Estado nacional, con todos sus organismos, está obligado a ocupar personas con discapacidad en una proporción no menor del 4% de la totalidad de su personal y a establecer reservas de puestos de trabajo, exclusivamente otorgados por ellas. Esto es extensivo a los organismos provinciales y municipales que tienen sus propias normativas en concordancia con la normativa nacional. Los proyectos de ***Entrenamiento para el Trabajo Línea Sector Público*** fueron utilizados en muchos casos como dispositivos de pre inserción laboral en el sector público, donde predominaban los puestos de tipo administrativo. Como ocurrió en el caso de Antonio y demás participantes entrevistados que lograron insertarse laboralmente, los Entrenamientos para el Trabajo fueron la herramienta privilegiada de política pública que les permitió acceder a los organismos, darse a conocer, aprender las tareas del puesto y luego ser contratados.

Si observamos la distribución de proyectos por organismo responsable vemos que más del 70% de los proyectos de ***Entrenamiento para el Trabajo línea Sector Público*** fueron ejecutados por la Municipalidad de General Pueyrredón, un 8% por el Instituto Nacional de Rehabilitación Psicofísica del Sur (INAREPS) y el 22% restante por otros ocho organismos públicos: de carácter nacional, la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP) y la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), y provinciales

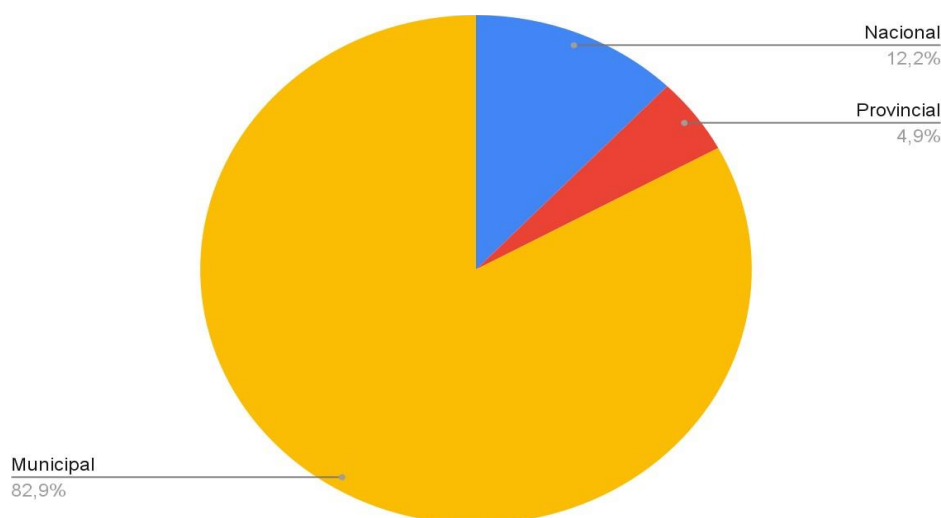
como Centros de Formación Laboral para personas con discapacidad, Escuelas Especiales y el Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires.

**CUADRO 19**  
**PROYECTOS DE ENTRENAMIENTO PARA EL TRABAJO, LÍNEA SECTOR PÚBLICO. MAR DEL PLATA 2010-2021. POR ORGANISMO RESPONSABLE.**

ORGANISMO RESPONSABLE	PROYECTOS	%
Municipalidad de General Pueyrredón	204	71,58
S/D	39	13,68
Instituto Nacional de Rehabilitación Psicofísica Dr.	23	8,07
Universidad de Mar del Plata	5	1,75
Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires	4	1,40
Escuela Especial N° 501	3	1,05
Comisión Nacional de Regulación del Transporte	2	0,70
Escuela Especial N° 503	2	0,70
Centro de Formación Laboral N° 3	1	0,35
Gobernación de la Provincia de Buenos Aires	1	0,35
Ministerio Público. Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires	1	0,35
<b>Total</b>	<b>285</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT Mar del Plata.

**GRÁFICO 10**  
**PROYECTOS DE ENTRENAMIENTO PARA EL TRABAJO, LÍNEA SECTOR PÚBLICO. MAR DEL PLATA 2010-2021. POR NIVEL DEL ORGANISMO RESPONSABLE.**



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT Mar del Plata.

Se observa en esta distribución evidencia a favor de lo mencionado en cuanto al proceso de descentralización de la política pública y la realización de más actividades en el nivel municipal, que en el nivel provincial o nacional. Si bien la política pública de empleo para personas con discapacidad parte de programas de orden nacional se implementa principalmente a través de organismos públicos municipales.

#### 5.4.1.2. La Línea Sector Privado

En cuanto a los proyectos de la *Línea Sector Privado* se encontraron 194 registros, con un cupo total para 550 personas con discapacidad, entre julio del 2012 y julio del 2021 (momento en que se realizó la construcción de datos) para el total de localidades de la Agencia Territorial Mar del Plata. De ese total, casi el 75% corresponde a proyectos realizados en la ciudad de Mar del Plata, repartiéndose los restantes proyectos en 8 localidades aledañas. La duración de los proyectos se registró en la gran mayoría de los casos en 6 meses, con excepción de los proyectos de temporada que duraron entre 3 y 4 meses.

**CUADRO 20**  
**PROYECTOS DE ENTRENAMIENTO PARA EL TRABAJO, LÍNEA SECTOR PRIVADO. AT**  
**MAR DEL PLATA 2010-2021. POR LOCALIDAD.**

LOCALIDAD	PROYECTOS	%	PARTICIPANTES	%
Mar del Plata	145	74,74	322	58,55
Pinamar	22	11,34	194	35,27
Ostende	9	4,64	12	2,18
Batán	5	2,58	5	0,91
Costa Bonita	2	1,03	5	0,91
Miramar	5	2,58	5	0,91
Necochea	3	1,55	3	0,55
Tres Arroyos	2	1,03	3	0,55
Lobería	1	0,52	1	0,18
<b>TOTAL</b>	<b>194</b>	<b>100</b>	<b>550</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT Mar del Plata.

A continuación, se presentan los proyectos de *Entrenamiento para el Trabajo* *Línea Sector Privado* ordenados por puesto de trabajo, indicando cantidad de proyectos y participantes en cada caso:

**CUADRO 21**  
**PROYECTOS DE ENTRENAMIENTO PARA EL TRABAJO, LÍNEA SECTOR PRIVADO.**  
**MAR DEL PLATA 2010-2021. POR PUESTO DE FORMACIÓN.**

PUESTO DE FORMACIÓN	PROYECTOS	%	PARTICIPANTES	%
Atención al público	37	29,84	72	31,30
S/D	24	19,35	41	17,83
Auxiliar de cocina	17	13,71	24	10,43
Operario industrial	3	2,42	14	6,09
Operador telefónico	5	4,03	14	6,09
Auxiliar administrativo	8	6,45	11	4,78
Auxiliar de limpieza	9	7,26	9	3,91
Auxiliar de producción	4	3,23	7	3,04
Ayudante de etiquetado	1	0,81	7	3,04
Auxiliar de cerrajería	2	1,61	6	2,61
Auxiliar de carpintería	3	2,42	4	1,74
Operario textil	1	0,81	4	1,74
Auxiliar de pastelería	1	0,81	3	1,30
Auxiliar docente	1	0,81	3	1,30
Operador informático	1	0,81	3	1,30
Auxiliar de laboratorio	2	1,61	2	0,87
Auxiliar de peluquería	2	1,61	2	0,87
Auxiliar textil	2	1,61	2	0,87
Ayudante de salón	1	0,81	2	0,87
<b>TOTAL</b>	<b>124</b>	<b>100</b>	<b>230</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT Mar del Plata.

Se observa una correlación entre las principales actividades de los entrenamientos en la línea sector público y privado. Según se obtuvo de entrevistas a participantes, las trayectorias de capacitación e inserción laboral duran varios años<sup>94</sup>. En general se inician

<sup>94</sup> Aunque no es posible generalizar los hallazgos de las entrevistas a toda la población, se reconstruyen en el siguiente capítulo trayectorias de inserción que en todos los casos muestran un largo recorrido medido en años.

a través de un *Entrenamiento para el Trabajo línea Sector Público* (hay más proyectos, de cupos más amplios incluso, con personal idóneo o con experiencia con personas con discapacidad), luego repiten en una o varias oportunidades los entrenamientos en el sector público y en algunos casos pasan luego a un *Entrenamiento para el Trabajo línea Sector Privado*.

Resultó interesante para esta investigación observar los organismos presentantes de esta línea. Para preservar los datos de las empresas<sup>95</sup> se presentan los registros de proyectos de *Entrenamiento para el Trabajo línea Sector Privado* agrupados por tamaño de empresa. La clasificación de las empresas se tomó del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad de la Nación, que a su vez la establece en base a la dotación de personal, como se expresa en el CUADRO 21.

**CUADRO 22**  
**CLASIFICACIÓN DE EMPRESAS SEGÚN DOTACIÓN DE PERSONAL**

Clasificación de empresas según dotación de personal			
MICROEMPRESAS	PEQUEÑAS EMPRESAS	MEDIANAS EMPRESAS	GRANDES EMPRESAS
0 a 5 trabajadores registrados	6 a 15 trabajadores registrados	16 a 80 trabajadores registrados	Más de 80 trabajadores registrados

Fuente: Elaboración propia, en base a datos del MTEySS.

**CUADRO 23**  
**PROYECTOS DE ENTRENAMIENTO PARA EL TRABAJO, LÍNEA SECTOR PRIVADO. MAR DEL PLATA 2010-2021. POR TAMAÑO DE LA EMPRESA**

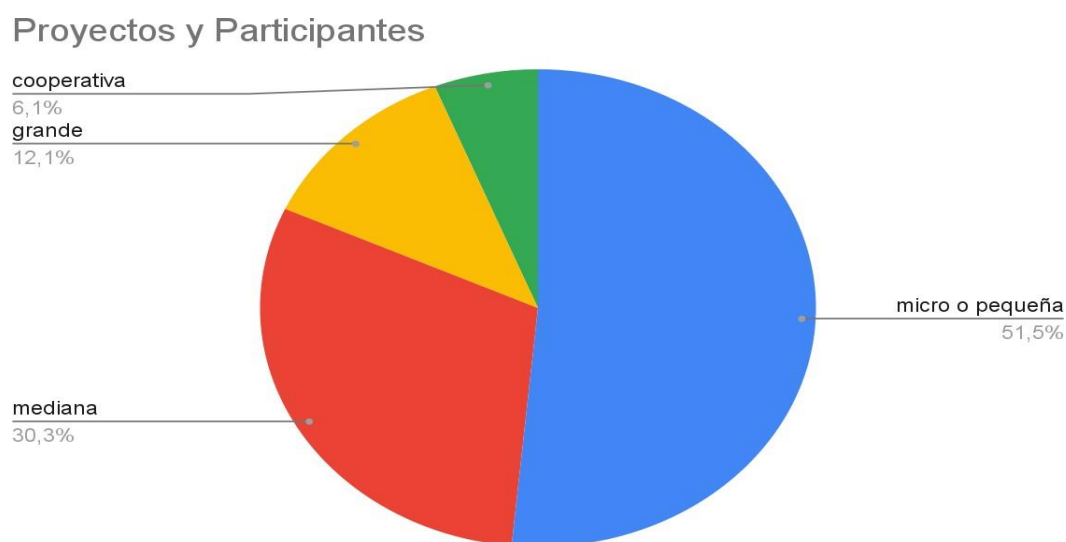
TAMAÑO DE LA EMPRESA	PROYECTOS	%	PARTICIPANTES	%
micro o pequeña	68	51,52	102	41,80
mediana	40	30,30	59	24,18
grande	16	12,12	47	19,26
cooperativa autogestionada	8	6,06	36	14,75
<b>TOTAL</b>	<b>132</b>	<b>100</b>	<b>244</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT Mar del Plata.

<sup>95</sup> El permiso obtenido para trabajar la información expresaba la obligación de resguardar la información personal o de identificación particular de cualquier participante beneficiario o empresa, no así con los organismos públicos o instituciones sin fines de lucro.

Pudo observarse que fueron las pequeñas y medianas empresas las que realizaron más del 50% de los proyectos, mientras que los restantes se dividían en orden decreciente entre empresas medianas, grandes y cooperativas autogestionadas<sup>96</sup>.

**GRÁFICO 11**  
**PROYECTOS DE ENTRENAMIENTO PARA EL TRABAJO, LÍNEA SECTOR PRIVADO.**  
**MAR DEL PLATA 2010-2021. POR TAMAÑO DE LA EMPRESA.**



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT Mar del Plata.

Desde aquí es posible esbozar una línea interpretativa, que relaciona la cantidad de proyectos por tipo de empresa con los montos de las ayudas económicas del Estado nacional. Se ha podido constatar que las ayudas económicas del programa resultaron muy bajas, para las grandes empresas estas ayudas resultan insignificantes, mientras esos mismos montos para las microempresas adquieren cierta significatividad. Esto es un ejemplo más de la heterogeneidad que caracteriza al mercado de trabajo regional.

Los montos de las ayudas económicas del Estado para esta política pública, han sido señalados en el CAPÍTULO 4 de esta tesis, como una de las principales limitaciones de los programas. La actualización de sus valores fue realizándose en forma esporádica, en promedio dos veces al año, y como resultado de decisiones ministeriales con carácter de Resolución. Pero esta actualización no se realizó de manera constante a lo largo del tiempo, sino que tuvo fuertes vaivenes ligados a las gestiones políticas. Hubo gobiernos inclinados a la ampliación de los derechos sociales (2010-2015 y 2020 en adelante), que

---

<sup>96</sup> Las cooperativas autogestionadas merecen una especial atención, se abordan en el apartado 5.4.3. de esta tesis.

buscaron dar celeridad y amplitud a las actualizaciones de los subsidios, mientras que hubo gestiones ligadas a la austeridad fiscal y la reducción del gasto público (2016-2019) que llevaron al congelamiento de los subsidios y a actualizaciones mínimas y por debajo de los aumentos inflacionarios<sup>97</sup>, lo que con el tiempo llevó a que estas ayudas resultaran aún más insignificantes incluso para las mayorías desocupadas, subocupadas, u ocupadas en el sector informal de la economía. Se detalla el análisis de los proyectos de forma integrada y en relación a los gobiernos nacionales más adelante en esta tesis.

### 5.4.1.3. La Línea Sector Instituciones sin Fines de Lucro

En cuanto a los proyectos del *Programa de Entrenamiento para el Trabajo Línea Sector Institución Sin Fines de Lucro* se encontraron 170 registros en la Agencia Territorial Mar del Plata, para un total de 1182 personas con discapacidad. Los proyectos de ISFL originalmente se dividían en dos sublíneas: oficios y servicios. Pero en julio del año 2016 las sublíneas fueron integradas en una sola, la de oficios. Para este análisis se presentan los datos unificados. De los 170 proyectos totales, 156 corresponden a la ciudad de Mar del Plata. El primer proyecto de esta línea fue registrado en mayo del año 2015 y el último en junio del año 2021 (el mes anterior a la recogida de datos de esta investigación).

**CUADRO 24**  
**PROYECTOS DE ENTRENAMIENTO PARA EL TRABAJO, LÍNEA ISFL.**  
**AT MAR DEL PLATA 2010-2021.**

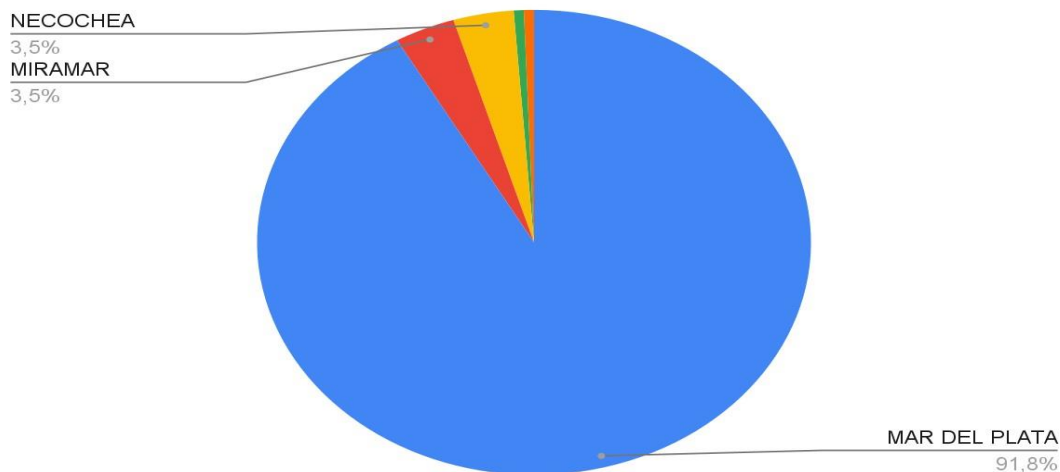
LOCALIDAD	PROYECTOS	%	PARTICIPANTES	%
MAR DEL PLATA	156	91,76	1081	91,46
MIRAMAR	6	3,53	54	4,57
NECOCHEA	6	3,53	36	3,05
VILLA GESELL	1	0,59	10	0,85
TRES ARROYOS	1	0,59	1	0,08
Total	170	100	1182	100

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT Mar del Plata.

<sup>97</sup> Ver GRÁFICO 5: Evolución de los montos de ayudas económicas EPT, valores CBA y SMVM (en pesos), Argentina 2010-2021, presentado en el Capítulo 4 de esta tesis.

**GRÁFICO 12**  
**PROYECTOS DE ENTRENAMIENTO PARA EL TRABAJO,**  
**LÍNEA ISFL. AT MAR DEL PLATA 2010-2021.**

**Proyectos y Cupo**



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT Mar del Plata.

La ciudad de Mar del Plata representa más del 90% de los proyectos y participantes de la *Línea Sector Instituciones sin Fines de Lucro* (sublínea servicios más sublínea oficios). Se muestra como cabecera de la región.

En cuanto a los puestos de trabajo para los que se capacita en esta línea se observa una gran variedad:

**CUADRO 25**  
**PROYECTOS DE ENTRENAMIENTO PARA EL TRABAJO, LÍNEA SECTOR ISFL. MAR DEL**  
**PLATA 2010-2021. POR PUESTO DE CAPACITACIÓN.**

Entrenamiento para el Trabajo Línea Sector Institución sin Fines de Lucro				
Puesto de capacitación	Proyectos	%	Participantes	%
Productor artesanal (artesanías varias)	28	17,95	266	24,61
Auxiliar textil (costura, tejido)	22	14,10	154	14,25
Ceramista/mosaiquismo/cestería	10	6,41	90	8,33
Productor varios desinfectantes	11	7,05	89	8,23
Productores varios (bolsas, briquetas, cosméticos, juegos, macetas, pañales)	10	6,41	87	8,05
Productor agroecológico/jardinero/vivero	6	3,85	69	6,38
Auxiliar de construcción/pintura/reciclado/carpintería	8	5,13	62	5,74

Auxiliar de limpieza/maestranza	14	8,97	50	4,63
Auxiliar de acuario	7	4,49	45	4,16
Auxiliar de marroquinería	3	1,92	32	2,96
Auxiliar administrativo/atención al público	14	8,97	31	2,87
Auxiliar varios (vidriería, sonido, informática radio)	6	3,85	26	2,41
Auxiliar de diseño	3	1,92	21	1,94
Organizador de eventos	2	1,28	21	1,94
Auxiliar de producción (varios: macetas, sobres)	3	1,92	20	1,85
Auxiliar de cocina	5	3,21	11	1,02
Auxiliar de peluquería	3	1,92	5	0,46
Auxiliar de Terapeuta Ocupacional	1	0,64	2	0,19
<b>Total</b>	<b>156</b>	<b>100,00</b>	<b>1081</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT Mar del Plata.

En cuanto a los organismos responsables, se hallaron 17 organismos responsables:

**CUADRO 26**  
**PROYECTOS Y PARTICIPANTES EPT, LÍNEA SECTOR ISFL. MAR DEL PLATA 2010-2021.**  
**POR ORGANISMO RESPONSABLE**

Entrenamiento para el Trabajo Línea Sector Institución sin Fines de Lucro				
Organismo responsable	Proyectos	%	Participantes	%
ASOCIACIÓN INTEGRADORA DE PERSONAS CON PADECIMIENTOS	90	57,69	658	60,87
ASOC. CIVIL P. LA CONT. Y ASIS. AL DISCAP. NUEVOS HORIZONTES	21	13,46	162	14,99
ASOCIACIÓN AYUDA AL ALCOHÓLICOS EN RECUPERACIÓN	7	4,49	84	7,77
ASOCIACION CIVIL DAR MÁS PARA EL DISCAPACITADO	5	3,21	55	5,09
CENTRO COMUNITARIO INTEGRAL NUESTRA SEÑORA DE LUJÁN MAR DEL	5	3,21	36	3,33
FUNDACIÓN CEPES-CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS	2	1,28	20	1,85
FUNDACIÓN UN LUGAR	2	1,28	14	1,30
BANCO DE ALIMENTOS MANOS SOLIDARIAS	6	3,85	13	1,20
ASOCIACIÓN SÍNDROME DE DOWN DE MAR DEL PLATA	2	1,28	10	0,93

ASOCIACIÓN CIVIL MAR DEL PLATA CONVENTION & VISITORS BUREAU-	4	2,56	10	0,93
UNIÓN MARPLATENSE DE ACCIÓN SOCIAL POR LOS DERECHOS DEL CIEG	2	1,28	9	0,83
FUNDACIÓN CENTRO DE DESARROLLO EMPRESARIAL DE MAR DEL PLATA	2	1,28	2	0,19
ASOC EMPLEADOS DE CASINOS PRO AYUDA A LA NIÑEZ DISC	2	1,28	2	0,19
CLUB ATLETICO ONCE UNIDOS-CLUB ATLÉTICO ONCE UNIDOS	2	1,28	2	0,19
UNIÓN DE TRABAJADORES DEL TURISMO HOTELEROS Y GASTRONÓMICOS	2	1,28	2	0,19
INSTITUTO NUEVO ARCOBALENO	1	0,64	1	0,09
CLUB ATLÉTICO QUILMES	1	0,64	1	0,09
<b>TOTAL</b>	<b>156</b>	<b>100,00</b>	<b>1081</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT Mar del Plata.

Al analizar la distribución de proyectos de la *Línea Instituciones sin Fines de Lucro* por organismo responsable se observó una institución destacada, que absorbía por sí misma casi el 58% del total, la Asociación Integradora de Personas con Padecimientos Psíquicos<sup>98</sup>. Esta institución se presenta en la ciudad de Mar del Plata como una de las pocas instituciones dedicada a padecimientos psíquicos que funciona como centro de día y brindando diversos talleres y cursos. Conveniada con diversas obras sociales, incluso las que ofrecen la provincia de Buenos Aires (IOMA) y la nación (Profe), las actividades que ofrece no tienen costo adicional para sus participantes. Estas prestaciones se enmarcan en la Ley N°24.901, por la cual las personas con discapacidad tienen derecho a recibir prestaciones para garantizar su bienestar y su inclusión.

#### 5.4.2. Los proyectos del Programa de Inserción Laboral

El *Programa de Inserción laboral* (PIL) justamente promueve la inserción laboral de personas con discapacidad, en empresas, organismos públicos y/o instituciones sin fines de lucro. Cuando uno de estos organismos incorpora trabajadores desocupados con discapacidad y les registra, recibe una ayuda económica por parte del Ministerio que cubre parte del salario de la persona que se está incorporando. La empresa se hace cargo

<sup>98</sup> Por ese motivo durante el trabajo de campo se visitó la institución, se pudo observar algunas de las actividades que realizaban y entrevistar a trabajadores y participantes.

de completar la diferencia para alcanzar lo que corresponde de acuerdo al Convenio Colectivo correspondiente a su sector de actividad. El *Programa* se divide en dos sublíneas: *Sector Privado* y *Sector Público*. Para este *Programa* no se encontraron datos clasificados por tamaño de empresa según dotación de personal, lo que hubiera sido interesante para seguir el desarrollo de la línea interpretativa que atribuía mayor participación de las PYMES porque para ellas el aporte económico del Ministerio sí resulta de cierta relevancia.

En el análisis de los proyectos de *Inserción Laboral - Línea Sector Privado* se encontraron un total de 30 proyectos con 34 participantes para la Agencia Territorial Mar del Plata. El primer proyecto se registró en mayo del año 2011 y el último en junio del año 2021 (el mes anterior a la recogida de datos de esta investigación). La ciudad de Mar del Plata concentraba la casi totalidad de los proyectos.

**CUADRO 27**  
**PROYECTOS Y PARTICIPANTES DE INSERCIÓN LABORAL**  
**LÍNEA SECTOR PRIVADO, AT MDP 2010-2021**

Programa de Inserción Laboral Línea Sector Privado				
Localidad	Proyectos	%	Participantes	%
Mar del Plata	29	96,67	33	97,06
Tres Arroyos	1	3,33	1	2,94
Total	30	100,00	34	100,00

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT Mar del Plata.

Se observó una significativa reducción en la cantidad de proyectos y participantes en relación al *Programa de Entrenamiento para el Trabajo*. El *Programa de Inserción Laboral* implica el registro (la contratación) de los participantes como trabajadores del organismo, lo que da inicio a una relación laboral formal, con el contrato que establezca el convenio colectivo del sector de actividad. Se aceptan las modalidades de contratación permanentes y temporales. Incluso los contratos temporales ya que estos son muy frecuentes vinculados al turismo de sol y playa de la costa bonaerense que cubre la AT Mar del Plata.

**CUADRO 28**  
**PROYECTOS Y PARTICIPANTES DE INSERCIÓN LABORAL LÍNEA SECTOR PRIVADO,**  
**POR PUESTO DE INSERCIÓN. MAR DEL PLATA, 2010-2021**

Programa de Inserción Laboral Línea Sector Privado
--

Puesto de inserción	Proyectos	%	Participantes	%
Atención al público	8	27,59	9	27,27
Auxiliar informático	2	6,90	5	15,15
Auxiliar administrativo	5	17,24	5	15,15
Operario industrial	4	13,79	4	12,12
Auxiliar de depósito/reparto	3	10,34	3	9,09
Auxiliar telefónico	3	10,34	3	9,09
Auxiliar de limpieza	2	6,90	2	6,06
Auxiliar cerrajero	1	3,45	1	3,03
Auxiliar de farmacia	1	3,45	1	3,03
Total	29	100,00	33	100,00

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de la AT Mar del Plata.

Se pudo observar que los puestos de inserción se relacionaban directamente con los puestos de capacitación de los proyectos de *Entrenamiento para el Trabajo*, sobre todo en la *Línea Sector Privado*. Esto se debía a que los participantes del *Programa de Inserción Laboral*, en todos los casos, transitaron antes por experiencias de *Entrenamiento para el Trabajo* en las empresas donde luego se insertaron. Esto se aborda con mayor detalle en el CAPÍTULO 6 de esta tesis.

En cuanto a la *Línea Sector Público* se la encontró directamente relacionada con el cumplimiento de la Ley N°22.431, en tanto promueve la contratación por parte de organismos públicos de personas con discapacidad. Al respecto desde la Agencia Territorial Mar del Plata del MTEySS de la Nación conjuntamente con el Programa SECLAS del Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires se llevaba adelante la tarea de solicitar vía notificación formal a los organismos públicos nacionales, provinciales y municipales que informaran su situación respecto al cumplimiento de dicha normativa. Ninguno de los organismos consultados cumplía con los términos establecidos en dicha Ley. Según nos informó la responsable del SECLAS en Mar del Plata y la región en entrevistas, “recabar esta información no resultó nada fácil” (Responsable SECLAS, Entrevistas 2021). Luego de solicitada la información los Ministerios ofrecían a los organismos públicos la posibilidad de presentar proyectos del Programa de Inserción Laboral para avanzar en el cumplimiento del cupo laboral del 4% para las personas con discapacidad. Se hallaron 34 registros de proyectos para un total de 138 personas con

discapacidad. El primer proyecto databa de abril del año 2012 y el último de mayo del año 2021 (dos meses antes de la recolección de datos para esta investigación).

**CUADRO 29**  
**PROYECTOS Y PARTICIPANTES DEL PROGRAMA DE INSERCIÓN LABORAL LÍNEA**  
**SECTOR PÚBLICO, POR LOCALIDAD**

Programa de Inserción Laboral Línea Sector Público				
Localidad	Proyectos	%	Participantes	%
MAR DEL PLATA	14	41,18	102	73,91
NECOCHEA	3	8,82	14	10,14
PINAMAR	7	20,59	11	7,97
MIRAMAR	4	11,76	4	2,90
OTAMENDI	3	8,82	3	2,17
SANTA CLARA DEL MAR	1	2,94	2	1,45
BALCARCE	1	2,94	1	0,72
CORONEL VIDAL	1	2,94	1	0,72
Total	34	100,00	138	100,00

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de la AT Mar del Plata.

Si bien se observó mayor dispersión geográfica que en la *Línea Sector Privado* del mismo programa, se mantuvo la tendencia a la concentración de los proyectos y participantes en la cabecera de la Agencia Territorial Mar del Plata, la ciudad de Mar del Plata.

**CUADRO 30**  
**PROYECTOS Y PARTICIPANTES DEL PROGRAMA DE INSERCIÓN LABORAL LÍNEA**  
**SECTOR PÚBLICO, POR ORGANISMO. MAR DEL PLATA 2010-2021**

Programa de Inserción Laboral Línea Sector Público				
Organismo	Proyectos	%	Participantes	%
Municipalidad de General Pueyrredón	11	91,67	97	98,98
Centro de Bioquímicos IX Distrito	1	8,33	1	1,02
Total	12	100,00	98	100,00

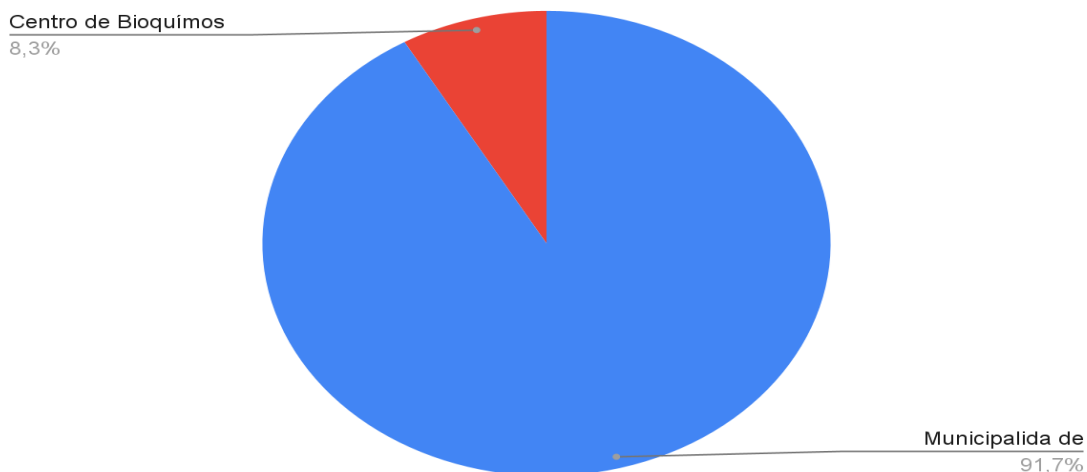
Fuente: Elaboración propia, en base a datos de la AT Mar del Plata.

Dentro de la ciudad de Mar del Plata, los proyectos de *Inserción Laboral* se concentraron casi exclusivamente en un único organismo, la Municipalidad de General

Pueyrredón. Esto confirmó lo mencionado en el CAPÍTULO 1, apartado 1.1.3 del marco teórico de esta tesis, en el sentido que mencionara Fernández Arroyo (2012) de la “municipalización” de la responsabilidad en la implementación de la política de empleo.

**GRÁFICO 13**  
**PROYECTOS Y PARTICIPANTES DE INSERCIÓN LABORAL POR ORGANISMO,**  
**MAR DEL PLATA 2010-2021**

Proyectos y Participantes



Fuente: elaboración propia, en base a datos del MTEySS.

**CUADRO 31**  
**PROYECTOS Y PARTICIPANTES DEL PROGRAMA DE INSERCIÓN LABORAL LÍNEA**  
**SECTOR PÚBLICO, POR PUESTO DE INSERCIÓN. MAR DEL PLATA 2010-2021**

Programa de Inserción Laboral Línea Sector Público				
Puesto de inserción	Proyectos	%	Participantes	%
Operador de monitoreo	3	25,00	71	72,45
Auxiliar administrativo	5	41,67	18	18,37
S/D	2	16,67	7	7,14
Auxiliar bioquímico	1	8,33	1	1,02
Auxiliar de mantenimiento	1	8,33	1	1,02
Total	12	100,00	98	100,00

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT Mar del Plata.

Al analizar la línea *Sector Público* por puestos de inserción se observó la misma tendencia observada en la línea *Sector Privado*. Los puestos de inserción tenían una relación directa con los puestos de formación en entrenamientos. El *Programa de Inserción Laboral* seleccionaba algunos participantes entre aquellos que habían

transitado previamente experiencias en el marco del *Programa de Entrenamiento para el Trabajo*, en ese mismo puesto de trabajo. Experimentaron esos puestos primero como espacio de capacitación, luego como trabajadores.

En el análisis, un puesto se destacó por su cantidad de participantes: operador de monitoreo. La mayor cantidad de participantes en este puesto se debió a dos proyectos muy particulares que se realizaron en el año 2016. Los proyectos se realizaron en el Centro de Monitoreo Municipal (COM), como operarios de las cámaras de monitoreo. El COM había sido creado en el año 2015 y en ese momento comenzaron a realizarse -según los trabajadores de la Agencia Territorial Mar del Plata y Municipio- las gestiones para que esos nuevos puestos de trabajo, que estaban generándose en la Municipalidad, contemplaran la participación amplia de personas con discapacidad. En un acuerdo entre el Municipio y el MTEySS se realizaron dos proyectos que, iniciando con un mes de diferencia, entrenaron a 75 participantes cada uno. Una vez finalizados los ocho meses del *Programa de Entrenamiento para el Trabajo* se renovaron por un período de cuatro meses más y luego se definió y avanzó en la inserción laboral, a través del *Programa de Inserción Laboral*, con 45 personas -de las 150 que habían participado en los entrenamientos-. En estas experiencias tuvo gran importancia el hecho de que el Centro de Operaciones y Monitoreo se hubiera creado recientemente y fuera diseñado y construido con gran accesibilidad. Esta condición fue clave para la amplia participación de PCD, mostrando que la accesibilidad favorece la igualdad de oportunidades y efectivización de derechos.

#### **5.4.3. Los proyectos del Programa de Empleo Independiente y Entramados Productivos Locales**

Su nombre completo es *Programa de Empleo Independiente y Entramados Productivos Locales Línea Empleo Independiente*. Brinda apoyo, orientación y medios para desarrollar emprendimientos y acompaña a los emprendedores para que lleven adelante sus negocios. Está especialmente dirigido a trabajadores desocupados que participan en programas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, así como a personas que se capacitaron y trabajadores independientes. Tiene una sublínea para trabajadores desocupados con discapacidad: *Programa de Empleo Independiente sublínea Discapacitados*. La denominación “discapacitados” -al momento de construcción de datos de esta tesis-, en el nombre de la línea, remite a un modelo de

tratamiento de la discapacidad más ligado al modelo rehabilitador que al modelo social, que pareciera predominar en los demás programas analizados. En el diseño de esta línea se mencionan dos normativas: la Resolución SE N°2.044/14 y la Ley N°22.431, correspondientes a los años 2014 y 1981 respectivamente. Es posible que esta última, del año 1981, explique el desfase en el modo de abordar la discapacidad.

El **Programa** promueve la inserción laboral y/o la mejora en la calidad del empleo de las personas con discapacidad, apoyando y formalizando emprendimientos productivos y fortaleciendo entramados y redes asociativas locales (MTEySS, 2021).

Los emprendimientos que pueden ser individuales o asociativos, cuentan con asistencia técnica a través de un curso de gestión empresarial, apoyo en la formulación del proyecto y acompañamiento en su implementación. Se otorga un subsidio no reembolsable como capital inicial que puede destinarse a herramientas, maquinarias, insumos, habilitaciones, instalaciones de electricidad o gas. En caso de que el emprendimiento cuente con antigüedad de un año, haya cumplido la rendición de cuentas del primer subsidio y se justifique la pertinencia del cobro de uno nuevo, los emprendedores pueden acceder a un único refinanciamiento (MTEySS, 2021).

En la Agencia Territorial Mar del Plata se hallaron 148 proyectos del **Programa de Empleo Independiente Sub Línea Discapacitados**, para un total de 187 personas con discapacidad. Los proyectos de este programa, a diferencia de los proyectos de **Entrenamiento para el Trabajo e Inserción Laboral**, son las propias personas con discapacidad (solas o asociadas con otras personas desocupadas) quienes son responsables de los proyectos. El primer registro es de septiembre del año 2012 y el último de junio del 2020 (un año y un mes antes de la recolección de datos de esta tesis).

**CUADRO 32**  
**PROYECTOS Y PARTICIPANTES DEL PROGRAMA DE EMPLEO INDEPENDIENTE SUB**  
**LÍNEA DISCAPACITADOS, POR LOCALIDAD. AT MDP 2010-2021**

Programa de Empleo Independiente Línea Discapacitados				
Localidad	Proyectos	%	Participantes	%
Mar del Plata	80	54,05	99	52,94
Miramar	25	16,89	35	18,72
Necochea	24	16,22	30	16,04
Pinamar	4	2,70	5	2,67
Otamendi	2	1,35	4	2,14
Quequén	3	2,03	4	2,14

Mar de Ajó	3	2,03	3	1,60
Las Toninas	1	0,68	1	0,53
Lobería	1	0,68	1	0,53
Mar Chiquita	1	0,68	1	0,53
San Bernardo	1	0,68	1	0,53
San Clemente	1	0,68	1	0,53
Santa Clara	1	0,68	1	0,53
Santa Teresita	1	0,68	1	0,53
Total	148	100,00	187	100,00

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT Mar del Plata.

Como en los demás programas de la Agencia Territorial se observa una gran concentración de los proyectos en la ciudad de Mar del Plata. En cuanto a los puestos de trabajo estos no se correlacionan directamente con las actividades de *Entrenamiento para el Trabajo*, como se vio sucedía con los proyectos del *Programa de Inserción Laboral*. Les participantes de proyectos de *Empleo Independiente* no necesariamente vienen de experiencias previas de entrenamiento y los proyectos que presentan están más bien relacionados con su capacitación y experiencia laboral previas.

**CUADRO 33**  
**PROYECTOS Y PARTICIPANTES DEL PROGRAMA DE EMPLEO INDEPENDIENTE**  
**SUBLÍNEA DISCAPACITADOS, POR PUESTO DE TRABAJO. MAR DEL PLATA, 2010-2021**

Programa de Empleo Independiente Línea Discapacitados				
Puesto de trabajo	Proyectos	%	Participantes	%
S/D	25	31,25	28	28,28
Productor y/o vendedor de ropa	12	15,00	15	15,15
Organizador de eventos	4	5,00	9	9,09
Diseñador gráfico / impresor	5	6,25	7	7,07
Electricista (heladeras, aires, viviendas)	4	5,00	6	6,06
Artesano	3	3,75	4	4,04
Carpintero	3	3,75	4	4,04
Peluquero	3	3,75	3	3,03
Apicultor	2	2,50	2	2,02
Cuidador	1	1,25	2	2,02

Herrero	1	1,25	2	2,02
Armador de bolsas y sobres	1	1,25	1	1,01
Profesor de inglés	1	1,25	1	1,01
Cobrador	1	1,25	1	1,01
Constructor	1	1,25	1	1,01
Criador de perros	1	1,25	1	1,01
Decorador	1	1,25	1	1,01
Abogado	1	1,25	1	1,01
Fletero	1	1,25	1	1,01
Gomero	1	1,25	1	1,01
Agente inmobiliario	1	1,25	1	1,01
Jardinero	1	1,25	1	1,01
Productor de macetas	1	1,25	1	1,01
Maestranza	1	1,25	1	1,01
Limpiador de alfombras	1	1,25	1	1,01
Marroquinerero	1	1,25	1	1,01
Pintor	1	1,25	1	1,01
Plomero y gasista	1	1,25	1	1,01
Total	80	100,00	99	100,00

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT Mar del Plata.

Nuevamente el sector textil se destacó en cantidad de proyectos y participantes. Cabe aclarar que para la cuenta de casos de este programa solo se han tenido en cuenta los participantes que completaron el curso de gestión empresarial, presentaron su proyecto y el mismo fue financiado. No se obtuvieron datos de las personas con discapacidad que iniciaron el curso de gestión empresarial, pero, por algún motivo, no acreditaron al financiamiento (de la ayuda económica para compra de herramientas, maquinarias y en menor medida insumos).

Otra importante aclaración es que la sublínea *Discapacitados*, del *Programa de Empleo Independiente* se implementaba de forma común con las demás líneas del programa. Es decir, los tutores y docentes del programa en la mayoría de los casos no tenían experiencia ni recursos específicos de trabajo con personas en situación de discapacidad. En algunos casos las dificultades llegaban a ser insalvables. Especialmente los casos de discapacidad de tipo mental requerían apoyos durante la parte de capacitación

y también luego, durante el ejercicio del emprendimiento, tiempo en el cual el Ministerio ya no tenía prácticamente contacto. Incluso en algunos periodos se incorporó el requisito de un informe adicional para avalar la admisión de las personas con discapacidad, especialmente para revisar las solicitudes de las personas con discapacidad de tipo mental, y considerar previamente las posibilidades de participación de les interesades. En este caso la falta de apoyos fue clave y explicó en parte la baja participación de PCD en la línea, así como el hecho de que muchas personas que se postularon al programa no hayan podido completar sus proyectos y por ende recibir el financiamiento estipulado para su emprendimiento. Es interesante el rol del Trabajo Social en este punto, identificando obstáculos y acompañando situaciones particulares y colectivas. Por ejemplo, equipos escolares conformados por trabajadores sociales que acompañaron estudiantes en sus proyectos de emprendimientos laborales fueron clave en las posibilidades de inclusión de las PCD y sus proyectos acompañados.

#### **5.4.4. Los proyectos del Programa Especial de Formación y Asistencia Técnica para el Trabajo para Discapacitados**

En cuanto a la formación profesional dentro del *Programa Promover* existe el *Programa Especial de Formación y Asistencia Técnica para el Trabajo para Discapacitados*. Se observó en la denominación -lo que se mencionó también para la sublínea “discapacitados” del *Programa de Empleo Independiente*- una referencia al modelo rehabilitador, más que al social en el tratamiento de la discapacidad. Las normativas de las que emana son Resoluciones propias del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de la Secretaría de Empleo de los años 2002, 2004 y 2010. (Resolución MTEySS N° 509/2002, 8/2004, Resolución SE N°73/2010 y N°812/2004).

Este programa financia los honorarios para capacitadores, orientadores laborales, asistentes técnicos e insumos específicos para la capacitación. La carga horaria y la cantidad de cursantes depende de las particularidades de cada proyecto. Se trata de cursos de capacitación para mejorar la empleabilidad e incrementar las competencias laborales de acuerdo a las demandas del mercado, de las personas con discapacidad del territorio.

En el marco de este programa casi no se han realizado proyectos en el período de referencia 2010-2021. Se hallaron sólo dos registros, el primero de septiembre del año 2012 y el segundo de septiembre del 2014. Los dos se realizaron en la ciudad de Mar del Plata.

**CUADRO 34**  
**PROYECTOS Y PARTICIPANTES DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN Y ASISTENCIA**  
**TÉCNICA PARA DISCAPACITADOS, POR PUESTO DE FORMACIÓN. AT MDP 2010-2021.**

Programa de Formación y Asistencia Técnica para Discapacitados				
Puesto de formación	Proyectos	%	Participantes	%
Auxiliar de peluquería	1	50	15	60
Auxiliar administrativo	1	50	10	40
Total	2	100	25	100

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT Mar del Plata.

Las personas con discapacidad pueden participar de los cursos de formación disponibles para su localidad para el total de las poblaciones consideradas “vulnerables” con las que trabaja la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo. Por lo tanto, las personas con discapacidad en este período de referencia se han incluido, con el resto de la población, en otro programa del mismo ministerio, el *Programa de Formación Profesional*. Pero este último sin apoyos específicos para las PCD lo que dificulta sus trayectorias formativas.

No se pudo saber con los datos obtenidos cómo fue la distribución interna -en cuanto a personas “con discapacidad” y “sin discapacidad”-, pero igualmente se presentan los totales para el *Programa de Formación Profesional*. Se hallaron un total de 3.053 proyectos que van desde marzo del año 2010 hasta septiembre del 2019 -casi dos años antes de la recolección de datos de esta tesis-. La falta de apoyos y accesibilidad fue mencionada por les entrevistades como una de las principales fallas de esta línea. Los entornos no resultaron accesibles, ni se contó con apoyos como intérprete de lengua de señas, entre otros (Entrevistas 2021).

#### **5.4.5. Los proyectos del Programa de Servicios de la Oficina de Empleo para Asegurados**

Estos proyectos -durante los años 2020-2021- fueron claves, ante la limitación en las prestaciones habituales del *Programa Promover* por la pandemia por COVID-19. Salvo la oferta de *Formación Profesional*, que como se mostró para personas con discapacidad ha sido bastante limitada, las prestaciones de la Línea 1 y 2 del *Programa Promover* quedaron sujetas a la condición de la presencialidad.

Al llegar la pandemia y el consecuente confinamiento en domicilios particulares la presentación de nuevos proyectos que pudieran iniciar con presencialidad se volvió una contradicción difícil de resolver. En ese contexto, otro programa del Ministerio, el *Programa Seguro de Capacitación y Empleo* puso a disposición de todas las poblaciones una herramienta de política pública en formato de talleres cortos de búsqueda de empleo que podían dictarse tanto presencial, como virtual o de forma articulada entre ambas modalidades. Por este motivo se realizaron desde la Agencia Territorial Mar del Plata 13 proyectos entre noviembre del 2021 y junio del 2021 -un mes antes de la construcción de datos de esta tesis-, para un total de 215 personas con discapacidad. Lo significativo de esta línea, en su uso para personas con discapacidad, es el período que abarcan los proyectos, reforzado que su uso fue para paliar la falta de otras prestaciones.

**CUADRO 35**  
**PROYECTOS Y PARTICIPANTES DEL PROGRAMA SCYE - SERVICIOS DE OE PARA**  
**ASEGURADOS, POR LOCALIDAD. AT MAR DEL PLATA, 2010-2021.**

Programa Seguro de Capacitación y Empleo - Servicios de Oficina de Empleo para Asegurados				
Localidad	Proyectos	%	Participantes	%
Mar del Plata	8	61,54	150	65,22
Pinamar	5	38,46	80	34,78
Total	13	100,00	230	100,00

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT Mar del Plata.

## 5.5. LOS TALLERES PROTEGIDOS DE PRODUCCIÓN

En relación al *Programa Talleres Protegidos de Producción* se hallaron 18 registros de proyectos para un total de 558 personas con discapacidad en la Agencia Territorial Mar del Plata 2010-2021. Los primeros registros obtenidos fueron de noviembre del año 2014 y van hasta enero del 2015 y todos los proyectos continuaron vigentes al cierre de la recolección de datos -diciembre del año 2021-. Estos proyectos son incluso anteriores a la fecha del registro, en dicho momento migraron a la base informática actual, habiéndose perdido la posibilidad de visualizar su verdadera fecha de inicio. A diferencia de los demás programas, cuya extensión máxima es de 8 meses, los proyectos de *Talleres Protegidos de Producción* no tienen un final anticipado, sino que pueden continuar mientras sigan cumpliendo con los requisitos para la actividad.

Este programa está fundado en la Ley N°26.816, que crea el Régimen Federal de Empleo Protegido para Personas con Discapacidad. Si bien la mayoría de los proyectos de talleres protegidos vienen funcionando hace varias décadas, lo han hecho a través de distintos formatos y acuerdos de la Nación, la provincia de Buenos Aires, o ambas. El actual régimen es de acuerdo tripartito entre una Institución sin Fin de Lucro, la Provincia de Buenos Aires -a través de la Secretaría de Desarrollo Social- y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Los proyectos inician su presentación y tramitación a través de la provincia y luego el Ministerio de Trabajo se ocupa de pagar a cada participante un complemento remunerativo para cosolventar los costos que en otro caso recaerían sobre la provincia.

**CUADRO 36**  
**PROYECTOS Y PARTICIPANTES DEL PROGRAMA DE TALLERES PROTEGIDOS DE PRODUCCIÓN, POR LOCALIDAD. AT MAR DEL PLATA, 2010-2021**

Proyectos de Talleres Protegidos de Producción				
Localidad	Proyectos	%	Participantes	%
Necochea	4	22,22	145	25,99
Mar del Plata	3	16,67	123	22,04
Miramar	2	11,11	80	14,34
Tres Arroyos	2	11,11	53	9,50
San José de Balcarce	1	5,56	37	6,63
Carhué	1	5,56	25	4,48
Copetonas	1	5,56	25	4,48
Mar de Ajó	1	5,56	23	4,12
San Clemente del Tuyú	1	5,56	17	3,05
Villa Gesell	1	5,56	17	3,05
Mar del Tuyú	1	5,56	13	2,33
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>100,00</b>	<b>558</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de la AT Mar del Plata.

En la ciudad de Mar del Plata se encontraron tres Talleres Protegidos de Producción activos al momento del relevamiento de datos: Taller Protegido El Portal del Sol, Taller Protegido ASDEMAR y Taller Protegido María Amalia Bustinza. Entre los tres suman un total de 123 operarios con discapacidad.

**CUADRO 37**  
**PROYECTOS Y PARTICIPANTES DEL PROGRAMA DE TALLERES PROTEGIDOS DE PRODUCCIÓN, POR ORGANISMO RESPONSABLE. AT MAR DEL PLATA, 2010-2021.**

Proyectos de Talleres Protegidos de Producción				
Organismo responsable	Proyectos	%	Participantes	%
TPP EL PORTAL DEL SOL	1	33,33	64	52,03
TPP Ma BUSTINZA	1	33,33	23	18,70
TPP ASDEMAR	1	33,33	36	29,27
Total	3	100,00	123	100,00

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT Mar del Plata.

Este programa reviste características diferenciadas en relación a los demás programas del Ministerio, como ser que sus proyectos no tienen final en el tiempo y el financiamiento se reparte con la provincia de Buenos Aires.

## 5.6. EL ANÁLISIS INTEGRADO DE LOS PROYECTOS

**CUADRO 38**  
**CRONOLOGÍA INTEGRADA<sup>99</sup>**

Fecha	Organismo	Evento
13/12/2006	Asamblea General Naciones Unidas	Aprobación de Resolución Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
4/1/2007	Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina	Sanción de Ley N°26378 - se aprueba la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo
21/5/2008	Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina	Promulgación Ley N°26378
15/2/2011	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Creación Programa Promover la Igualdad de Oportunidades de Empleo
1/5/2011	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Primer proyecto de inserción laboral privado
1/1/2012	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Primer proyecto Línea 1: Asociativa de interés comunitario

<sup>99</sup> De los capítulos 4 y 5 de esta tesis.

1/4/2012	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Primer proyecto de inserción laboral público
1/7/2012	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Primer proyecto de EPT privado
1/9/2012	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Primer proyecto de EPT público
1/9/2012	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Primer proyecto de Empleo Independiente
1/9/2012	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Primer proyecto de Formación y Asistencia Técnica para el Trabajo
1/11/2014	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Primer registro de proyecto de Taller Protegido (actual formato)
1/5/2015	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Primer proyecto de EPT ISFL
1/11/2021	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Primer proyecto del programa de Servicios de la Oficina de Empleo: Taller ABE

Fuente: Elaboración propia en base a análisis documental.

Las variaciones observadas en relación a los cambios de gestión y la implementación del *Programa Promover* refuerzan la mirada del Estado como una relación social. El mismo constituye un escenario de negociación de compromisos en el que intervienen diversas fuerzas políticas o grupos sociales capaces de negociar en el ámbito político y en el que cada sector social intenta imponer sus intereses. Este ámbito de negociación es denominado “arena política” (Oszlak y O'Donnell, 1976). Desde esta perspectiva, las políticas públicas ocupan un espacio destacado en la compleja articulación entre el Estado y la sociedad civil. Las políticas públicas son formuladas por el Estado y se proponen impactar en la sociedad. La administración pública está a cargo de las acciones necesarias y posee los recursos para la implementación de las políticas y programas gubernamentales. Así los cambios en las administraciones del Estado no son inocuos sino que tienen un fuerte impacto sobre la implementación, inclinándose hacia una mayor participación del Estado en la redistribución de ingresos y reducción de la pobreza (lógica de derechos sociales con amplia cobertura en población y prestaciones de calidad e incorporando nuevos derechos sociales) o hacia la mayor competitividad del sector privado (lógica de la reducción del sistema de objetivos y gastos públicos al mínimo necesario para maximizar las posibilidades de ganancia del capital privado en el libre mercado) (Narbondó, 2014; UNSAM, 2012).

Al analizar todos los proyectos conjuntamente pudo visualizarse una inicial progresión en las cantidades de todos los programas, siendo el ***Programa de Entrenamiento para el Trabajo Línea Sector Público*** el que se destacó en cantidad de participantes y proyectos. Se observó igualmente un crecimiento general en la cantidad de proyectos entre los años 2010 y 2015<sup>100</sup>, con la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, en todos los subprogramas del ***Programa Promover***.

Desde fines del 2015, el cambio de presidencia hacia Mauricio Macri tuvo un fuerte impacto ya que la cantidad de proyectos en todas las líneas decayó. Coincidiendo con el cambio de gestión a nivel nacional, se paró el funcionamiento de los programas por un período de cinco meses<sup>101</sup>, lo que se puede observar en el GRÁFICO 10, así como el pico del 2016. Luego los programas se reactivaron y la cantidad de proyectos volvió a subir, pero en menores cantidades y en ningún momento se recuperaron los valores del 2015.

A partir del 2020 se observó un fuerte crecimiento en la cantidad de proyectos de la línea principal, los proyectos del ***Programa de Entrenamiento para el Trabajo Línea Sector Público***. Esto coincidía con un nuevo cambio de gestión a nivel nacional, tomando el mandato presidencial Alberto Fernández. El cambio a nivel nacional se tradujo en un rápido aumento de las ayudas económicas de los programas. No obstante, -aun considerando que las actualizaciones de los aumentos se hicieron más frecuentes- las ayudas económicas siguieron siendo durante todo el período de estudio muy bajas y consideradas una de las principales fallas del programa (Tutores y coordinadores de proyectos del Programa Promover; Entrevistas, 2021).

A partir del año 2020 se observó también una llamativa caída en las cantidades de participantes y proyectos de los demás subprogramas. Esto se debió a que la reactivación que estaba dándose en estas actividades se vio interrumpida por la pandemia por COVID-19. Algunos subprogramas pudieron adaptarse mejor a la virtualidad y seguir vigentes en tiempos de pandemia mientras que otras líneas prácticamente no tuvieron funcionamiento.

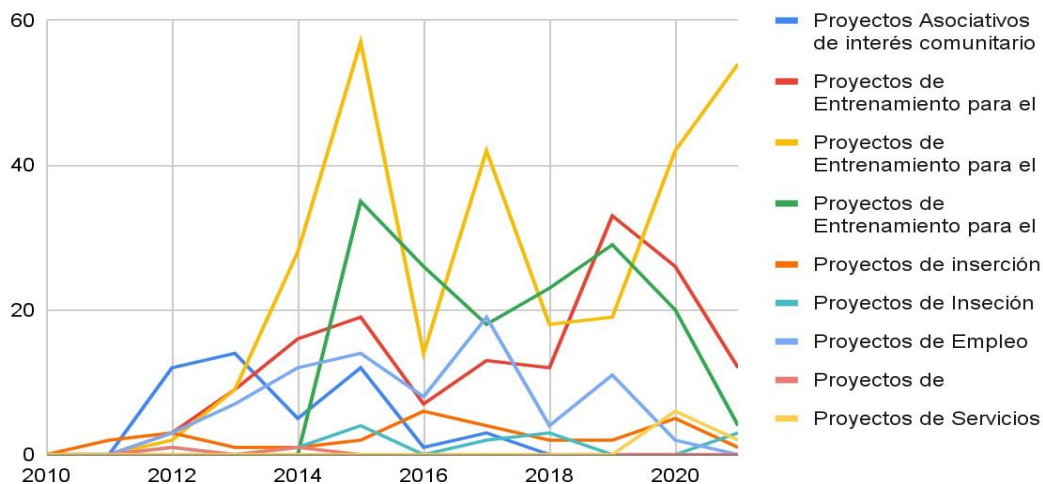
---

<sup>100</sup> Salvo la Línea 1 proyectos asociativos, que como se comentó en su apartado específico, por su menor valor de ayuda económica fue en gran medida reemplazada por el EPT público o de ISFL.

<sup>101</sup> En el marco del ajuste del gasto fiscal llevado adelante por el gobierno del presidente Mauricio Macri.

**GRÁFICO 14**

**Proyectos Promover por subprograma, Mar del Plata 2010-2021**



Fuente: Elaboración propia, en base a datos del MTEySS.

**CUADRO 39**  
**PROYECTOS Y PARTICIPANTES PROMOVER, POR SUBPROGRAMAS 2010-2021.**

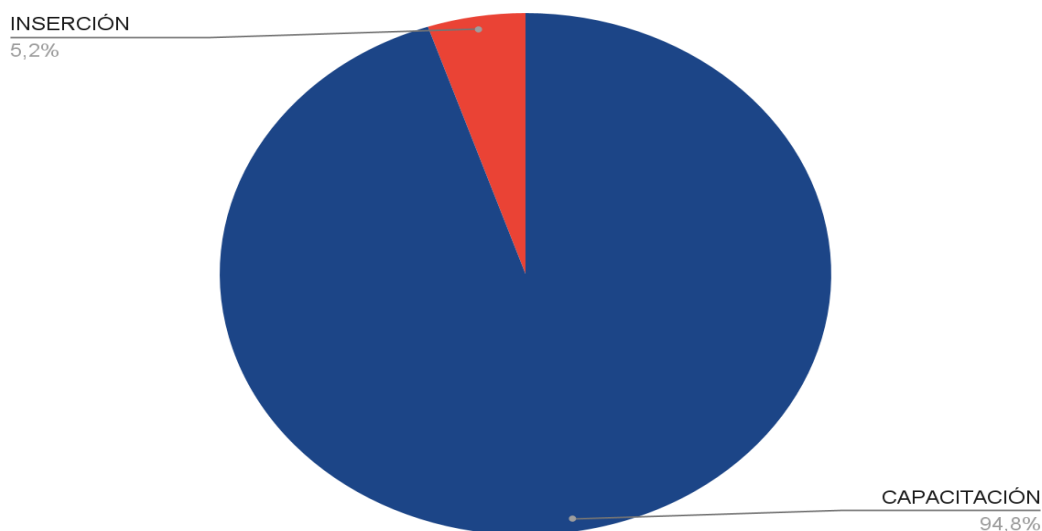
	Año																								Total						
	2010	2011	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021		Proy	Part							
	Proy	Part	Proy	Part	Proy	Part	Proy	Part	Proy	Part	Proy	Part	Proy	Part	Proy	Part	Proy	Part	Proy	Part											
Proyectos Asociativos de interés comunitario (Línea 1)	0	0	0	0	12	135	14	15	5	50	12	121	1	8	3	27	0	0	0	0	0	0	0	0	0	47	496				
Proyectos de Entrenamiento para el Trabajo Línea Sector Privado (Línea 2)	0	0	0	0	3	3	9	16	16	17	19	34	7	14	1	3	46	1	2	27	33	53	26	45	12	15	150	270			
Proyectos de Entrenamiento para el Trabajo Línea Sector Público (Línea 2)	0	0	0	0	2	20	9	11	0	28	16	8	57	262	14	19	5	4	2	570	1	8	174	19	188	42	329	54	358	285	2374
Proyectos de Entrenamiento para el Trabajo Línea Sector Institución Sin Fines de Lucro (Línea 2)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	35	199	26	19	4	1	8	173	2	3	170	29	138	20	233	4	32	155	1139		
Proyectos de inserción laboral Línea Sector Privado (Línea 2)	0	0	2	3	3	3	1	2	1	3	2	2	6	6	6	4	4	2	2	2	2	2	5	5	1	1	29	33			
Proyectos de Insección Laboral Línea Sector Público (Línea 2)	0	0	0	0	1	1	0	0	1	6	4	11	0	0	2	40	3	37	0	0	0	0	0	3	7	14	102				

Proyectos de Empleo Independiente Línea Discapacitados (Línea 2)	0	0	0	0	3	4	7	8	12	15	14	20	8	9	19	24	4	5	11	12	2	2	0	0	80	99	
Proyectos de Formación y Asistencia Técnica para el Trabajo (Línea 2)	0	0	0	0	1	15	0	0	1	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	25
Proyectos de Servicios de Oficinas de Empleo: Taller Ayuda en la Búsqueda de Empleo (Línea 2)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	110	2	40	8	150	
Totales	0	0	2	3	25	181	40	291	64	269	143	649	62	426	101	884	62	415	94	393	101	724	76	453	770	4688	

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de gestión del MTEySS.

Al analizar la relación entre los proyectos de capacitación laboral y los proyectos de inserción laboral<sup>102</sup> dentro del *Programa Promover* se pudo observar una clara preponderancia de los proyectos de capacitación, como se muestra en el GRÁFICO 15.

**GRÁFICO 15**  
**PROYECTOS PROMOVER AGRUPADOS EN INSERCIÓN LABORAL Y CAPACITACIÓN LABORAL, MAR DEL PLATA 2010-2021**



Fuente: elaboración propia, en base a datos de la AT MDP del MTEySS.

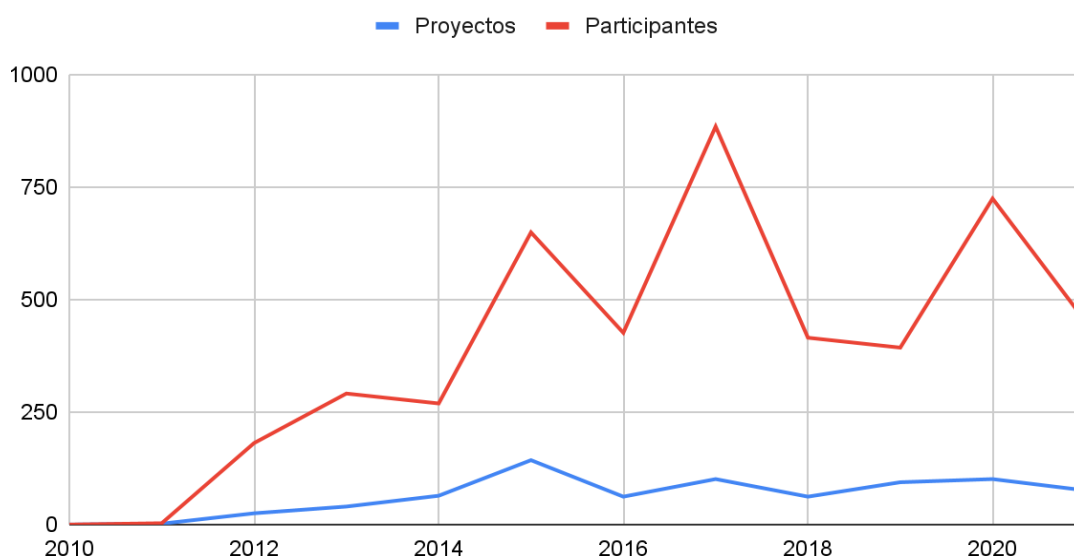
<sup>102</sup> Agrupando los subprogramas de la siguiente manera: capacitación laboral: EPT privado, ISFL y público, Talleres de Oficina de Empleo; y capacitación laboral: PIL público y privado y PEI.

Se observó un nivel de actividad continuado de articulación entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y los organismos responsables que formaban parte del entramado de capacitación y empleo local -otros organismos públicos como la Municipalidad de General Pueyrredón y el Instituto Nacional de Rehabilitación Psicofísica del Sur, así como instituciones sin fines de lucro y empresas-. Al tener en promedio ocho meses de duración, para mantener una actividad constante, se requirió una importante cantidad de trabajo de articulado interinstitucional.

En cuanto a la distribución geográfica del *Programa Promover*, se evidenció que la ciudad de Mar del Plata concentraba la mayor cantidad de los proyectos de capacitación y empleo de la región<sup>103</sup>. Esta gran cantidad de proyectos se sostenía, como se desarrolló en el CAPÍTULO 3 de esta tesis, en una densa red de instituciones de capacitación y empleo. Como también surgió de las entrevistas, esta red tenía una fuerte incidencia en las trayectorias particulares de las personas con discapacidad de la región. En muchos casos, las personas con discapacidad de localidades aledañas se habían encontrado en la necesidad de mudarse en búsqueda de mayores posibilidades de tratamiento, capacitación y empleo, convirtiendo a Mar del Plata en una ciudad receptora de población con discapacidad.

**GRÁFICO 16**  
**PROYECTOS Y PARTICIPANTES PROMOVER, MAR DEL PLATA 2010-2021**

### Proyectos y Participantes



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de la AT Mar del Plata.

<sup>103</sup> La Región de la Agencia Territorial Mar del Plata comprendía los siguientes municipios: General Pueyrredón, General Alvarado, Mar Chiquita, Necochea, Tres Arroyos, Lobería, Balcarce, Dolores, Maipú, Villa Gesell, Pinamar, La Costa, General Madariaga, General Lavalle, General Guido.

A lo largo del período estudiado 2010-2021 el **Programa Promover** se mantuvo activo, pero su oferta de proyectos de capacitación y empleo no fue la misma en todo el período. A lo largo del tiempo pudieron diferenciarse tres períodos:

**CUADRO 40**  
**PROGRAMAS Y PARTICIPANTES PROGRAMA PROMOVER, POR PERÍODOS**

<b>EVOLUCIÓN PROGRAMAS Y PARTICIPANTES PROGRAMA PROMOVER</b>	
2010-2015	Surgimiento y desarrollo, hasta alcanzar su punto máximo en 2015.
2016-2019	Iniciando con un corte de cinco meses en el funcionamiento del programa, luego con una significativa merma debida al desincentivo por discontinuidad, falta de actualización de las ayudas económicas, así como límites a la cantidad de participantes y proyectos por mes, entre otros.
2020-2021	Periodo de reactivación, luego fuertemente atravesado por la pandemia COVID-19.

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de la AT Mar del Plata.

El primer período de vida del **Programa Promover** en la ciudad de Mar del Plata 2010-2015 estuvo caracterizado por un constante desarrollo, que se vio detenido con el cambio de gestión -en diciembre del año 2015<sup>104</sup>- y el giro restrictivo impuesto al financiamiento de programas sociales y de empleo que llevó adelante la nueva gestión presidencial. Meses después la misma gestión reactivó la aprobación de proyectos, pero con mayores condicionamientos -como los cupos en la cantidad de participantes y la falta de actualización de las ayudas económicas-. El cambio de gestión en el año 2020 marcó un nuevo quiebre, con la reapertura de cupos y actualización de las ayudas económicas de todas las líneas. Sin embargo, en este último período 2020-2021 tampoco pudieron alcanzarse los volúmenes trabajados hasta el año 2015, la pandemia por COVID-19 tiñó el escenario de reactivación de los proyectos sumando nuevas limitaciones a la puesta en marcha de oportunidades de capacitación y empleo para las personas con discapacidad.

Les trabajadores de la Agencia Territorial Mar del Plata y la Oficina de Empleo,

<sup>104</sup> Las entrevistas a los trabajadores del área ratificaron estos datos, considerando como el mayor golpe el que hubieran discontinuado la línea de terminalidad educativa en 2015.

organismos responsable e interviniente en la implementación del **Programa Promover**, consideraron que lo más exitoso en términos de cobertura fue la terminalidad educativa - **Certificación de Estudios Formales**-, línea que se discontinuó en el año 2015, con motivo de la creación del **Programa Progresar**, del Ministerio de Educación de la Nación, que absorbió a todas las personas vinculadas a ayudas económicas del estado nacional vinculadas a la educación. El traspaso de la población que estaba participando del programa fue realizado directamente desde el Estado y luego se continuó desde el **Programa Progresar**. Los subsidios de ambos programas eran similares, siendo las ayudas del Ministerio de Trabajo siempre leve a moderadamente inferiores a las de otros organismos nacionales.

La **Certificación de Estudios Formales** articulaba con las escuelas primarias y secundarias públicas de la ciudad. Las personas con discapacidad podían cobrar una pequeña ayuda económica por terminar sus estudios formales -en escuela especial, primaria o secundaria-. El **Programa** se nutría de la existencia de un sistema educativo público local amplio que cubría todo el territorio de la ciudad. En todos los barrios, las escuelas especiales, primarias de adultos y secundarias ampliaban la capilaridad del programa, por ende, la llegada del Ministerio de Trabajo al territorio.

La asociación trabajo-educación sostuvo durante el período 2010-2015 la participación de una gran cantidad de personas, que encontraban en esta ayuda económica un estímulo para retomar sus estudios. Partiendo del derecho a la educación, la política pública articulada -educación y trabajo- ponía como premisa el resarcimiento de los derechos de una generación a la que se le habían negado. El énfasis en el **Programa de Certificación** fue fortalecido también por la premisa de que completar los estudios era una cuestión vinculada al Derecho a la Educación.

Además de terminalidad educativa, el **Programa Promover** ofrecía ayudas económicas para otros subprogramas como ser: **Formación Profesional, Entrenamiento para el Trabajo, Empleo Independiente e Inserción Laboral**<sup>105</sup>. A lo largo del tiempo analizado 2010-2021, se observó un desigual desarrollo de sus subprogramas o líneas internas. Como se mencionó antes, la **Certificación de Estudios Formales**, considerada muy exitosa por les entrevistades (Entrevistas, 2021), se discontinuó en el año 2015. Los demás programas tuvieron altibajos.

Con la línea de **Formación Profesional** no ocurrió lo mismo que con

---

<sup>105</sup> Al Programa de Inserción Laboral también podían acceder directamente, igual que las personas en el Programa Promover, las personas que se encontraban participando del Programa Progresar.

terminalidad educativa. Tuvo muy bajas participaciones, debido en parte a que los propios participantes no optaban por ella por desconocimiento, como surgió de las entrevistas a las trabajadoras del área de adhesión al programa (Entrevistas, 2021). Además, tanto participantes como trabajadores de los programas, comentaron que a las personas les costaba mucho sostener el curso de manera completa y esto podía deberse a distintos motivos, por ejemplo, la falta de apoyos técnicos, falta de preparación de los profesores en temas de discapacidad o la poca accesibilidad de los entornos. Asimismo, las ayudas económicas para esta línea del Programa eran aún más bajas -registrando los valores más bajos en las ayudas económicas dentro de *Promover*-. Por otro lado, las instituciones a cargo de estos proyectos no poseían en muchos casos las condiciones de accesibilidad requeridas por el conjunto de la población con discapacidad que participaba del programa. Como se mencionó antes, la población con discapacidad resultó ser muy heterogénea, diferenciándose en muchos aspectos. Para algunos subgrupos la participación se vio aún más limitada. Se manifestaron barreras a la circulación -como escaleras siendo el único modo de ingreso-, barreras en la comunicación -como ausencia de intérpretes de señas-, barreras de formación -como desconocimiento de la cuestión de la discapacidad-, entre otras. Por este tipo de dificultades, algunos grupos como los de personas con dificultades para trasladarse, así como auditivas fueron prácticamente excluidos de esta línea.

En lo que respecta a los *Entrenamientos para el Trabajo*, resultaron ser la opción más elegida por las personas con discapacidad desocupadas, así como la herramienta de política pública más versátil y escogida por los organismos participantes para la presentación de proyectos. Se instrumentaban en forma articulada con otros organismos, quienes eran los responsables de la presentación y ejecución. Se subdividían a su vez en: públicos, privados e instituciones sin fines de lucro.

Una de sus principales desventajas fue la baja cantidad de personas que pudieron absorber en relación al total de personas demandantes. La relación entre las personas con discapacidad interesadas y las que efectivamente pudieron participar fue muy baja. Incluso, como surgió en las entrevistas a los trabajadores del programa, el silencio, la falta de respuesta, se convirtió también en un tipo de respuesta. Como nos dijo una de las trabajadoras:

“A veces no dar respuesta es parte de la política, porque no va a alcanzar a la totalidad de la población, por más que nosotros queramos que realmente alcance” (Trabajadora Social a cargo del Programa Promover en la Oficina municipal de Empleo de la ciudad de Mar del Plata, Entrevistas 2021).

Aún sin ser su ayuda económica demasiado significativa -como pudo demostrarse al no llegar ni al tercio del valor de una Canasta Básica Alimentaria- los **Entrenamientos para el Trabajo** resultaban ser un dispositivo muy bien valorado por las personas con discapacidad que participaban y muy buscado por las personas con discapacidad que se acercaban a las Oficinas de Empleo a informarse. Representaba una posibilidad de ir acercándose al mundo del trabajo, comenzar a transitar el recorrido del mundo privado de sus hogares al mundo público del trabajo. La Oficina de Empleo no tuvo en ningún momento la posibilidad de satisfacer todas las demandas de puestos de entrenamiento recibidas. A pesar de ser el subprograma con más proyectos y participantes muchas personas no lograron obtener cupos para ingresar.

La principal desventaja identificada al nivel de la evaluación del programa - CAPÍTULO 4 de esta tesis- fue el bajo valor de las ayudas económicas del **Programa Promover**. En el GRÁFICO 5<sup>106</sup> pudo observarse como las ayudas económicas al inicio del programa se acercaban al valor de la CBA pero con el paso del tiempo fueron quedando desfasadas, llegando a ser menos de un tercio del valor de ésta, que es a su vez la que mide la Línea de Indigencia en nuestro país (INDEC, 2021).

Del trabajo con las entrevistas surgió que entre el año 2010 y el 2015 se fue construyendo cierta capacidad de respuesta, en términos de generación de proyectos y consecuentemente de vacantes para participar en capacitación e inserción laboral. El corte de cinco meses entre diciembre del año 2015 y abril del 2016, producto del cambio de gestión, y las restricciones de cupos que le siguieron, generaron una fuerte disminución en la capacidad de generación de proyectos y por ende “respuestas a la gente” (Entrevistas, 2021). Posteriormente, el impacto de la pandemia por COVID-19 no permitió recuperar el volumen de proyectos de los años 2014 y 2015.

El trabajo que se llevó a cabo desde las Agencias Territoriales y las Oficinas Municipales de Empleo apuntó no solo a la inserción en un proyecto concreto, sino también a la construcción de un proyecto de formación e inserción laboral específico para cada persona. De esta manera los trayectos formativos y la búsqueda de mejora de la empleabilidad buscaron entretenerse -como trasfondo de la búsqueda laboral y la participación por distintos proyectos de capacitación y empleo en el marco del **Programa Promover la Igualdad de Oportunidades**-.

\*\*\*

---

<sup>106</sup> El GRÁFICO 5 se encuentra en esta tesis, capítulo 4, página 169.

En este quinto capítulo se describieron los proyectos realizados en el marco del **Programa Promover la Igualdad de Oportunidades** (durante el período 2010-2021), en la ciudad de Mar del Plata y la región. Se han presentado y analizado los datos recabados de la plataforma de gestión del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. El caso de Antonio continuó con la descripción de su recorrido por ocho de estos proyectos, ilustrando con su experiencia particular lo vivenciado por un participante de este tipo de política pública.

El recuento de proyectos y participantes, agrupados de distintas maneras -por subprograma, por localidad, por tipo y tamaño de los organismos responsables, por años, por sector de actividad, entre otros- permitió esbozar algunas líneas explicativas. Entre las que se incluyen: la relación entre los cambios de gestión al nivel de la política nacional (entre gestiones con tendencia a ampliar derechos versus gestiones de tendencia neoliberal a la reducción el gasto público y por ende las prestaciones públicas) y los vaivenes en las cantidades de proyectos; la incidencia de las actividades regionales en el perfil de las capacitaciones, como ser el caso del sector textil; y la incidencia de algunas normativas; como ser la que establece el cupo del 4% de trabajadores con discapacidad en organismos del Estado, que repercute en la necesidad de formar perfiles administrativos.

El análisis demostró que el **Programa Promover la Igualdad de Oportunidades** se mantuvo activo a lo largo de todo el período bajo análisis 2010-2021. No obstante, su oferta de proyectos -así como sus incentivos económicos- no fueron los mismos en todo momento. Se observaron tres períodos bien diferenciados: 2010-2015, surgimiento y desarrollo; 2016-2019 iniciando con un corte de cinco meses en el funcionamiento del programa, luego con una significativa merma debida al desincentivo por discontinuidad, falta de actualización de las ayudas económicas, así como límites a la cantidad de participantes y proyectos por mes, entre otros; y 2020-2021, período de reactivación, fuertemente atravesado por la pandemia COVID-19.

De todos los subprogramas a través de los que se implementó el **Programa Promover**, el **Programa de Entrenamiento para el Trabajo** resultó ser la opción más elegida por las personas con discapacidad desocupadas, así como la herramienta de política pública más versátil y escogida por los organismos participantes para la presentación de proyectos. Si bien se realizaron en gran cantidad -590 de los 770 proyectos del **Programa Promover** y 3.783 personas participantes de las 4.688 totales-,

según expresaron los trabajadores del programa y las personas con discapacidad participantes, no fueron suficientes para cubrir la gran demanda que había por parte de las personas con discapacidad de la ciudad.

Lo que pudo reconstruirse es que durante el período de análisis fue construyéndose cierta capacidad de respuesta, en términos de generación de proyectos y cupos para participar en capacitación e inserción laboral. Aprovechando la densa red de instituciones que existía en la ciudad, abordada en el CAPÍTULO 3 de esta tesis, los programas se expandieron en el territorio local logrando una gran llegada a la comunidad. Como se planteó en el CAPÍTULO 4, los requisitos de acceso al programa fueron sencillos y al alcance de una gran parte de la población con discapacidad, por lo que se pudo estimar que el programa logró llegar a una gran parte de la población con discapacidad de la ciudad.

En cuanto al tipo de proyectos cabe destacar que la mayor parte de los proyectos realizados no fueron de inserción laboral sino de capacitación -5% y 95% respectivamente, sobre un total de 4.523 participaciones de personas con discapacidad en el total de las líneas del Programa-. También en el caso de Antonio la mayor cantidad de participaciones en el *Programa Promover* se dio en proyectos de capacitación, como ser el *Programa de Entrenamiento para el Trabajo* -siete proyectos-; y en menor medida en actividades de inserción laboral -un proyecto-. De esta forma, y como se profundiza en el siguiente capítulo de esta tesis, estas políticas sociales, aunque en la mayoría de los casos no lograron la inserción laboral, sí pudieron conformar y sostener un cierto grado de afiliación -en términos de Castel (1997)- para las personas con discapacidad de la ciudad.

## **CAPÍTULO 6: LES PARTICIPANTES DEL PROGRAMA PROMOVER**

## **6.1. LES PARTICIPANTES DE PROYECTOS DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO**

Siguiendo a Bourdieu (2002), citando a Saussure, sostenemos la importancia de reconstruir los distintos puntos de vista sobre el fenómeno social que nos ocupa. Esta mirada nos invita a abandonar un punto de vista único, que es en el que se sitúa habitualmente quién investiga, para colocarse -en especial al analizar y por ende interpretar- frente a una pluralidad de perspectivas. Bourdieu señala algunos lugares como difíciles, complicados, complejos de entender. Propone entonces, reemplazar las imágenes simplistas por representaciones complejas que remitan a múltiples realidades (Bourdieu, Chamboredon y Passeron, 2002).

En tal sentido, es que buscamos información a través de estrategias que involucran distintos métodos y técnicas. Tanto la observación como las entrevistas nos permitieron entrar en ese mundo de significados desconocidos por nosotros. En términos de Berger y Luckmann, salir de nuestra zona no problemática e ir hacia lo problemático, abordarlo, ampliar nuestra realidad (Berger y Luckmann, 2003).

En este capítulo se refleja el trabajo de investigación que se realizó con el objetivo de conocer los distintos puntos de vista de las personas con discapacidad en relación a los programas de capacitación y empleo y a los procesos de inserción sociolaboral en general. Se buscó analizar las trayectorias de inserción sociolaboral de las PCD: reconstruir los itinerarios de participación en los programas, conocer los condicionamientos interseccionales que inciden en los procesos de inserción sociolaboral; y reconstruir las evaluaciones de las personas con discapacidad de sus experiencias de capacitación y empleo.

Siguiendo a Roberti (2011, 2012), trabajamos con trayectorias laborales. De los múltiples hilos que tejen la trama biográfica, hicimos hincapié en una dimensión específica del estudio de las trayectorias: la esfera laboral (Roberti, 2012, p.12). La trayectoria se presenta como una perspectiva teórico-metodológica que centra su atención en la interpretación de los fenómenos sociales a lo largo del tiempo. El análisis longitudinal de las trayectorias nos remite a la dimensión diacrónica, y nos sumerge en un camino donde los tiempos individuales, sociales y macroestructurales, se revelan como partes constitutivas de un itinerario particular (Roberti, 2011).

En los estudios de trayectorias, la temporalidad ocupa un lugar central. La variable tiempo se considera como una dimensión múltiple que puede ser estudiada desde distintos

niveles: la dimensión estructural, relacionada con el contexto sociohistórico; la familiar, vinculada con el ciclo de vida; y la individual, referida a la capacidad de agencia del actor (Balán y Jelín, 1979). La multiplicidad de temporalidades remite a las diferentes escalas sociales presentes en toda biografía. De este modo, el curso de vida de un sujeto está atravesado por una pluralidad de tiempos, concebidos como tiempo histórico, social y biográfico. Cómo señala Roberti:

“El uso de estas categorías trasluce un debate acerca de la importancia de aquellos factores que configuran los cursos de vida laborales de todo individuo: ¿Cómo se han conjugado las diversas temporalidades en cada una de estas nociones? ¿Qué relevancia otorgan a las instituciones sociales, las decisiones personales y al contexto histórico? ¿Qué lugar ocupan las anticipaciones del futuro y la imprevisibilidad en dichas construcciones analíticas?” (Roberti, 2012, p.12).

El estudio de las trayectorias laborales de los participantes permitió articular los distintos puntos de vista con el contexto que los atravesaba. La pluralidad de perspectivas buscó ser reconstruida, pero teniendo en cuenta que los efectos de la desprotección y las barreras sociales que vienen desarrollándose en esta tesis, constituyen la base sociohistórica sobre la que se dibujan sus itinerarios de capacitación y empleo.

### **6.1.1. Un grupo amplio y heterogéneo**

Para octubre del año 2021 más de 1.000 millones de personas presentaban alguna forma de discapacidad en el mundo, alrededor de 10% de la población mundial. De éstas, el 80% vivían en países pobres y tenían bajos ingresos (OMS, 2021)<sup>107</sup>. Esta “gran minoría”, como puede ser considerada la población con discapacidad, ha recibido diferentes tratamientos a lo largo de la historia. En este trabajo interpretamos a la luz del paradigma social de la discapacidad que no la concibe como una condición en sí misma sino como una situación relacional que deriva de una limitación funcional, física, sensorial, psíquica, etc. Como se señaló antes, referentes como Agustina Palacios, sostienen que la existencia de una limitación funcional no determina por sí misma la

---

<sup>107</sup> En Argentina, el censo realizado en 2010 registró 3.571.983 personas de 6 años y más que tienen dificultad. (INDEC, 2014). Para el caso de Mar del Plata se cuenta con la misma estimación, el 10% de la población de la ciudad, rondando las 66.000 personas con discapacidad.

discapacidad. Se requiere de mecanismos sociales que la sancionen como minusvalía, dependiendo entonces de la valoración social<sup>108</sup>. El presupuesto de fondo es que la heterogeneidad no es una cualidad particular o distintiva, sino que es consustancial al género humano.

En este sentido, toda postura contra la exclusión y la discriminación, y a favor de la diversidad, promueve la integración a partir del reconocimiento de las diferencias e identidades, acorde con la dignidad a la cual todos tenemos derecho (Palacios y Bariffi, 2007). Se construye la discapacidad como una situación heterogénea, que envuelve la interacción de una persona en sus dimensiones física o psíquica y los componentes de la sociedad en la que se desarrolla y vive. Incluye un sinnúmero de dificultades, desde problemas en la función o estructura del cuerpo, pasando por limitaciones en la actividad o en la realización de acciones o tareas, hasta la restricción de un individuo con alguna limitación en la participación en situaciones de su vida cotidiana (Padilla-Muñoz, 2010, p.1)<sup>109</sup>.

Considerando la discapacidad desde este marco teórico, encontramos que en el Programa nacional de capacitación y empleo para personas con discapacidad ***Promover la Igualdad de Oportunidades*** participaban personas con distintos tipos (mental, física, visceral y sensorial) y grados de discapacidad<sup>110</sup>. Se adherían personas con discapacidad acreditada mediante Certificado Único de Discapacidad (o anteriores convalidados), mayores de 18 años, desocupadas. Los requisitos de acceso resultaban amplios y al alcance de una importante cantidad de personas en la ciudad de Mar del Plata y la región. Para el caso del ***Programa Promover la Igualdad de Oportunidades*** la acreditación de la discapacidad, exigida como requisito de participación, venía dada por la presentación del Certificado Único de Discapacidad.

---

<sup>108</sup> Como sostienen Gómez y Castillo, desde la Sociología de la discapacidad, esa valoración social se aprende, forma parte de los procesos institucionales de socialización, se impone una noción de normalidad, así como roles y estereotipos que deben satisfacerse, asignando a cada quien un estatus (Gómez y Castillo, 2016).

<sup>109</sup> Las clasificaciones de las discapacidades han sido diversas y en pleno desarrollo, durante la 54 Asamblea Mundial de la Salud se optó por el nombre Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF). Se basa en la salud y en dominios relacionados con la salud, dispuesta desde las perspectivas del cuerpo, el individuo y la sociedad. Nos pone frente a un modelo dimensional, espectros que van desde la no discapacidad hasta la total incapacidad, más que frente a uno categórico (tener o no discapacidad) (Muñoz Padilla, 2010, pp.1-2)

<sup>110</sup> Esta clasificación mental, motriz, visceral y sensorial es la que se utiliza en el Programa Promover la Igualdad de Oportunidades a través de su registro de participantes en el Portal de Empleo. Es acorde con los distintos tipos de discapacidad contemplados en la CIF, la misma indica que los grados son complejos y variados. Entre ellos: Discapacidad física, intelectual, psíquica, sensorial (auditiva, visual, visceral, múltiple).

Los participantes formaban un grupo amplio y heterogéneo. Al momento de la indagación más de 2.000 personas se encontraban adheridas al programa y alrededor de 300 participaban activamente de un proyecto de capacitación y empleo. En sus distintas líneas (Línea 1: proyectos Asociativos de Interés comunitario; Línea 2: proyectos de Entrenamientos para el Trabajo, Inserción Laboral, Formación Profesional, Talleres de Búsqueda de Empleo, Empleo Independiente; y proyectos de Talleres Protegidos de Producción), el programa generaba oportunidades de participación para el colectivo con discapacidad, recogiendo toda su diversidad.

La posibilidad de ofrecer espacios de participación tan diversos venía dada por la articulación territorial del programa del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social con la red de instituciones de capacitación y empleo local, la que permitía articular con una gran cantidad y diversidad de instituciones y actividades, -tema abordado en el CAPÍTULO 3 de esta tesis-. El Programa *Promover la Igualdad de Oportunidades* se implementaban en todo el territorio nacional a través de las 44 Agencias Territoriales del MTEySS, las que a su vez articulaban en sus territorios con las Oficinas de Empleo de cada municipio. Desde la Agencia Territorial Mar del Plata<sup>111</sup>, se habían establecido y se sostenían acuerdos de trabajo con distintos organismos públicos, instituciones sin fines de lucro y empresas.

No obstante, les profesionales que trabajaban en la implementación del programa contaron en entrevistas que las personas con algunos tipos de discapacidad tenían menos oportunidades, como las personas con discapacidad auditiva o visual. Como mencionaron desde el área de intermediación laboral de la Oficina de Empleo municipal:

“Hipoacusia en formación profesional era terrible, terrible. Era muy muy difícil. Y en entrenamiento también. Es una discapacidad que queda muy relegada, muchas veces los pedidos que hemos tenido buscan en general discapacidades que sean más leves y no tan intermedias. Y generalmente las personas que se terminan postulando tienen discapacidades mentales leves o que están muy bien medicadas y controladas” (Intermediadora Laboral de la OE Mar del Plata, Entrevistas 2021)

Les trabajadores entrevistados coincidieron en que estas particulares dificultades

---

<sup>111</sup> Las 44 Agencias Territoriales son las encargadas de coordinar la ejecución de la política del MTEySS para promover el empleo, la capacitación laboral y el mejoramiento en las condiciones de empleo de los trabajadores en las distintas jurisdicciones. También desde ellas se impulsa el control del trabajo no registrado y se abordan conflictos laborales (MTEySS, 2021).

de inserción no correspondían a fallas del programa sino al sistema social en su conjunto. En este sentido, tanto participantes como trabajadores hicieron hincapié en la necesidad de apoyos específicos, por ejemplo, las personas con discapacidad auditiva dependían de los programas que podían instalar en sus celulares para desenvolverse mejor en el espacio físico. Al momento de la indagación, estos apoyos eran costeados en su gran mayoría por las personas que los requerían de forma privada. En Mar del Plata existían algunas instituciones sin fines de lucro que proveían apoyos y también obras sociales y prepagas que progresivamente habían ido ampliando su rango de cobertura. En muchos casos, las personas con discapacidad debían recurrir a procedimientos judiciales -como un amparo- para exigir a las obras sociales los apoyos requeridos (Entrevistas, 2021).

En este punto es posible retomar los debates en torno a la accesibilidad y la discapacidad planteados en el marco teórico de esta tesis. Desde esta perspectiva se asume que los problemas generados por la falta de accesibilidad son problemas directamente relacionados con el ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes. En este sentido los profesionales del Trabajo Social hacen un gran aporte al identificar qué barreras existen, por qué se producen, qué se puede hacer para que no vuelvan a originarse y cómo desarrollar medidas para avanzar hacia la igualdad de oportunidades de las personas en el ejercicio de derechos.

El trabajo de campo ha permitido constatar la implicación que la accesibilidad (o la falta de ella) tiene para la calidad de vida de las personas. Las prestaciones del *Programa Promover* se realizaron en espacios que en su mayoría no contaban con un diseño de calidad orientado hacia la diversidad de personas<sup>112</sup>. Por su parte, ajustes razonables y apoyos se observaron presentes, pero estando a cargo en la mayoría de los casos de las propias personas con discapacidad participantes o de tutores y referentes específicos de cada proyecto y no previstos desde el programa. Así se contó con la participación de intérpretes de lengua de señas, aros magnéticos para personas con hipoacusia, software para personas con discapacidad visual y acompañantes terapéuticos, entre otros.

Pero incluso teniendo en cuenta que no todas las personas con discapacidad

---

<sup>112</sup> Los proyectos realizados en el Centro de Operaciones y Monitoreo de la Municipalidad de General Pueyrredón sí fue realizados en un espacio bastante accesible, lo que le permitió al proyecto diferenciarse de todos los demás por su gran cantidad de participantes (150 sumados los dos proyectos de entrenamiento para el trabajo que se realizaron en el lugar) y porque hasta el 50% de participantes fueron insertados luego laboralmente a través del Programa de Inserción Laboral y en relación al cumplimiento de la Ley N°22.431 del cupo laboral para PCD.

tuvieron las mismas posibilidades de participar de forma plena en el Programa, sí pudo constatar que el mismo logró una amplia cobertura. Sus requisitos de ingreso -mayores de 18 años, con Certificado de Discapacidad<sup>113</sup> y desocupades- eran accesibles para la mayor parte de la población con discapacidad. Luego según el tipo de discapacidad podían acceder a una menor o mayor cantidad de prestaciones -proyectos de capacitación y/o empleo-, lo que da cuenta que resta mucho por hacer en el campo de la accesibilidad universal y el ejercicio de derechos de las PCD.

### 6.1.2. La muestra de participantes

Durante el trabajo de campo se realizaron entrevistas a 23 personas con discapacidad que participaron de programas de capacitación y empleo en la ciudad de Mar del Plata, entre los años 2010 y 2021. A través de la Agencia Territorial Mar del Plata se accedió a los tutores de los proyectos (dispuestos por los organismos presentantes) y a través de estos a los participantes. El grupo de entrevistados resultó ser muy heterogéneo. Si bien se trató de una muestra pequeña y no representativa, los resultados permitieron iluminar algunos aspectos del fenómeno estudiado. Se presenta una versión resumida de la grilla de datos de las entrevistas en el Anexo del CAPÍTULO 6 de esta tesis.

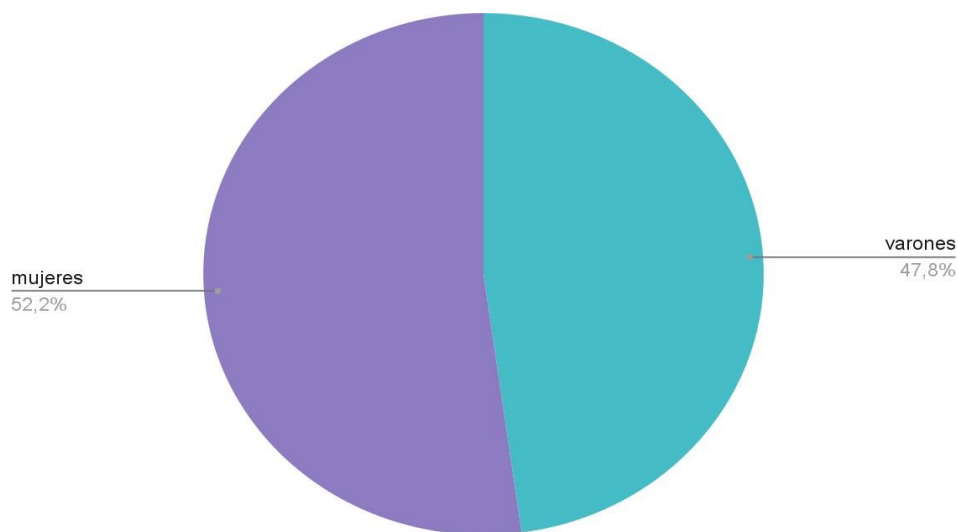
A continuación, se presentan sintéticamente algunas características de la muestra de las personas con discapacidad que habían participado de algún proyecto de capacitación y/o empleo en el marco del *Programa Promover la Igualdad de Oportunidades*. Con estas descripciones no hemos pretendido representar las características generales de la población con discapacidad de la ciudad de Mar del Plata. Se ha buscado caracterizar a las personas que formaron la muestra del trabajo de campo de esta tesis, con el fin de seguir incorporando herramientas y puntos de vista para ampliar la interpretación posible de los datos.

En cuanto al género, se preguntó por su identificación de género. Resultando identificarse 12 como mujeres, 11 como varones.

---

<sup>113</sup> El Certificado Único de Discapacidad podía incluso ser reemplazado por otros certificados de discapacidad anteriores nacionales o provinciales.

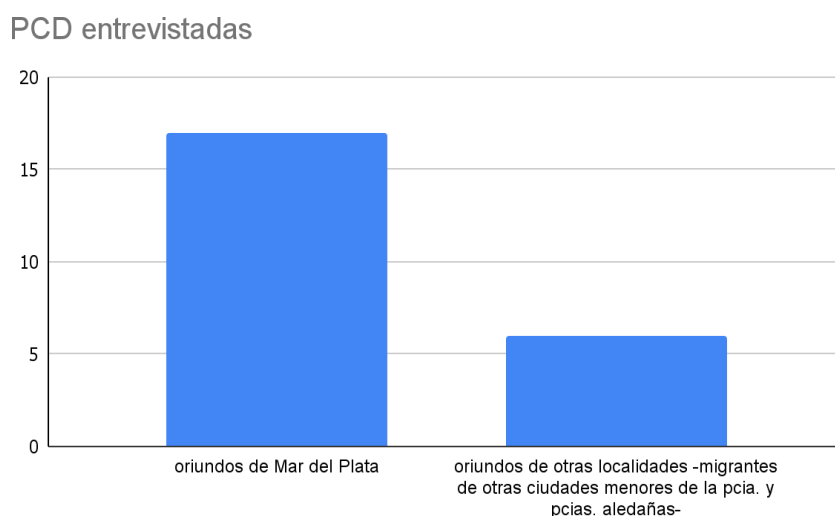
**GRÁFICO 17**  
**PARTICIPANTES DE PROYECTOS DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO PARA PCD**  
**POR GÉNERO. ENTREVISTADAS 2021**



Fuente: elaboración propia en base a datos de las entrevistas 2021.

En cuanto al lugar de origen, 17 de las PCD entrevistadas eran oriundas de la ciudad de Mar del Plata mientras que 6 lo eran de otras localidades más chicas, la mayoría de la misma provincia de Buenos Aires, un caso de Entre Ríos y otro de Misiones. Esta distribución nos aportó elementos para indagar la influencia de la variable “lugar de origen” en las trayectorias laborales de las personas con discapacidad. Se desarrolla más adelante en este mismo capítulo.

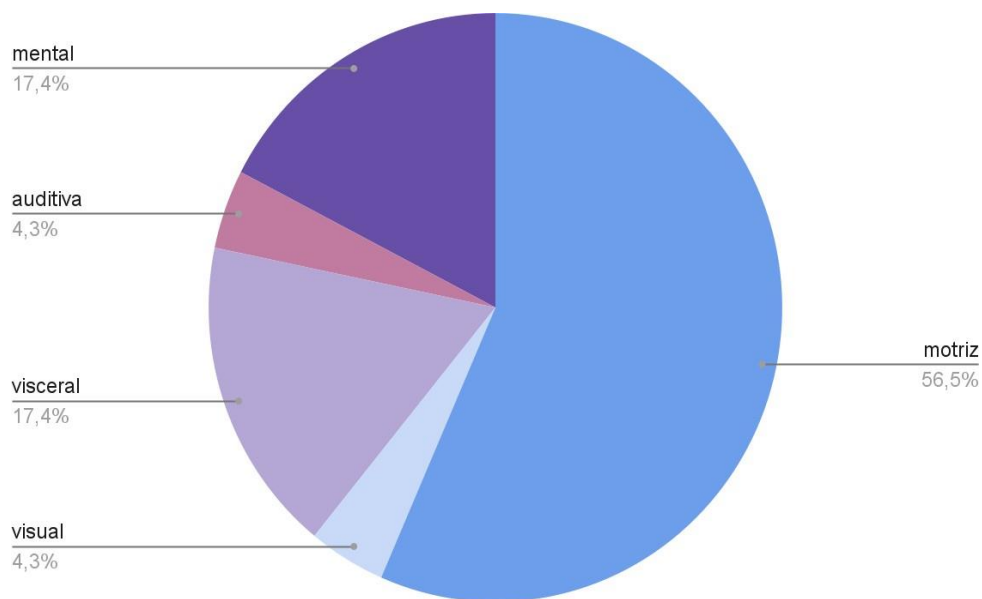
**GRÁFICO 18**  
**PARTICIPANTES DE PROYECTOS DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO PARA PCD**  
**POR LUGAR DE ORIGEN. ENTREVISTADAS 2021**



Fuente: elaboración propia en base a las entrevistas 2021.

En cuanto al tipo de discapacidad la muestra logró recuperar voces de personas con distintos tipos de discapacidad: motriz, mental, sensorial (auditiva y visual) y visceral.

**GRÁFICO 19**  
**PARTICIPANTES DE PROYECTOS DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO PARA PCD**  
**POR TIPO DE DISCAPACIDAD. ENTREVISTAS 2021**



Fuente: elaboración propia en base a las entrevistas 2021

La heterogeneidad resultó ser autopercebida por las personas que participaron del programa, quienes expresaron incluso “excluirse entre sí”. Como señaló una de las trabajadoras con discapacidad entrevistadas, que ingresó a un organismo público a través del *Programa Promover la Igualdad de Oportunidades*:

“Yo creo que al ser con discapacidad la persona se ve distinta o depende de cómo se criaron, creo yo es como una tarea de cuando avanzo... entonces como que estoy en el medio, entre, sin ánimo de faltarle el respeto, entre los convencionales y las personas con discapacidad, es como que estoy... es como una crítica a nosotros mismos. Porque nosotros mismos nos excluimos, es como que nos hacemos sentir menos porque tenemos una discapacidad. Al tener esta inclusión, entre comillas, porque hay inclusión, pero tal vez no hay inclusión como nos gustaría, es hasta ahí, hasta calmar las aguas momentáneamente” (Participante de proyectos de capacitación e inserción laboral, ocupada en el sector público, Entrevistas 2021).

“Bueno con respecto a las capacitaciones que tenemos en el taller, a ver, le puedo decir que personalmente a mí que es un espacio, un lugar donde uno aprende muchísimo aparte de la capacitación que uno está haciendo, con los propios compañeros, uno va viendo distintas incapacidades que tenemos cada uno. Y por ahí en la casa, uno no sale y se siente, como decirte... como un inútil, que uno no puede hacer nada. El taller muchísimo me ayuda, sé que puedo hacerlo, sé que puedo enseñar a mis compañeras, que es lo que más me gusta también. Compartir lo que yo sé, lo que aprendo, este... eso es lo que más me gusta (Participante de proyecto de entrenamiento para el trabajo, desocupada; Entrevistas 2021)

Estos fragmentos pueden servir también como evidencia para acompañar la hipótesis de esta tesis que sostiene que la participación en los proyectos de capacitación y empleo fortalece la afiliación de las personas con discapacidad y eso es bien valorado por ellos -aunque no logren la inserción laboral-. No obstante, como se mostró también a través de la reconstrucción de la trayectoria de Antonio, la capacidad de búsqueda permanente es uno de los requisitos de posibilidad para la participación efectiva en estos dispositivos, ya que la creación de vínculos y redes requiere la continuidad de las actividades en el tiempo, pero además se requieren como mínimo otras capacidades, como la capacidad de aprendizaje y formación laboral.

Al contemplar la heterogeneidad de la discapacidad se manifiestan las respuestas diferentes ante la sociedad y de ésta hacia las personas con diferentes tipos y grados de discapacidad. Se pueden observar así diversas oportunidades para trabajar, llevar una vida independiente y poseer diferentes tipos de identidad en las PCD. Desde el paradigma social de la discapacidad se potencia la diversidad como una característica inherente al ser humano, carrete que recoge el *Programa Promover* al brindar oportunidades de participación al amplio grupo de PCD de Mar del Plata y la región. Sin embargo, a través de las entrevistas se han identificado barreras que impiden la capacitación y el trabajo aún de muchas personas.

Acompañando la hipótesis de esta tesis que plantea que la inclusión de las PCD se da más en espacios de formación para el trabajo que en espacios de empleo, se observaron más estrategias vinculadas a la enseñanza, específicamente a la formación laboral. Dentro de las instituciones y comunidad educativa en general se observaron herramientas, recursos, buenas prácticas pedagógicas que ya contaban con una larga

trayectoria y desarrollo (aunque con significativas variaciones entre organismos). Por el contrario, en los espacios laborales -a pesar por ejemplo los organismos públicos de contar con una normativa como la Ley N°22.431 “Sistema de Protección integral de discapacitados” de cupo laboral desde marzo del año 1981- no se observaron recursos ni herramientas específicas para facilitar la inclusión de PCD, lo que se expresa en magros resultados de inclusión laboral.

Para el Trabajo Social se mantiene activo el desafío de potenciar la inclusión de todes y de cada persona con base en la equidad, buscando que no se reproduzcan desigualdades. Para ello es menester no solo trabajar en un diseño universal vinculado a la accesibilidad sino también identificar y hacer foco en aquellas personas en situación de mayor desafiación. El Diseño Universal y su utilización en lo cotidiano prestan una base sólida para acompañar este proceso. Sin embargo, cada organismo y cada trabajador transitan su experiencia formativa y laboral de manera única y particular, de modo que se vuelve una tarea esencial -para hacer efectiva la inclusión- la identificación y puesta en ejercicio de apoyos para situaciones específicas.

## **6.2. LOS CONDICIONAMIENTOS INTERSECCIONALES**

Este complejo colectivo social, cabe destacar, estaba atravesado también por otros condicionamientos -interseccionalidad-, como el género, la edad o el lugar de origen. Por ejemplo, el ser joven y/o mujer surgieron en las entrevistas como las principales dificultades para conseguir trabajos.

### **6.2.1. La edad**

Según datos de la OIT (2021), a escala mundial millones de jóvenes se encuentran sin empleo y sin oportunidades educativas. Una de cada cinco jóvenes, una vez finalizada la enseñanza obligatoria, no se sigue formando ni tampoco tiene trabajo<sup>114</sup>. Tres de cada cuatro de estas personas son mujeres (OIT, 2021). No obstante, es necesario aclarar que:

---

<sup>114</sup> Esta población suele ser identificada como NINI. Este concepto viene de NEET (*not in employment, education or training*), se trata de un término que apareció en el Reino Unido y que luego empezó a usarse en otros países europeos. Las definiciones fueron diversas. La más frecuente es que se trata de jóvenes entre 15 y 24 años que no tienen trabajo, no están estudiando ni están participando en capacitaciones. Sin embargo, a nivel internacional existen otras definiciones. En Japón, por ejemplo, se eleva la edad a 34 años y se excluyen los amos/as de casa. Como consecuencia de esta falta de definición reconocida

“La prevalencia de las mujeres puede ser explicada por el papel estereotípico que ellas desempeñan en el hogar: las tareas domésticas y el cuidado. Efectivamente, existe evidencia empírica de que la división sexual del trabajo no solamente tiene repercusiones en la población adulta, sino también en la joven, ya que son diferentes las dificultades que unos u otras experimentan para acceder a la educación formal y al mercado laboral” (Scheerens, 2016, p.36).

Un informe del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC, 2021) estipula que la Argentina es el país con mayor desempleo juvenil del Cono Sur. En Argentina el desempleo afecta más a las personas jóvenes que a las adultas. Según datos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, casi un cuarto de las personas jóvenes argentinas, de entre 16 y 24 años, estaba desempleada en el año 2017 (24,7%), mientras que el desempleo general era del 8,7%. Es decir, la tasa de desempleo en la población joven casi triplicaba a la de la población adulta en general y venía ampliándose desde el año 2004. Así, Argentina resultó el país con mayor desempleo juvenil del Cono Sur -al año 2021-, por encima de Uruguay (24,5%), Chile (16,8%), Paraguay (12,8%) y Bolivia (6,6%) (CIPPEC, 2021).

Esta situación puede ilustrarse con un fragmento de una de las entrevistas:

“Cuando yo llevaba los *currículums* me decían que tenía que ser mayor de 25, que no me daba la edad, que no tenía la experiencia ¡Y no! Justamente, la experiencia no la tenía porque hacía poquito que había salido de la escuela” (Participante de proyectos de Entrenamiento para el Trabajo en INAREPS, Entrevistas 2021).

A esto se suma la incidencia de la informalidad. En Argentina el 34% de los trabajadores están en situación de informalidad, pero si se consideran solamente los trabajadores jóvenes, ese porcentaje asciende al 60%, es decir que seis de cada diez jóvenes que trabajan lo hacen de forma precaria. Entonces, más allá del desempleo, entre las personas jóvenes, otro problema tanto o más serio es la informalidad, que se traduce en que a menudo ganan el salario mínimo o menos, trabajan por jornadas extendidas, en situaciones insalubres y sin protección social (sin vacaciones pagas, licencias por estudio, por maternidad o paternidad, ni aportes jubilatorios). Esto tiene consecuencias graves para

---

internacionalmente, las características de las personas jóvenes clasificadas como NEET o nini difieren mucho según el país, lo que dificulta comparaciones a nivel internacional (Scheerens, 2016, p.36).

el futuro de los jóvenes. La informalidad del primer empleo puede ser un predictor importante de trayectorias de exclusión: impacta negativamente sobre los ingresos futuros, sobre la probabilidad de tener un trabajo decente y de acceder a la jubilación (CIPPEC, 2021).

Por su parte, también las personas con más edad experimentan mayores dificultades a la hora de conseguir empleo. Como refleja la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC el porcentaje de población ocupada en la franja entre 50 y 59 años baja 7 puntos con respecto a la de entre 30 y 39, el segmento de edad con mayor proporción de ocupados. Al mismo tiempo, la proporción de población “no económicamente activa” es casi 10 puntos más alta, a pesar de que muchos están todavía lejos de la edad jubilatoria (Datos a nivel país para el 2do. trimestre EPH; INDEC, 2020).

Considerando que en la franja entre 20 y 30 años se encuentra la mayor proporción de personas desocupadas (personas sin trabajo pero que lo buscan activamente) y de "no económicamente activas" (que incluye a las que trabajan jornadas involuntariamente por debajo de lo normal, las ocupadas en puestos por debajo de la remuneración mínima o las desocupadas que han suspendido la búsqueda por falta de oportunidades visibles de empleo), las posibilidades de insertarse y desarrollar la carrera laboral se concentran en sólo 20 años de vida: los que van de los 30 a los 49 (Samela, 2021). Ya entre los 50 y los 59, el porcentaje de personas económicamente activas baja, tanto en el caso de las ocupadas (del 65,9% al 59,9% respecto de la década anterior) como de las desocupadas (del 6,7% al 5,6%), mientras que la proporción de no activos alcanza el 34,3%. Entre los 60 y los 69, la población no económicamente activa representa el 67,9% (Datos a nivel país para el 2do. trimestre EPH; INDEC, 2020).

Se ilustra con otro fragmento de una de las entrevistas a participantes del *Programa Promover*, en este caso a una persona joven:

“El primer trabajo que encontré fue en una remisería acá en Batán. Trabajé de operadora 8 meses. Uno al ser nuevo y no conocer mucho del trabajo también lleva a que por ahí te exploten un poquito más y uno agacha la cabeza, y te pagan muy poco, yo bueno lo hacía igual. Me acuerdo que trabajaba de 2 a 10. Y a veces la chica de la noche no iba y la suplantaba yo. Y por ahí en vez de pagarme el día doble, me pagaban mucho menos. Y lo hacía porque fue lo único que encontré en su momento (Participante de proyectos de entrenamiento para el

trabajo y actualmente ocupada en el sector público a través del programa de Inserción Laboral, Entrevistas 2021).

### 6.2.2. La cuestión de género

El género es otro predictor de vulnerabilidad laboral. La recuperación económica en el año 2021 permitió la reducción de la tasa de desocupación en las mujeres jóvenes, alcanzando el dato más bajo de los últimos cinco años en 2021, pero se profundizaron los niveles y la brecha de informalidad respecto a los varones (CEPA, 2021). En ese contexto se realizaba el trabajo de campo con las personas que habían participado del *Programa Promover*.

Según informes técnicos del INDEC (2022), al tercer trimestre de 2021, para las mujeres de 14 a 29 años, la tasa de desempleo alcanzó el 18% y para los varones, 16,6%. Se registró una disminución en el diferencial entre las tasas de desocupación de varones y mujeres, que pasó de una brecha de 3,4 puntos porcentuales (p.p.) y 4,7 p.p. en el tercer trimestre de 2020 y 2019 respectivamente, a una diferencia de 1,4 p.p. en el tercer trimestre de 2021.

Así como los estudios de género han demostrado, en la construcción de nuestras identidades el contexto social impone una mirada hegemónica sobre los modos de ser y los cuerpos que se ha construido históricamente desde una perspectiva binaria. Es decir, que la diversidad de corporalidades y formas de existencia quedó reducida a dos opciones posibles: ser varón o ser mujer. Este modo binario de clasificar los géneros, construido a partir de pensarlos como opuestos y excluyentes, supone que ser mujer es lo contrario a ser varón, a la vez que lo masculino es todo lo que no es femenino y viceversa, es decir, una persona no debería ser ambas cosas. Los atributos de género si son impuestos como únicos, dejan afuera la complejidad y heterogeneidad de las personas. El feminismo ha denunciado desde sus orígenes que dentro de estas pautas transmitidas -que eran o son entendidas como naturales- se reproducen las estructuras de poder, desigualdad y opresión de las personas.

Los estudios de género aportan elementos conceptuales para identificar los modelos hegemónicos subyacentes a toda clasificación y para avanzar en la construcción de modelos “no binarios” que permitan recoger toda la heterogeneidad del colectivo sin caer en reducciones prescriptivas. Como surgió en las entrevistas, el género opera para reforzar las limitaciones atribuidas a las personas con discapacidad (Entrevistas, 2021).

Como se mencionó antes, para que una discapacidad sea considerada como tal se requiere que ciertas dificultades funcionales sean consideradas/sancionadas socialmente como “discapacidad”. Entonces la discapacidad no se reduce a las limitaciones físicas, sino que se construye y/o refuerza con la sanción social.

Para las mujeres con discapacidad, la cuestión del cuerpo resultó un tema destacado. Como sostiene la literatura de género, para muchas mujeres la “autoimagen” es sinónimo de imagen del cuerpo. La razón de este vínculo entre autoconcepto y apariencia física radica en que socialmente las mujeres en general son identificadas con sus cuerpos. El patrón de mujer “blanca, occidental, sana, esbelta”, resulta ser el más valorado en gran parte del mundo y, a menudo, la conciencia del cuerpo supone que las personas se centren más sobre los defectos percibidos en el cuerpo, con arreglo a ese patrón, que sobre otras valoraciones de las cualidades. La aceptabilidad social de la imagen física es de gran trascendencia para las mujeres con discapacidad. Algunas de las estrategias a las que las mujeres pueden recurrir para alcanzar el ideal femenino, o simular ser “lo más normal posible”: “maquillaje”, “ropa y arreglos que llaman la atención hacia otras partes del cuerpo”, “cirugía” (Mujeres participantes de proyectos de capacitación y empleo Programa Promover; Entrevistas, 2021; López, 2014, p.13).

Durante el trabajo de campo se entrevistó a doce mujeres con discapacidad participantes de proyectos en el marco del Programa Promover. Las entrevistadas destacaron que el contraste entre los criterios dominantes de belleza física y la realidad de la apariencia del cuerpo de algunas mujeres con discapacidad puede ser muy grande. A veces incluso genera dolor y sufrimiento para estas mujeres (Mujeres participantes de proyectos de capacitación y empleo, Entrevistas 2021). Pero, como señala López (2014), esta situación no es generalizable. La discapacidad no supone necesariamente una autoimagen negativa ni tiene siempre repercusiones desfavorables en todos los ámbitos de la vida de las mujeres con discapacidad<sup>115</sup>. López da el ejemplo de que cuando el centro de atención se desplaza del cuerpo y las personas son animadas a conseguir logros y ser

---

<sup>115</sup> El estudio de Emily Bonwich (1985) sobre mujeres con lesión medular halló que estas habían incrementado su autoestima como resultado de haber optado por asumir nuevos papeles en la vida, y vencer enormes obstáculos para lograrlo. La lesión funcionó como estímulo para liberarlas de las coacciones impuestas por los estereotipos del papel femenino. Algunas veces el desafío de la propia discapacidad permite descubrir ideas y desarrollar capacidades que en otras ocasiones no se había hecho (Lopez, 2014, p.14).

competentes en otras áreas, las mujeres pueden desarrollar una afirmación más positiva de sí mismas, incluyendo la valoración de sus cuerpos<sup>116</sup> (López, 2014, p.14).

Las mujeres entrevistadas manifestaron una alta valoración de las actividades de capacitación y empleo realizadas. Además de las ayudas económicas percibidas, consideraron estas actividades valiosas en tanto fuentes de autoestima y de reconocimiento social, que les facilitaron las relaciones sociales en otras facetas de la vida -como la familiar- (Participantes de proyectos de capacitación y empleo, Entrevistas 2021).

Es posible advertir la necesidad de tener en cuenta las mismas recomendaciones que se consideraron para el caso de las evaluaciones de los trabajadores de la implementación del programa. Las respuestas de les entrevistades se encuentran afectadas por el vínculo con el programa y quien lleva adelante esta investigación, incluido el trabajo de campo. Se buscará relacionar los datos de estas entrevistas con los provenientes de otras fuentes, como los datos cuantitativos del tablero de gestión de la Agencia Territorial Mar del Plata, por ejemplo.

Advertimos que durante este trabajo de campo se ha abordado escasamente la vida privada de las mujeres con discapacidad. Las entrevistas se centraron casi exclusivamente en las actividades de capacitación y empleo. Por lo tanto, la actividad doméstica y de cuidados fue un tanto soslayada. Sin embargo, se tiene en cuenta que según los datos censales es la ocupación principal de la mayor parte de estas mujeres (López, 2014).

### **6.2.3. El lugar de origen (territorio)**

En cuanto a la variable “territorio”, cabe destacar que la ciudad de Mar del Plata con sus más de 600 mil habitantes es una ciudad mediana con una vasta oferta educativa, así como de atención de la salud. Si bien cuenta también con una de las tasas más altas de desocupación del país, es una opción migratoria para muchas personas con discapacidad. Al considerar la variable territorio pudimos conocer que otros procesos debieron resolverse antes de iniciar la búsqueda laboral: ¿Cómo se combinaron los factores contextuales, las condiciones de los lugares de origen y de destino, con las estrategias de

---

<sup>116</sup> En este mismo sentido pueden interpretarse algunas de las fórmulas de adaptación señaladas por Paul Menzel y cols. (2002), que implican valoración positiva de la salud y de la propia calidad de vida por parte de personas con discapacidades y enfermedades crónicas. De este modo las estrategias denominadas “ajuste de la actividad” o “ajuste de las metas” significan, por parte de las personas afectadas, desarrollar otros intereses y actividades que les permitan realizarse y sentirse bien.

las personas que migraron? ¿Cómo decidieron emigrar en función de sus proyectos, de la información de la cual disponían y de sus vínculos y redes previas? Como pudo observarse en el proceso migratorio del caso de Antonio<sup>117</sup> -y en tres más de las personas con discapacidad entrevistadas en tanto participantes de proyectos del *Programa Promover*<sup>118</sup>- las necesidades de atención de la salud fueron previas y/o coexistentes con la búsqueda de empleo y fueron en todos los casos prioritarias en sus estrategias de migración.

En su estudio sobre las migraciones comunitarias de familias con algún miembro con discapacidad, Bujosa (2015) describe el proceso que viven estas familias, sus necesidades y demandas específicas. Según las personas entrevistadas, los motivos para migrar, fueron: “mejorar su calidad de vida” y “su situación económica”, así como “las oportunidades de empleo” y para “recibir una mejor atención para su discapacidad”. Destacaron que la decisión de migrar estaba relacionada con lo familiar; ya sea porque su familia residía aquí previamente, ya sea porque la persona se desplazó junto a su familia (Participantes de proyectos de capacitación y empleo, migrantes internos; Entrevistas, 2021). Estos resultados coinciden con los de otros estudios, como el de Bujosa, que analizan la relación entre migración comunitaria y discapacidad (Bujosa, 2015, p.10).

#### **6.2.4. Los hogares de menores ingresos**

Por otra parte, el desempleo afecta más a las personas que más necesitan trabajar: las provenientes de hogares de menores ingresos. Si bien no se encontraron datos específicos para la población con discapacidad, son ilustrativos los datos para personas jóvenes argentinas en su conjunto, mientras el 26% de las personas jóvenes del quintil más bajo de ingreso son desempleadas, solo el 9% de las jóvenes del quintil más alto están en esa situación.

Es importante resaltar también, como característica general de la población con discapacidad marplatense, que en su gran mayoría se encontraba en situación de vulnerabilidad. En relación a los términos vulnerabilidad o exclusión, no se los trató en este estudio como una condición de la persona, colectivo o grupo, sino como una situación

---

<sup>117</sup> Ver apartado 3.1: EL CASO DE ANTONIO de esta tesis.

<sup>118</sup> Todas las personas entrevistadas migrantes pasaron de localidades más pequeñas a la ciudad de Mar del Plata, considerada de mediana dimensión. Antonio migró de una pequeña localidad de la provincia de Entre Ríos, dos entrevistados de localidades pequeñas de la provincia de Buenos Aires y un entrevistado más de otra pequeña localidad de la provincia de Misiones.

de la misma, una caracterización de las situaciones y de las estructuras sociales en las que la persona vive y se relaciona. La vulnerabilidad pretende ser leída así en clave relacional e histórica. Pensando asimismo que ciertas prácticas o hábitos culturales son estigmatizados en términos interseccionales (Olmos Rueda, 2010, p.64).

Se presentan algunos fragmentos de entrevistas a participantes con discapacidad para ilustrar esta situación:

“Y sí, después vivía sí de mi mamá. Porque mi papá agarra se separa y se va y no, nunca pasó digamos como cuota alimentaria, ni nada de eso. Claro y después sí logré. Y me la dieron. Me la otorgaron allá. Si no vivía de mi mamá y de mi abuela” (Participante del Programa Promover, Entrevistas 2021).

Los bajos ingresos familiares ubicaban a estas personas participantes como beneficiarias de pensiones nacionales y provinciales por discapacidad<sup>119</sup>. Los requisitos para iniciar el trámite de la pensión eran según ANSES (2021):

- Ser persona con discapacidad y encontrarse en situación de vulnerabilidad.
- No percibir, ni la persona con discapacidad ni su cónyuge, una jubilación, pensión, retiro o prestación no contributiva.
- No estar empleada bajo relación de dependencia, ni registrada como persona autónoma o monotributista.
- No tener ingresos ni recursos que permitan su subsistencia o la de su grupo familiar.
- Ser persona argentina nativa, naturalizada con, por lo menos, 5 años de residencia continuada o extranjera con, por lo menos, 20 años de residencia efectiva en el país.
- No estar detenida o a disposición de la justicia.

De acuerdo con datos de la Agencia Nacional de Discapacidad, el monto mensual de este beneficio -a diciembre del año 2021- era de \$20.247 -menor al salario mínimo, vital y móvil de \$29.160, para la misma época- y lo recibían más de un millón de personas en todo el país (ANDIS, 2021). Las condiciones para el otorgamiento de esta pensión fueron fijadas por el Decreto N°432 del año 1997 pero no siempre fueron aplicadas de la misma manera. Según la Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad (REDI), la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad tuvo

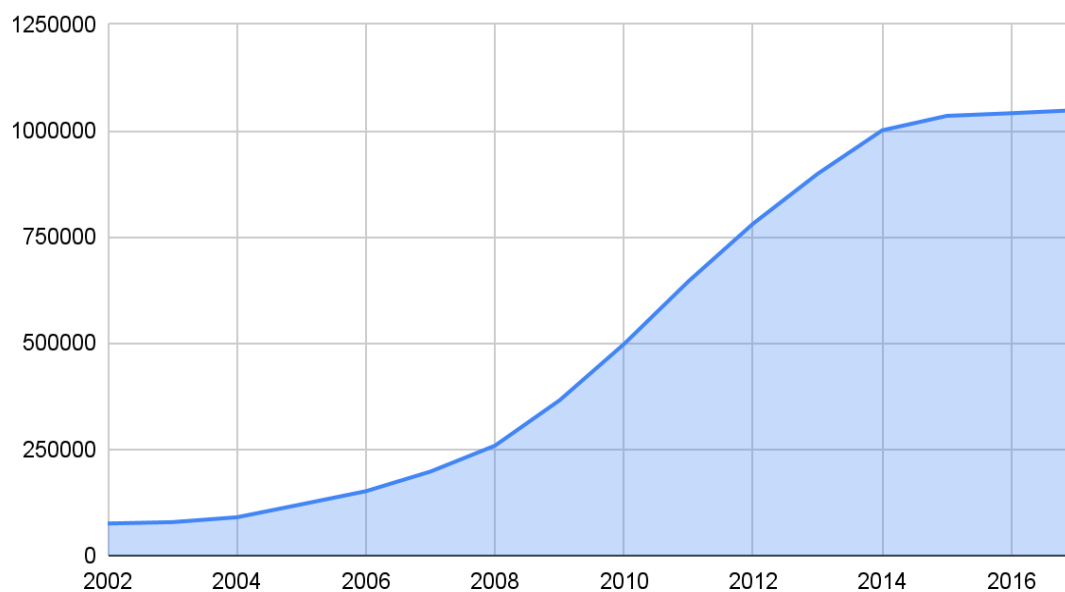
---

<sup>119</sup> Ver apartado 5.3. de esta tesis: LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO Y OTRAS FUENTES DE INGRESOS, PENSIONES Y BECAS.

un impacto positivo en tanto se flexibilizaron los requisitos para el otorgamiento de estos beneficios, permitiendo que Argentina se alinee con el compromiso de protección de las personas con discapacidad. Lo que puede observarse en el GRÁFICO 20, en la evolución en las cantidades de pensiones.

**GRÁFICO 20**

### Evolución de las pensiones por invalidez. Período 2002-2017



Fuente: elaboración propia en base a datos de la ANDIS

Sin embargo, a partir de la aplicación de los requisitos fijados en un Decreto del año 2017 -del presidente entonces Mauricio Macri- se suspendieron o dieron de baja 93.179 pensiones por invalidez, de las cuales 43.150 fueron rehabilitadas por medidas cautelares<sup>120</sup>. Según explicó la Agencia Nacional de Discapacidad, la diferencia entre las suspendidas y las activadas -más de 50 mil casos- se debió a diferentes motivos, como renuncias al beneficio, el fallecimiento del titular o la elección de otro beneficio de la ANSES como la Pensión Universal por Adulto Mayor (PUAM). Entre el 2016 y el 2019 se registró una variación negativa del 3,9% (ANDIS, 2021).

La cantidad y necesidad de pensiones, siendo un requisito el no tener otros ingresos, dio cuenta de los bajos recursos económicos de buena parte de la población con

<sup>120</sup> El Juzgado Federal de la Seguridad Social N°8 falló a favor de una denuncia realizada por la REDI. El fallo indicó que el Estado nacional tiene que devolver las pensiones, que hasta el momento devolvió cautelarmente. Los obligó a dar marcha atrás porque consideró que no hubo debido proceso en la eliminación de las pensiones, El Gobierno nacional, por su parte, apeló el fallo.

discapacidad que participaba de los programas. El *Programa Promover* implementaba sus pagos a través del Banco Nación. Se regía por un estricto cruce de datos con ANSES, antes de liquidar, para chequear las incompatibilidades. Los aportes laborales -salvo los enmarcados en el Programa PIL- eran motivo de incompatibilidad. Sólo las pensiones por discapacidad -tanto nacionales, como provinciales- eran compatibles. Las pensiones, como se mencionó antes, estaban por debajo de los salarios mínimos, vitales y móviles. Las obras sociales asociadas a cada una de las pensiones principales -IOMA por la pensión provincial y DAR SALUD, por la pensión nacional- fueron denunciadas en las entrevistas en varias oportunidades por no dar respuestas suficientes a las necesidades de atención de su salud (Entrevistas, 2021). Esto colocaba a buena parte de estas personas en situación de vulnerabilidad. En un contexto de severas dificultades de empleo, la pensión constituía para las personas con discapacidad entrevistadas una herramienta muy valiosa. En muchos casos obtener estas pensiones resultó ser un proceso largo y arduo.

En la mayoría de los casos la pensión llegó luego de algunos intentos frustrados, mientras que en muchos otros casos las pensiones aún no llegaban al tiempo del trabajo de campo, aunque las personas transitan esos mismos procesos de búsqueda de la pensión:

“Mirá yo tengo un tema con la pensión. La peleé mucho tiempo y no me la dieron nunca. Yo nunca la cobré, porque hay un tema que mi papá... Yo vivo con mi papá, como mi mamá tiene esquizofrenia yo vivo con él desde chiquita y mi papá por suerte tiene un buen sueldo. Entonces mi pensión me la rechazan por él. Además, yo perdería la obra social. Y la verdad es que gracias a esa obra social yo me operé todas las veces y la verdad es que no estaba, en su momento, no estaba en mis planes emanciparme de él para poder cobrar la pensión porque perdía más en la parte de obra social y lo demás que ganar en el tema de tener una platita. Pero la peleé siempre a la pensión, pero nunca lamentablemente. Me dijo la chica: si tu papá la hubiera tramitado cuando vos naciste o eras más chica tal vez no hubiera tenido tanto inconveniente. Pero yo la empecé a tramitar a los 15, 16 años. Fui varias veces a pelear mi pensión. Una vez me pasó que una chica me dijo: no pero que tu papá tenga un buen sueldo no significa que vos no puedas cobrar tu pensión porque son dos cosas distintas. Y bueno, esa chica me ayudó bastante, pero llegó al mismo punto. Me la rechazaron igual. Tener la pensión en su momento hubiera sido de ayuda, un poquito de ayuda en su momento” (Participante del Programa Promover; Entrevistas, 2021).

Siendo tan difícil en la mayoría de los casos acceder a la pensión, luego incluso las pensiones pueden llegar a fijar a las personas con discapacidad que las cobran en roles de mayor dependencia respecto de sus familiares. Se pudo recabar en las entrevistas que en algunas oportunidades las personas participantes llegaron a rechazar puestos de trabajo porque al hacerlo debían dar de baja la pensión. Luego de tan largas luchas para obtener las pensiones las personas temían que el trabajo “no durara mucho” (Entrevistas, 2021) y la pensión se necesitara de nuevo y otras veces tendrían que realizar todo el proceso.

Las personas que cobraban pensiones por discapacidad, la mayor parte de la población entrevistada, se inclinaba por participar de los programas de *Certificación de Estudios Formales, Formación Profesional* y, sobre todo, de *Entrenamiento para el Trabajo*, por ser éstos compatibles con la percepción de las pensiones. La participación en proyectos incompatibles con la pensión se daba solo para la línea de *Inserción Laboral*, que no era demandante de una gran cantidad de personas, sino por el contrario se trataba justamente de un cuello de embudo en relación a la cantidad de cupos para los proyectos de *Entrenamiento para el Trabajo* -los cupos de inserción laboral eran muy inferiores a los cupos de capacitación laboral-. Aun así, se detectaron casos donde a las personas con discapacidad se les presentó la posibilidad de inserción laboral, pero desestimaron la oferta, eligiendo continuar con las pensiones.

Los programas se implementaban a través de una variedad de proyectos con una duración de entre tres y doce meses. Aunque algunas veces se renovaban por un período adicional, la mayoría de las actividades iniciaban y finalizaban unos meses después, generando un ciclo de nuevos inicios y finalizaciones. Este ciclo no se mantenía estable a lo largo del tiempo, sino que se veía afectado por los condicionamientos políticos coyunturales, como se mencionó antes, que favorecían los recursos para que inicien más o menos proyectos en cada momento, dando lugar a más o menos espacios de participación para personas con discapacidad -entre otros grupos sociales que se trabajaban desde el MTEySS-. La discontinuidad entre los proyectos generaba baches de meses para las personas entre que finalizaban un proyecto y podían participar de una nueva propuesta. En esos meses de espera y búsqueda las personas con discapacidad perdían la ayuda económica por participar de los proyectos, generándose incertidumbres y malestares. Las personas con discapacidad que participaban en el *Programa Promover* expresaron dificultades para proyectar(se) con esos niveles de incertidumbre (Entrevistas, 2021). El ascenso de las incertidumbres, que planteaba Castel (2010) tuvo un impacto en los “proyectos de vida”, en tanto planes que las personas se trazaban para conseguir

objetivos en la vida.

En este escenario tan inestable, un objetivo en la vida de las personas con discapacidad de la región era obtener y sostener la pensión por discapacidad. Ésta tenía un papel importantísimo para la vida de los trabajadores con discapacidad desocupados, porque les permitía mantener un ingreso mínimo de subsistencia en los períodos en los que no recibían ayuda económica relacionada con los proyectos del MTEySS. Como señalaron las personas con discapacidad entrevistadas, los ingresos de la mayoría de los participantes de estos programas son muy bajos, incluso sumando las pensiones y las ayudas económicas de los proyectos. En el año 2021 las ayudas económicas en el marco del *Programa Promover* oscilaban entre los \$4.500 y \$10.000, según el subprograma específico del cual se tratara el proyecto. Mientras que las pensiones por discapacidad alrededor de \$20.000. Teniendo en cuenta que el salario mínimo, vital y móvil a partir de octubre del año 2021 fue establecido en \$32.000, solo sumando ambos tipos de ingresos -compatibles en el cobro conjunto- las personas podían acercarse a un ingreso mínimo de subsistencia, por debajo incluso del costo de la canasta básica total<sup>121</sup>.

Otros tipos de ayudas económicas, como las becas deportivas, tuvieron un papel similar al de las pensiones por discapacidad, contribuyendo a morigerar las dificultades económicas de las personas con discapacidad desocupadas. Las trayectorias analizadas mostraron períodos de actividad, con sus correspondientes ayudas económicas, alternados con períodos de inactividad en los programas sin pago. Los períodos sin actividad formal ni pago en algunos casos se vieron acompañados del cese de la actividad real. En otros casos los trabajadores desocupados se quedaron en los puestos de capacitación, sin marco legal de contención ni ayuda económica, una vez finalizados los proyectos, esperando una renovación del proyecto y/o la contratación.

Lo que muestran las entrevistas ratifica lo que plantea Bertranou (2004): en Argentina, las pensiones no contributivas han constituido una alternativa relevante para la extensión de la cobertura de la seguridad social sobre la población adulta con discapacidad<sup>122</sup>. Estas pensiones se han desarrollado en un contexto de la política social

---

<sup>121</sup> La línea de pobreza fue establecida por el INDEC para junio 2021 en \$ 67.576,66. (INDEC, 2021).

<sup>122</sup> Desde la reforma del sistema previsional en el año 1994, las pensiones no contributivas (PNC) fueron separadas de los programas contributivos, los que continuaron en el ámbito del Ministerio de Trabajo en el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. El Programa de PNC pasó a ser administrado por Desarrollo Social (Bertranou, 2004, p.111). Las PNC constituyen un programa de relevancia, tanto por la cantidad de personas beneficiarias alcanzadas como por el volumen de los recursos que demandan. En general, el

que presenta una importante fragmentación, tanto entre los niveles de gobierno (nación, provincias y municipios), como entre las instituciones del gobierno nacional. Los programas de empleo resultaron acotados en el tiempo, requiriendo una fina articulación de distintos organismos para mantenerse sin superponerse a lo largo del tiempo, evitando en lo posible interrupciones que ocasionaran meses sin ingresos.

### **6.3. LOS CONDICIONAMIENTOS INTERSECCIONALES DE ANTONIO**

En el caso particular de Antonio emergió la decisión de migrar, como se mencionó en el apartado 3.1. de esta tesis, por las limitaciones que representaba en diversos aspectos su lugar de origen, Los Conquistadores; en cuanto a atención de la salud, oferta educativa y de empleo, entre otros. Estos mismos motivos surgieron en las entrevistas a las demás personas con discapacidad migrantes entrevistadas.

En relación a la pensión, también fue clave en la vida de Antonio. Su familia comenzó a tramitarla a sus seis años y recién en su adolescencia la obtuvo. En sus palabras:

“Y lo tramitamos varias veces. Y salió... Lo tramité dos veces, tres veces lo tramité y nada. Primero como que se perdía. Cuando decían: No, se mandó, no la política, no que cambiaban... que la parte de Desarrollo Social, que el Municipio. Y la persona que estaba encargada de esa área cuando cambiaba el intendente venía otra persona, que no sabía nada y había que empezar todo de cero. Y después sí logré. Y me la dieron. Me la otorgaron allá. Si no vivía de mi mamá y de mi abuela. Sería en el 2010 por ahí. Pero ya se había tramitado de mucho tiempo antes. Y también se había tramitado una provincial. Que era otra ayuda también, era menos, pero... Y tampoco. Y después la nacional tramité también. Me tramitaron mis papás, porque yo comencé esto como de los 6 años y de ahí qué sé yo a los 8, después no, hubo que esperar... Porque se presentaba el trámite y antes como que demoraba mucho, no sé por qué. Y se esperaban 2 años y te decían no, no salió, se perdió, volvió a empezar de vuelta. Y de ahí otra vez 2 años más ja ja y ahí, hasta que

---

programa es de naturaleza asistencial y tiene por objeto aliviar la pobreza, sin embargo, algunas de sus prestaciones no alcanzan plenamente ese objetivo. A pesar de ello, el programa global de PNC pareciera contar con un nivel de focalización que permite lograr un impacto positivo en la reducción de la pobreza de los hogares alcanzados (Bertranou, 2011, p.213).

bueno... llegó” (Antonio participante de proyectos de capacitación y empleo; Entrevistas, 2021).

La pensión le permitió a Antonio disponer de un ingreso que -aunque mínimo y siempre por debajo incluso de un salario mínimo, vital y móvil- resultó de carácter estable y lo acompañó durante su búsqueda de empleo. Las ayudas económicas que recibió en los períodos que participó en algún proyecto del *Programa Promover*, también escasas, contribuyeron, aunque levemente, a mejorar su calidad de vida permitiéndole acceder por ejemplo a la compra de electrodomésticos o realizar pequeñas mejoras en su vivienda (Antonio participante de proyectos de capacitación y empleo; Entrevistas, 2021).

#### **6.4. DESAFIANDO LA DESOCUPACIÓN, LOS ITINERARIOS DEL PROGRAMA**

A diferencia de una ruta, un itinerario puede mostrar avances y retrocesos, es la descripción de un camino, que incluye los lugares, paradas y accidentes que pueden encontrarse a lo largo de él. Recuperando lo que los estudios de juventud pudieron mostrar en tanto que hace varias décadas se quebró lo que se suponía un pasaje lineal entre el mundo de la educación y el trabajo, observamos cómo las personas con discapacidad transitaban caminos de incertidumbres, de avances, retrocesos, sin ninguna garantía, en la búsqueda del tan deseado empleo. El recorrido para las personas con discapacidad en el *Programa Promover la Igualdad de Oportunidades* comienza en la Oficina Municipal de Empleo. Allí una trabajadora social recibe a los interesados, completa su historia laboral en el Portal de Empleo, les explica que existe un Programa que se llama Promover, que está dirigido a personas con discapacidad, les explica cuáles son sus prestaciones. En palabras de la trabajadora:

“Le damos a la persona la posibilidad de conocer el programa y decidir realmente si le interesa o no incorporarse y a qué le interesa incorporarse” (Magíster en Políticas Públicas - Trabajadora Social de la Oficina de Empleo de Mar del Plata; Entrevistas, 2021).

A través de la visibilización de los recorridos de las PCD en espacios de formación para el trabajo pudo constatarse que se alejaban de las trayectorias teóricas tal como las planteara Terigi (2007) suponiendo itinerarios que siguen una progresión lineal marcados

por una periodización estándar (p.2). Estas rutas más bien especulativas por las que se supone se da el pasaje del sistema escolar al mundo del trabajo no se vieron ajustadas a los datos obtenidos. Las trayectorias que pudieron reconstruirse a través de las entrevistas, por el contrario, se acercan a las que Terigi (2007) plantea como trayectorias reales, en tanto expresaron modos heterogéneos, variables y contingentes (p.49). Terigi (2007) y Cobeñas (2015) concuerdan en lo dispares que resultan ser las trayectorias de una persona a otra y que una de las soluciones es entender esta heterogeneidad y diversificar las formas de inserción laboral. Muchas personas con discapacidad incluso se han “desalentado” y abandonado su búsqueda de empleo (Participantes Programa Promover; Entrevistas, 2021). En este escenario desolador, las experiencias de capacitación y empleo, que se dieron en su mayoría enmarcadas en el *Programa Promover*, lograron brindarles oportunidades de capacitación e inserción laboral, oportunidades para mostrar qué sí podían trabajar, desafiando así la grave situación de desocupación local.

Hacer efectivo el derecho al trabajo de las PCD supone la producción de políticas públicas y programas específicos, como se ha planteado a lo largo de esta tesis. Estas políticas se han enfrentado a una serie de desafíos vinculados a los cambios en las gestiones políticas (y los consecuentes cambios en la disposición de recursos), la falta de accesibilidad, entre otros. Aún más, para que pueda avanzarse en la inserción laboral múltiples actores y factores deben conjugarse armoniosamente para propiciar una trayectoria “exitosa”. Al respecto, coinciden los especialistas del tema (Terigi, 2007; Cobeñas, 2015; Galván, 2018) al referirse a los factores externos e internos, que adicionalmente deben sustentarse en la base de los derechos humanos y su universalidad, independientemente de la condición física, mental, social y/o cultural de la persona. Estos factores derivan en ajustes necesarios para crear un ambiente propicio para la inserción laboral. La posibilidad de llevar un modo de vida independiente para muchas de las personas entrevistadas quedó ligada según ellos a la accesibilidad, ajustes y apoyos disponibles, los cuales no fueron suficientes para efectivizar igualdad de oportunidades (Entrevistas, 2021).

Les entrevistades coinciden con la bibliografía y los organismos internacionales que se han dedicado al tema en que existen obstáculos que impiden la accesibilidad de las personas con discapacidad para su plena participación en la sociedad actual. Esos obstáculos han sido señalados tanto por la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad como por la Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud. Estos documentos dejan claro el importante papel que juega

el entorno social en la accesibilidad de las PCD para favorecer su plena participación como ciudadanos. Estos obstáculos son presentados en el Informe de la OMS sobre la discapacidad y entre ellos, siguiendo a Munuera Gómez (2012) destacamos los siguientes:

- Políticas y normas insuficientes. El establecimiento de las políticas públicas no siempre tiene en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad o bien las políticas y normas existentes no se hacen cumplir (OMS, 2011, p.9).
- Problemas con la prestación de servicios. Mala coordinación entre servicios con dotación insuficiente de personal y en algunas ocasiones escasa competencia que afectan a la calidad, accesibilidad e idoneidad de los servicios para las personas con discapacidad.
- Financiación insuficiente. La ausencia de una financiación efectiva es un obstáculo importante para la sostenibilidad de los servicios.
- Falta de accesibilidad en edificios, incluidos los lugares públicos, sistemas de transporte y con información no accesible a todas las personas. Las dificultades para el acceso al transporte son un motivo habitual que desalienta a las personas con discapacidad a buscar empleo o que les impide acceder a la atención de salud.
- Se dispone de poca información en formatos accesibles para las personas con discapacidad, quienes tienen tasas significativamente más bajas de uso de tecnologías de información y comunicación, además, en algunos casos, es posible incluso que no puedan acceder a productos y servicios tan básicos como el teléfono, la televisión o internet.
- Falta de consulta y participación. Muchas personas con discapacidad están excluidas de la toma de decisiones en cuestiones que afectan directamente a su vida.
- No existen datos rigurosos y comparables sobre la discapacidad, la falta de pruebas objetivas sobre los programas que funcionan puede dificultar la comprensión e impedir que se adopten medidas.

Estos obstáculos impiden la accesibilidad de las PCD agravando sus circunstancias. El Informe de la OMS (2011, p.18) señala que muchos de esos obstáculos son evitables y que pueden superarse las desventajas asociadas a la discapacidad, por ende, se deben suprimir los obstáculos existentes con medidas adecuadas. En este sentido, se presenta un amplio campo de intervención para el Trabajo Social.

Les profesionales del Trabajo Social han participado en la lucha por los Derechos Humanos de todas las personas en situación de dificultad desde los inicios de la profesión (como lo evidencia la trayectoria de Richmond, por ejemplo). Los trabajadores sociales defienden los derechos humanos fundamentales de todas las personas reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y otros acuerdos internacionales derivados de dicha Declaración. En 2001 la Asociación Internacional de Estudios de Trabajo Social (AIETS) y la Federación Internacional de Trabajadores Sociales (en adelante FITS) aprobaron la siguiente definición internacional de Trabajo Social, que establece la relación de esta profesión con los Derechos Humanos contemplando el empoderamiento (*empowerment*) como uno de los resultados de la intervención profesional:

La profesión del Trabajo Social promueve el cambio social, la resolución del problema en las relaciones humanas y el *empowerment* y la liberación de las personas para lograr el bienestar. Utilizando teorías del comportamiento humano y de los sistemas sociales, el Trabajo Social interviene en los puntos donde las personas interactúan con sus entornos. Los principios de los derechos humanos y los de la justicia social son fundamentales para el Trabajo Social (FITS, 2000).

El contexto que describen los participantes del ***Programa Promover***, desde sus propias perspectivas, da forma a un paisaje marcado por dificultades severas, muy bajos recursos económicos, dificultades para la atención de la salud, la formación, entre otros. La desocupación afectó gravemente a las personas con discapacidad, quienes pasaron años sin tener siquiera la oportunidad de una entrevista laboral. En palabras de los participantes entrevistados, el tema laboral es: “difícil”, “complicado”, “duro”, “pesado” (Participantes Programa Promover; Entrevistas, 2021). Las trayectorias de personas con discapacidad estudiadas, si bien disímiles en muchos aspectos, tienen en común un largo recorrido, caracterizado por las personas entrevistadas como “bastante duro”, “con pocos recursos económicos para sustentarse”, con la consecuente “necesidad de apoyos familiares” y “postergación de la autonomía económica para lograr la emancipación del hogar familiar”. En este escenario la lucha por los derechos de las PCD es uno de los objetivos de la intervención de los trabajadores sociales.

#### **6.4.1. La promoción de oportunidades y la inserción social**

Las trayectorias estudiadas tenían como meta la inserción laboral; sin embargo, muchas veces no fue lograda. La participación en proyectos de capacitación y empleo lo que sí produjo en forma general y amplia fue la ampliación de la inserción social, en términos de Robert Castel (1997), de las afiliaciones entre las personas con discapacidad y un número creciente de organismos educativos, laborales, sociales, etc.<sup>123</sup>. En algunas entrevistas surgió incluso que la participación en proyectos había representado “la primera vez que habían estado con tantas personas con discapacidad”, que “nunca les había pasado de ver tantas discapacidades diferentes”, que “había sido muy impactante” y que “les había ayudado a abrir los ojos” (Participantes Promover; Entrevistas, 2021). Les había ayudado a salir de lo que pensaban hasta el momento sobre su propia discapacidad y sobre los otros.

La socialización es un proceso que se inicia para las personas muy tempranamente en el entorno familiar -socialización primaria-. Luego, las instituciones escolares, deportivas, políticas, etc., continúan el proceso -socialización secundaria-, insertando a los nuevos miembros en la sociedad. Las personas con discapacidad, como se pudo demostrar, constituyen un grupo muy heterogéneo, pero que comparten en su mayoría serias dificultades en sus procesos de socialización secundaria. Probablemente los pocos avances en materia de accesibilidad hayan contribuido más a sostener estas dificultades que a resolverlas. En muchos aspectos de la discapacidad se observan más desarrollos ligados al tratamiento privado/familiar que al social/estatal. Son las familias las que sostienen a sus miembros con discapacidad, generan las adaptaciones en los hogares, donde las personas con discapacidad logran entonces mayor autonomía que en el espacio público. Estas dificultades limitan sus participaciones en actividades fuera del hogar.

De la participación en los programas, aun no logrando la inserción laboral, las personas con discapacidad participantes rescataron sentirse valoradas, así como revaloradas sus competencias -habilidades y saberes laborales-, expresaron que su autoestima se elevó -expresaron que “les ayuda emocionalmente”-, que disfrutaron el poder compartir con pares y participar de espacios de capacitación y empleo (Participantes Programa Promover; Entrevistas, 2021). Así podríamos sostener la hipótesis de que los programas de capacitación y empleo, si bien en su mayoría no

---

<sup>123</sup> El mapeo de organismos de capacitación y empleo para personas con discapacidad en la ciudad de Mar del Plata, se presentó en el CAPÍTULO 3 de esta tesis.

lograron la tan deseada inserción laboral, sí representaron una ampliación de los espacios de inserción social para las personas con discapacidad desocupadas de la ciudad de Mar del Plata<sup>124</sup>.

Como sostienen los trabajadores del *Programa Promover*, la buena llegada que tuvo este programa fue por la manera en que se implementó, a través de la combinación de las políticas públicas de distintos organismos (Entrevistas, 2021). Cabe destacar que en la propia normativa del programa se establecía ya la necesidad de articular con otros organismos, que eventualmente serían los organismos ejecutores y responsables del desarrollo de los proyectos. Además, los subprogramas, o líneas internas están articuladas entre sí, de tal manera que una persona que realiza un curso de *Formación Profesional* luego puede continuar con un proyecto del *Programa de Empleo Independiente*; o una persona que realiza un proyecto de *Entrenamiento para el Trabajo* puede ser más tarde contratado bajo la línea de *Inserción Laboral*<sup>125</sup>. Asimismo, los trabajadores del programa -trabajadores sociales, psicólogas, sociólogas, comunicadores sociales, entre otros profesionales- cuentan con recursos para articular entre trabajadores de distintos organismos públicos, sobre todo cuando la necesidad de las personas requiere un abordaje integral, como ocurre con las cuestiones vinculadas al trabajo, la educación, la salud y la vivienda.

#### 6.4.2. La inserción laboral

No obstante, la existencia de importantes limitaciones para la inserción laboral de las personas con discapacidad, el *Programa Promover la Igualdad de Oportunidades* registró una significativa cantidad de personas que lograron emplearse en el marco de esta herramienta de política pública. En el período bajo estudio 2010-2021 en la plataforma de gestión del MTEySS se registraron 105 personas con discapacidad que en la ciudad de Mar del Plata fueron contratadas bajo la modalidad establecida en el *Programa de Inserción Laboral*<sup>126</sup>, 33 en la sublínea sector privado y 102 en sector público. Además,

---

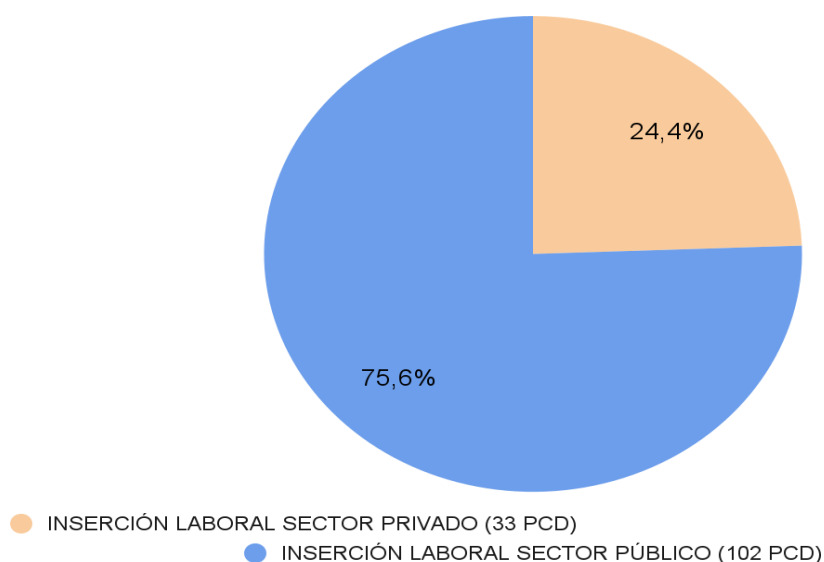
<sup>124</sup> Pero surge la necesidad de plantear también una limitación a dicha hipótesis, constatando que la afiliación puede tener gradaciones en distintos momentos de las trayectorias laborales de las personas con discapacidad.

<sup>125</sup> En la tesis, un capítulo específico es destinado al análisis documental de las normas del programa. Para este apartado: Normativa Resolución MTEySS N° 124/11; Resolución SE N°877/11; Resolución SPEyFP N°12/11; Resolución SE N°1365/12; Resolución SE N°1340/16.

<sup>126</sup> El Programa de Inserción Laboral acompaña las contrataciones que pudieran realizar los empleadores con una ayuda económica durante 12 meses, que en octubre de 2021 es de \$18.000 mensuales. Esta ayuda económica es liquidada en un pago directo del Ministerio, la empresa u organismo público empleador abona

se estimó una cantidad similar de personas que habiendo pasado por actividades de capacitación y empleo del **Programa Promover** pudieron luego insertarse laboralmente<sup>127</sup> de forma directa, es decir que luego de haber pasado por el Programa de Entrenamiento para el Trabajo fueron contratadas por los organismos responsables sin hacer uso del **Programa de Inserción Laboral**. En este punto puede visibilizarse el impacto de la Ley N°22.431 del cupo del 4% en organismos públicos, que como resultado de la lucha de PCD permitió la apertura de puertas a la inserción laboral en organismos públicos.

**GRÁFICO 21**  
**PARTICIPANTES DE PROYECTOS DEL PROGRAMA DE INSERCIÓN LABORAL**  
**POR SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO**



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de gestión de la AT MDP.

En contraste con estos casos de inserción laboral, en la misma plataforma de gestión, para el mismo período, se registró una cantidad muy superior de personas que participaron en una de las tres sublíneas del **Programa de Entrenamiento para el Trabajo** -público, privado e ISFL-, siendo en total 3.783: 270 en el sector privado, 2.374 en el sector público y 1.139 en instituciones sin fines de lucro. Las entrevistas ratificaron estos datos, según trabajadores y participantes el subprograma de **Entrenamiento para el Trabajo** fue durante todo el período el más demandado.

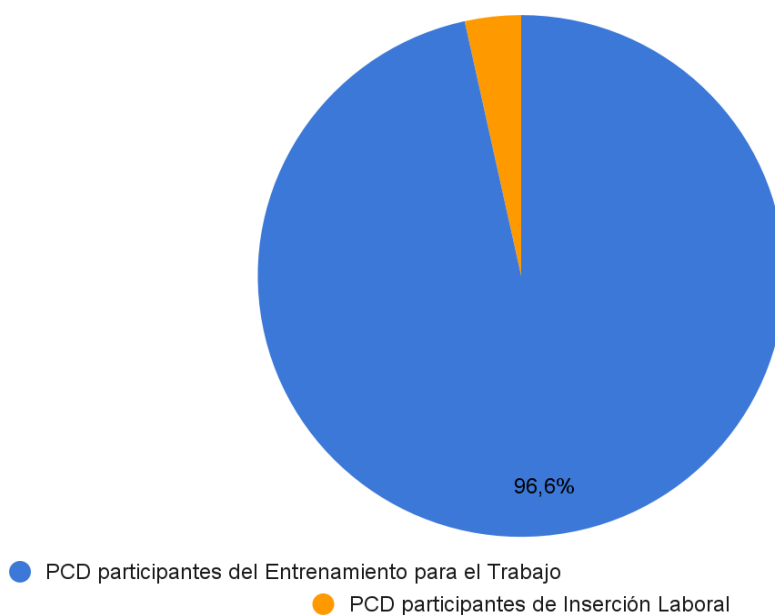
---

al trabajador la cantidad de dinero restante necesaria para cubrir el total del salario correspondiente por puesto y sector de actividad.

<sup>127</sup> Pudimos reconstruir evidencias en base a las entrevistas realizadas a las trabajadoras del programa.

GRÁFICO 22

PARTICIPANTES DEL PROGRAMA PROMOVER SEGÚN SUBPROGRAMA  
ENTRENAMIENTO PARA EL TRABAJO E INSERCIÓN LABORAL



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de gestión de la AT MDP.

La baja incidencia de casos en el *Programa de Inserción Laboral* se relaciona con la baja participación del sector empresario, así como de organismos públicos potencialmente empleadores. El sector privado se mostró durante todo el período con una escasa o nula apertura a la contratación de personas con discapacidad. Aquí se abre otra interesante área para el Trabajo Social en tanto es posible y necesario imaginar un desarrollo de la transversalización de la perspectiva de discapacidad en distintos espacios laborales, como punto de partida para el avance de la inserción laboral de PCD. Asimismo, desde el Trabajo Social es posible avanzar en la identificación y remoción de obstáculos para la plena participación de las diversas personas, favoreciendo una distribución más equitativa de las oportunidades.

Otro factor determinante fue la incompatibilidad del *Programa de Inserción Laboral* con la pensión por discapacidad. Como se mencionó antes en esta tesis, éstas resultaban vitales para muchas de las personas con discapacidad desocupadas que eran población del programa, quienes no tenían la posibilidad de poner en riesgo ese ingreso ya que de él dependía su subsistencia. En las entrevistas a participantes pudo reconstruirse que por temor a perder la pensión muchas personas optaban por trabajos precarios, como por ejemplo vender artesanías o ropa usada en las plazas, limpiar casas sin estar

registradas, cuidar coches o limpiar vidrios durante los cortes de semáforo (Participantes Promover; Entrevistas, 2021).

Siguiendo a Robert Castel, podemos observar cómo esta precariedad atenta doblemente contra la integración social. Por un lado, implica la inseguridad y la inestabilidad de los ingresos y de la propia actividad, generando riesgos y creando incertidumbres sobre el futuro en cuanto a la protección social y, por otro lado, fragilizando el colectivo de trabajo y generando insatisfacción por la falta de reconocimiento, más que un dualismo provoca una fragmentación social instaurando una sociedad heterogénea y desigual que funciona con “varias velocidades” (Neffa, 2008, p.100). Estas expresiones del trabajo precario ponen en tensión el concepto mismo de trabajo.

Alejándonos de los conceptos binarios, nos encontramos con un continuo de situaciones que fueron del trabajo al no trabajo, del empleo al desempleo, de la formalidad a la informalidad, de la precariedad a la calidad, etc. La informalidad no es un fenómeno nuevo en nuestra región. Desde las trascendentes variaciones ocurridas en el mercado de trabajo y en la relación salarial desde mediados de los años 70 se viene experimentando un significativo aumento del desempleo y el subempleo, crecimiento de la informalidad, del trabajo no registrado y del empleo precario. Incluso como señala Julio Neffa (2008), aun cuando como resultado del proceso de crecimiento económico o de las políticas de empleo se frenan o se revierten esas tendencias de estancamiento o recesión, en un primer momento la mayoría de los nuevos empleos son precarios: se trata de contratos de duración por tiempo determinado, trabajos temporarios contraídos por medio de agencias de servicios eventuales, pasantías que se renuevan sucesivamente, prolongados períodos de prueba, etc. (p.105).

En este escenario de décadas de precariedad laboral desde el ***Programa Promover la Igualdad de Oportunidades*** se ha buscado revalorizar las experiencias laborales, restándoles connotación negativa -presente en las representaciones sociales en relación al trabajo precario- y rescatando las habilidades y conocimientos que cada una conllevaba. Surgen así diferentes formas de ver el trabajo en una ciudad donde hay muy altas tasas de desocupación. Ante la falta de oferta laboral las personas se han volcado hacia trabajos precarios de subsistencia. Para estas personas, dichas actividades constituyeron trabajos, como se expresa, a modo de ejemplo, en el siguiente fragmento de entrevista:

“Sí, mirá, es un trabajo, para mí es un trabajo y con eso como y con eso vivo y con eso me pago la pensión” (Participante de Entrenamiento en relación a

su actividad limpiando vidrios de autos en las calles; Entrevistas, 2021).

A través de las entrevistas realizadas a personas con discapacidad se pudieron reconstruir trayectorias laborales que difícilmente se acercaban a las características planteadas para el “trabajo decente”-tal como se lo abordó en el CAPÍTULO 1 de esta tesis, en tanto se trataría de un trabajo que se estructuraría en base a las siguientes dimensiones: trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en el cual los derechos son respetados y cuenta con remuneración adecuada y protección social- (Somavía, 2002; Neffa, 2008, p.56). La informalidad y la precariedad que, como sostiene Julio Neffa, caracterizan al mercado laboral latinoamericano, dominan también el escenario laboral de las personas con discapacidad entrevistadas. Estas situaciones fueron expresadas por les entrevistades como parte de su quehacer cotidiano, como situaciones “naturalizadas”. También como complemento de las bajas ayudas económicas de los programas y las pensiones tuvieron que recurrir a trabajos informales y precarios para aumentar sus ingresos (Participantes Programa Promover; Entrevistas, 2021).

En las entrevistas pudieron reconstruirse también situaciones de precariedad en los programas de empleo para personas con discapacidad que se llevaron adelante bajo otros paradigmas de tratamiento de la discapacidad, anteriores al programa bajo estudio. Estas experiencias, aunque anteriores al período bajo estudio, emergieron en las entrevistas realizadas: como la venta de cospeles en la vía pública que realizaban las personas con discapacidad visual varias décadas antes del *Programa Promover* (Participantes Programa Promover; Entrevistas, 2021).

Estas dificultades llevaron a muchas personas con discapacidad a mantenerse en la inactividad -personas con discapacidad en edad de trabajar, que optaron por no buscar trabajo, desanimadas ante la tan sabida dificultad para obtenerlo-. Lo mismo llevó también a las personas con discapacidad con mayores niveles formativos a replantearse sus expectativas laborales (Participantes Promover; Entrevistas, 2021). Por todo lo dicho, las personas con discapacidad que sí lograron conseguir un empleo se consideraron a sí mismas “muy afortunadas”, como se constató en las entrevistas:

“Estoy súper contento donde estoy trabajando. De hecho, no sabía que existían esos lugares, venía de trabajo en negro o trabajos que por ahí estaban en gris” (Participante Programa Promover; Entrevistas, 2021).

Finalmente, el **Programa Promover** también propuso una vía de inserción laboral a través del autoempleo en el marco del **Programa de Empleo Independiente**. En estos proyectos, productivos o de servicios, la inserción laboral se busca por vía del autoempleo fortaleciendo la capacidad autoempresarial y financiando desde el Ministerio la puesta en marcha o fortalecimiento de un microemprendimiento -a octubre del año 2021 por una suma de hasta \$85.000 por persona-. Entre los años 2010 y 2021 se registraron 99 casos de personas con discapacidad que pudieron recibir este financiamiento del Estado para su emprendimiento. Cabe aclarar que no se trata de un crédito sino de un subsidio del Estado que las personas deben rendir a través de recibos de compra, más no devolver.

En relación a los proyectos de preinserción laboral, como ser los **Entrenamiento para el Trabajo**, se pudo constatar que generaban un clima de incertidumbre, bajo la posibilidad de que los proyectos no avanzaran en inserción o no se renovaran las actividades de ninguna otra manera. Por su propia normativa, los proyectos del **Programa Promover la Igualdad de Oportunidades** eran acotados en el tiempo. La discontinuidad estaba contenida en la propia normativa más que la búsqueda de continuidad en las ayudas económicas -acorde a su formato de política pública focalizada-.

## 6.5. LA INSERCIÓN SOCIOLABORAL DE ANTONIO

La inserción social, en tanto proceso por el que las personas se incluyen en grupos de la sociedad, es un proceso siempre dinámico. En el caso de Antonio, al llegar a Mar del Plata, no contaba más que con su hermano, no estaba incluido en ningún grupo local. A través de los años -doce en total- fue pasando por diversos organismos, participando en proyectos con grupos de personas diferentes. Estas experiencias fueron aumentando su grado de afiliación. Aunque, por la intermitencia de los proyectos en su vida -"los huecos entre proyecto y proyecto" como señaló en las entrevistas-, la afiliación fue variando su intensidad en el tiempo.

El desempeño de Antonio en las tareas de los proyectos del **Programa de Entrenamiento para el Trabajo** fue muy bueno, así como el vínculo que pudo forjar con compañeros y superiores. Al punto que estos trabajadores pidieron al organismo -INAREPS- su contratación argumentando que:

“Era imperioso avanzar en el cumplimiento del cupo del 4%, y que el área necesitaba un nuevo trabajador para realizar esa específica tarea de digitalización y archivo de documentación” (Antonio, Entrevistas, 2021).

Si bien el pedido de incorporación de superiores había sido presentado ya en 2018, recién pudo iniciarse el pedido formal cuando el cambio de gestión a nivel nacional “descongeló” los ingresos al Estado. El expediente para la contratación se inició en el año 2020 -en plena pandemia- y se concretó finalmente en el año 2021.

Al momento del trabajo de campo de esta tesis, Antonio estaba contratado a término por doce meses con la posibilidad de renovación. Según nos contó es un trabajo donde se gana bien, las condiciones de trabajo son muy buenas, así como los compañeros y superiores, hay constantemente posibilidades de seguir formándose y hacer carrera interna. Incluso podría realizar una tecnicatura fuera del organismo, sus superiores le han permitido acomodar sus horarios de trabajo a los tiempos de cursada. Considera finalizada su búsqueda laboral, está muy satisfecho con su trabajo actual. Considera haber logrado su inserción laboral (Antonio, Entrevistas, 2021).

Cabe aclarar la excepcionalidad del caso de Antonio. No ocurrió lo mismo con la mayor parte de la población con discapacidad que participó de los proyectos del *Programa Promover*. Su singular capacidad de búsqueda permanente, de aprendizaje y creación y mantenimiento de vínculos y redes favoreció su continuidad en los distintos dispositivos favoreciendo la generación de más y mejores oportunidades de inserción.

## **6.6. LOS EFECTOS DE LA PANDEMIA POR COVID (2020-2021)**

En Argentina, los impactos sociales y económicos de la pandemia del COVID-19 profundizaron la situación de vulnerabilidad social que el país ya atravesaba. La crisis desenlazada por la pandemia afectó a toda la sociedad, pero impactó mucho más en los hogares que ya se encontraban en la pobreza, en situación de vulnerabilidad y/o percibían ingresos bajos y medios-bajos, así como en algunos sectores particularmente afectados, como la construcción, el comercio, hoteles y restaurantes y el trabajo doméstico (CIPPEC, 2021).

En relación a nuestro tema de interés, el período 2020-2021 se mostró bien diferenciado a los anteriores. En el año 2020, coincidieron la pandemia y el cambio de

gestión a nivel nacional -como se mencionó antes los cambios de gestión suelen tener fuerte impacto en la cantidad de proyectos generados-. En cuanto a los itinerarios dentro del programa, éstos se vieron afectados inmediatamente ya que la atención al público durante el año 2020 y parte del año 2021 dejó de hacerse en forma presencial y pasó a hacerse en forma telefónica o a través de plataformas como *zoom*, *meet* o video llamadas de *whatsapp*. Esto implicó el descubrimiento de nuevas opciones de atención al público, pero al mismo tiempo limitó la capacidad de trabajo de los profesionales, en tanto que a la distancia no se encontraban con las mismas herramientas, por ej. a la hora de confeccionar los perfiles laborales (Trabajadores de la OE de Mar del Plata; Entrevistas, 2021).

A octubre del año 2021, las restricciones producto de la pandemia ya se habían retirado en gran medida. La atención a las personas con discapacidad se encauzó en forma presencial nuevamente, siguiendo los protocolos sanitarios, una persona por hora y con turnos previos. Continúan atendiendo la demanda espontánea, pero ésta, según expresaron en la Agencia Territorial Mar del Plata tanto como en la Oficina de Empleo, es casi nula. Las personas con discapacidad expresaron sentir “miedo de salir” (Participantes Promover; Entrevistas, 2021). También surgió en las entrevistas que disminuyó el “boca en boca”, de personas con discapacidad que se enteraban de la existencia del programa gracias a haber escuchado a un vecino, amigo, conocido, etc. Durante la pandemia y en los meses posteriores, las consultas llegaron por correo electrónico y fueron muy escasas.

No obstante, el *Programa Promover la Igualdad de Oportunidades* pudo sortear parte de estas dificultades, continuar adhiriendo personas con discapacidad a través de la vinculación a proyectos de capacitación y empleo. Los organismos ejecutores fueron adaptándose a la pandemia, implementando protocolos y modalidades compatibles con la continuidad de los proyectos. Sin embargo, no todas las instituciones pudieron hacer las adecuaciones necesarias o hacerlas rápidamente, lo que se vio reflejado en una merma temporal en el volumen de proyectos y participantes.

Para el año 2022 las restricciones impuestas a las tareas, así como la propia pandemia habían quedado atrás. Se recuperaron todos los procesos de trabajo regulares y quedaron incorporadas algunas herramientas, como las reuniones virtuales y la bimodalidad laboral<sup>128</sup>, entre otras.

---

<sup>128</sup> Trabajo una parte del tiempo en el domicilio particular y otra, en el lugar que disponga el empleador.

## 6.7. LA EVALUACIÓN GENERAL DE LES PARTICIPANTES

La evaluación de las actividades de capacitación y empleo del *Programa Promover la Igualdad de Oportunidades* por parte de los participantes, al igual que para los trabajadores involucrados en la implementación de los proyectos, resultó muy positiva. Algunas de las personas entrevistadas se encontraban al momento de la investigación ocupadas en relación de dependencia como resultado de la participación en este programa. En todos los casos, la participación les sirvió para armar un perfil laboral -a través de la formación profesional y/o la participación en proyectos de entrenamiento para el trabajo o asociativos de interés comunitario-. Los participantes se expresaron muy agradecidos e incluso varias veces emergió el término “bendiciones” (Participantes Programa Promover; Entrevistas, 2021). En su mayoría, las personas expresaron no haber trabajado antes, por lo que insertarse en estos proyectos representó su primera aproximación al mundo laboral. En los casos de proyectos grupales, los participantes relataron haber experimentado también por primera vez estar rodeados de tantas personas con discapacidad. Esta situación, señalaron, les ayudó a “abrir un poco más la cabeza” ante su propia discapacidad y la de otros, compañeros en estos casos, para aceptarse y aceptarles, “a abrir los ojos para el afuera, para el otro” (Participantes Programa Promover; Entrevistas, 2021).

En este punto, se observa nuevamente la necesidad de problematizar las respuestas obtenidas de las entrevistas a la luz del rol como agente del Estado Nacional, parte de la implementación del programa bajo estudio, de quien lleva adelante el trabajo de campo. Es posible que se haya producido algún tipo de sesgo en las respuestas. Por tal motivo en el análisis se ha prestado especial atención y los datos cualitativos obtenidos, como se mencionó antes en esta tesis, se han relacionado con datos provenientes de fuentes secundarias cuantitativas, entre otros.

Los programas sirvieron dando oportunidades a las personas con discapacidad que participaron de mostrar sus capacidades de trabajo, mejorar su autoestima, insertarse social y/o laboralmente. Una de las cosas que más rescataron los participantes entrevistados, fue que, al momento de la investigación, se encontraban insertos laboralmente y/o que en las reiteradas visitas y capacitaciones realizadas pudieron ir definiendo su perfil laboral. Algo que antes no tenían, o percibían que no tenían. Y que justamente contar con un perfil laboral definido fue lo que les sirvió para su inserción

laboral -a quienes se insertaron laboralmente- (Participantes Programa Promover; Entrevistas, 2021).

En el caso particular de Antonio, la formación de un perfil profesional administrativo fue lo que le permitió insertarse en un puesto de trabajo enmarcado en una actividad de su gusto y en la que su discapacidad no representaba limitaciones para las tareas. Su evaluación del paso por los proyectos fue sumamente positiva. En sus palabras: “súper agradecido, gracias a esto hoy me encuentro trabajando” (Antonio, Entrevistas 2021).

En este trabajo hemos explorado algunos elementos relevantes para el desarrollo de procesos de inserción laboral de las personas con discapacidad. Globalmente, los resultados son coherentes con los obtenidos por otros estudios en los que se pone de manifiesto la importancia de una formación preparatoria de habilidades cognitivas y sociales para trabajadores con discapacidad. Las PCD participantes del **Programa Promover** entrevistadas para esta tesis se expresaron a favor del pasaje por experiencias previas a la inserción laboral, que les permitieron delinear y capacitarse en un perfil laboral concreto. En este sentido, los cursos de Orientación Laboral, los de Formación Profesional, los de Gestión Empresarial y los múltiples y diversos proyectos de Entrenamiento para el Trabajo fueron muy positivamente valorados por les entrevistades.

Asimismo, todas las PCD participantes del programa entrevistadas expresaron la importancia de contar con apoyos, espacios y recursos de trabajo accesibles, los que en la mayoría de los casos evaluaron como “insuficientes”. Estos recursos, en las situaciones en las que sí se presentaron, se mostraron efectivos para las diferentes tareas laborales (como manejar ciertos aparatos de oficina, organizar y obtener información, atender al público, entre otros). También la observación cualitativa del desarrollo del **Programa Promover** nos ha permitido documentar las dificultades que las PCD encontraban, así como la inexistencia de algunos apoyos y recursos accesibles que hubieran mejorado significativamente el desempeño y la independencia en el trabajo. Entre estos se destacaron las dificultades en la comunicación y en el acceso y desplazamiento dentro de los espacios de trabajo. En este sentido, les entrevistades valoraron muy positivamente las diferentes estrategias de apoyo que encontraron en sus trayectorias y particularmente a les profesionales involucradas, principalmente Terapistas Ocupacionales, Trabajadores Sociales y docentes de escuelas especiales. Expresaron que “hacían una gran diferencia”, aunque estuvieron presentes solo en una parte menor de los proyectos realizados.

\*\*\*

Este sexto y último capítulo, ha buscado reconstruir el objeto de estudio, el *Programa Promover la igualdad de oportunidades* y su impacto en la población con discapacidad de Mar del Plata, desde las perspectivas de los participantes. Se partió de la constatación de que las personas con discapacidad forman un grupo numeroso, alrededor del 10% de la población general. Se pudo constatar que en el *Programa Promover* participaban muchas y muy variadas personas con discapacidad -con distintos tipos y grados-. Los participantes formaban un grupo amplio y heterogéneo. Al momento de la indagación, 2.000 personas se encontraban adheridas al programa, y alrededor de 300, participando activamente de un proyecto de capacitación y empleo. No obstante, algunos grupos con tipos de discapacidad específica como visual y auditiva tuvieron un tratamiento diferente.

Se analizó la muestra de participantes, que resultó ser también heterogénea, siendo prácticamente mitad varones, mitad mujeres. En cuanto al lugar de origen un 26% resultaron ser migrantes internos, con ellos se analizó particularmente la relación con el territorio. En cuanto al tipo de discapacidad, la muestra recogió participaciones de personas con discapacidad motriz -57%-, mental -17%, visceral -17%-, visual -4,5%-, auditiva -4,5%- (Entrevistas, 2021). La gran heterogeneidad resultó ser autopercebida por los participantes, siendo los proyectos espacios donde se encontraban muchas personas con distintos tipos de discapacidades -muchos proyectos tenían en promedio doce participantes que incluían distintos tipos y grados de discapacidad-. Los participantes del programa, además de por su discapacidad, fueron atravesados por otros condicionamientos -interseccionalidad- como el género, la edad o el lugar de origen. Lo mismo pudo constatarse en el caso de Antonio, su lugar de origen y sus bajos ingresos, condicionaron su proceso de inserción sociolaboral.

El Programa tenía requisitos amplios que gran parte de la población con discapacidad podía reunir: mayor de 18 años, con CUD y estar desocupada. La desocupación como requisito de participación se puso en tensión con la necesidad de sostener ayudas económicas más estables, como las que otorgaban las pensiones por discapacidad nacionales y provinciales. Se observó, por ejemplo, en el caso de Antonio, como el grupo doméstico podía llegar a depender para su subsistencia de ese tipo de pensiones y/o podía mejorar su calidad de vida en mejores momentos económicos -adquiriendo electrodomésticos, como heladeras con congelador que permiten conservar

los alimentos por más tiempo y facilitan los quehaceres vinculados a la preparación de alimentos, por ejemplo-. Asimismo, las incertidumbres asociadas a las largas trayectorias eran acompañadas, aunque no en todos los casos, con estas pensiones y en algunos casos becas deportivas también.

Se pudieron reconstruir recorridos de personas con discapacidad en el *Programa Promover*, desde el primer asesoramiento en la Oficina de Empleo hasta la participación en proyectos específicos de capacitación y empleo. Se estudiaron las trayectorias, todas con la meta de la inserción laboral. En muchos casos pudo constatar que aún no se había logrado. No obstante, aunque no se hubiera dado aún la inserción laboral, sí se pudo constatar se había ampliado -en términos de Castel (1997)- la afiliación social. Se produjo en forma general y amplia la participación social. Sus propias representaciones en torno a la discapacidad se vieron transformadas, al estar con otras tan diferentes e iguales al mismo tiempo.

La inserción laboral se dio en menor medida. Mientras las actividades de capacitación se nutrían para su realización de la densa red de instituciones educativas y sociales de la ciudad; los proyectos de empleo debían articularse con el sector privado y público empleador. La baja participación del sector empresario fue notoria. En el sector público, movilizados por la Ley del cupo del 4% muchos organismos avanzaron en la contratación de personas con discapacidad (el caso de Antonio es un ejemplo de inserción por Ley del cupo). De los proyectos de inserción laboral realizados el 25% se realizó en espacios privados mientras que el 75% en organismos públicos.

Se repasaron también los impactos sociales y económicos de la pandemia del Covid-19, que profundizaron aún más la situación de vulnerabilidad que ya se atravesaba en el país.

Finalmente se reconstruyó la evaluación de las actividades de capacitación y empleo del *Programa Promover la Igualdad de Oportunidades* desde les participantes, que al igual que para los trabajadores, resultó ser muy positiva, aunque insistieron en la insuficiencia de los apoyos y accesibilidad disponibles. Algunas personas se encontraban ocupadas como consecuencia de su participación en el *Programa*, como sucedió en el caso de Antonio. Pero incluso las que aún no habían conseguido empleo y seguían capacitándose valoraban muy positivamente que habían podido mostrar y mejorar sus capacidades de trabajo y habían ampliado sus oportunidades de participaciones sociales y laborales -acceso a distintos dispositivos de capacitación y empleo-.

## **REFLEXIONES FINALES**

Como se ha intentado mostrar con esta tesis, las políticas públicas de capacitación y empleo enmarcadas en el *Programa Promover la Igualdad de Oportunidades* hicieron emerger oportunidades de inserción sociolaboral para las personas con discapacidad. En Mar del Plata, los participantes dieron testimonio de experiencias reales de inserción. Las trayectorias, no obstante, fueron largas, arduas e interrumpidas, con períodos sin ingresos económicos, con necesidades importantes de apoyos y ayudas familiares. Las personas que lograron insertarse laboralmente lo hicieron tras varios años -como en el caso de Antonio que llevó doce años- durante los cuales realizaron capacitaciones y entrenamientos, alternados con períodos de inactividad. Por este motivo, las pensiones por discapacidad ocuparon un papel central, así como las becas deportivas, entre otras fuentes de ingresos. Proveyeron una asignación económica y cobertura de salud mínimas, incluso menor que el salario mínimo vital y móvil en cada período.

Las ayudas económicas de los proyectos resultaron muy bajas, incluso exiguas. Los trabajadores involucrados en la implementación del *Programa*, tanto desde el organismo encargado de la implementación -la Agencia Territorial Mar del Plata, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad de la Nación-, como trabajadores de otros organismos intervinientes y de personas con discapacidad, mencionaron que el principal problema fue el bajo financiamiento (Entrevistas, 2021). Se destacó la articulación posible entre pensión por discapacidad y ayudas económicas de los programas, lo que logró acercarse un poco más a un Salario Mínimo, Vital y Móvil. Asimismo, las pensiones no contributivas por discapacidad permitieron generar cierta regularidad mínima en los ingresos de las personas con discapacidad desocupadas, ingresos que aún sumados se mantuvieron por debajo de los valores establecidos para la línea de pobreza (Canasta Básica de Alimentos).

Aun así, las inserciones en puestos de trabajo reales se produjeron. El mapeo de actores realizado como trabajo de campo de esta tesis permitió visibilizar un territorio con una importante cantidad de organizaciones, ricas en trayectorias de trabajo vinculadas a las personas con discapacidad, incluso a la temática específica de discapacidad y trabajo. Se trata de organizaciones tanto públicas, como privadas y sin fines de lucro; de distintos niveles y tamaños. Se pudo constatar un trabajo articulado entre ellas en materia de discapacidad y trabajo, existiendo una mesa local, donde se juntan con cierta periodicidad los actores y ponen en común necesidades y recursos. En un escenario complejo y crítico en cuanto al desempleo, como el de la ciudad de Mar del Plata, resultó ser clave y necesario el trabajo conjunto, el abordaje mancomunado de los objetivos.

El **Programa Promover** se implementó en Mar del Plata a través de una gran variedad de proyectos, que llegaron a los participantes a través de las distintas organizaciones de ese entramado. Así, nos encontramos con un total de 4.688 proyectos entre los años 2010 y 2021 en Mar del Plata -entre los distintos subprogramas de **Promover**: proyectos **Asociativos de Interés Comunitario, Entrenamiento para el Trabajo, Taller Protegido, Empleo Independiente**, entre otros.-. Al analizar todos los proyectos conjuntamente, pudo visualizarse una progresión en las cantidades en todos los programas, siendo el **Programa de Entrenamiento para el Trabajo Línea Sector Público** el que se destacó en cantidad de participantes y proyectos. De los datos obtenidos se observó un progresivo desarrollo del volumen de participantes y proyectos en todas las líneas entre 2010 y 2015. A partir de 2016 y hasta 2021 la cobertura en número de participantes registra altibajos.

El primer período de vida de este programa nacional para PCD en la ciudad de Mar del Plata -2010-2015-, bajo la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, estuvo caracterizado por un constante desarrollo. El que se vio detenido con el cambio de gestión en diciembre del año 2015 que colocó como presidente a Mauricio Macri y comenzó un giro restrictivo impuesto al financiamiento de programas sociales y de empleo. Meses después, la misma gestión reactivó la aprobación de proyectos, pero con mayores condicionamientos. El nuevo cambio de gestión en diciembre de 2019, a favor de Alberto Fernández, marcó otro punto de inflexión, con la reapertura de cupos y actualización de las ayudas económicas de todas las líneas. Sin embargo, en este último período presidencial 2020-2021 tampoco pudieron alcanzarse los volúmenes trabajados hasta el año 2015, la pandemia por COVID-19 tiñó el escenario de reactivación de los proyectos, sumando nuevas limitaciones a la puesta en marcha de oportunidades de capacitación y empleo para las personas con discapacidad. Las significativas variaciones observadas en el análisis cuantitativo de los proyectos realizados en la Agencia Territorial Mar del Plata permitieron dar cuenta del fortísimo impacto que tienen las gestiones presidenciales y los equipos de trabajo en la implementación de las políticas públicas de capacitación y empleo.

En el paso por estos dispositivos las personas con discapacidad formaron un perfil laboral, adquirieron hábitos de trabajo, pero, sobre todo, se resaltó en las entrevistas, constituyeron espacios de inserción social. Por eso, en esta tesis recalcamos que la inserción es social y laboral, siendo que se da primero y más fácilmente la inserción social y luego, con tiempo de por medio, en algunos casos se produce la inserción laboral.

Siendo que los tiempos en el período analizado van acortándose, las inserciones en el año 2021 se produjeron más rápido que en el año 2010. La inserción social habilita un piso mínimo sin el cual la inserción laboral se hace de difícil a imposible, en un círculo vicioso de exclusión.

El estudio del *Programa Promover la Igualdad de Oportunidades*, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, desde la perspectiva del ciclo de vida de una política pública, permitió comprender la impronta vinculada a la ampliación de derechos que conlleva. El Programa parte de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, recogiendo prioritariamente la cuestión del trabajo como derecho. Se trata de una política pública bien diseñada. Tiene un instrumento legal específico, resoluciones ministeriales de creación, regulación y actualización de montos y ayudas económicas de forma periódica. En cuanto a su implementación, el MTEySS de la Nación aprovecha su red de Agencias Territoriales. En el caso de Mar del Plata, la Agencia Territorial MDP tiene bajo su jurisdicción 17 municipios. En cada municipio la AT articula el trabajo con las Oficinas de Empleo municipales. Desde las Oficinas de Empleo y/o AT MDP se articula a su vez con las organizaciones locales vinculadas a capacitación y empleo de la población. En Mar del Plata, el mapeo de actores resultó amplio y diverso, como se mencionó en el párrafo anterior. Así, el *Programa Promover* se implementa a través de organismos en su mayoría especializados en la temática de la discapacidad, con recursos y trayectorias que facilitan su concreción en una gran cantidad de proyectos.

En cuanto a la recogida de puntos de vista, para reconstruir el objeto de estudio, las reflexiones en torno al *Programa Promover la Igualdad de Oportunidades* resultaron muy positivas, tanto por parte del área de supervisión del propio Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, como por parte de los trabajadores que participaron de las actividades de implementación, siendo capacitadores, coordinadores y/o tutores de proyectos de capacitación y empleo para personas con discapacidad. Los proyectos se implementaban de acuerdo a lo establecido en las normativas y sin mayores contratiempos. Los pagos a los participantes se realizaron en forma regular, a través del Banco Nación con operaciones de tarjeta magnética emitidas especialmente para los programas. No obstante, los pagos a las instituciones, en las pocas líneas del programa que mantuvieron activa la financiación o el reconocimiento de gastos, se produjeron con mayores demoras y dificultades, habiéndose hallado demoras de hasta cuatro años para el pago de proyectos e incluso algunos proyectos habiéndose aprobado los pagos nunca

se efectuaron las transferencias. Siendo por este motivo que los agentes de empleo que promovían la implementación de los programas incluso llegaron a desestimar las propuestas con solicitud de financiamiento de las instituciones, en los componentes donde una gran demora era previsible.

En cuanto a las evaluaciones, tomando las actividades de capacitación y empleo en forma integral, resultaron positivas. Tanto de parte de los participantes como de los trabajadores que contribuyeron a la realización de los proyectos. Para las personas que participaron del Programa Promover, representaron espacios de encuentro entre pares, de formación, de socialización, incluso terapéuticos. Se resaltó la posibilidad que ofrecían de brindar oportunidades a las personas con discapacidad de mostrarse, de acercarse a puestos de trabajo reales. Asimismo, se destacó su valor social, motivador, que empoderó a las personas dando como resultado la mejora de sus condiciones de vida. Por su parte, los trabajadores del sector, Ministerio de Trabajo de Nación y Provincia de Buenos Aires, Oficina Municipal de Empleo, Dirección de Discapacidad y Salud Mental, Institutos de Rehabilitación, Centros de Día, de Formación Laboral, consideraron al **Programa Promover** como la principal herramienta de política pública para mejorar la situación de las personas con discapacidad desocupadas de la ciudad de Mar del Plata. Estos trabajadores destacaron: la buena organización, la buena coordinación, que en muchas oportunidades no se logra la inserción laboral, pero, aunque esta no ocurra les permite una experiencia laboral, crear hábitos, sentidos de pertenencia, valoración, genera un cambio personal muy profundo, entre otros (Entrevistas, 2021). Estas apreciaciones recogidas fueron problematizadas durante la investigación, en tanto la relación de quien investiga con los entrevistados está atravesada además por roles y relaciones laborales que podrían sesgar las respuestas. Los datos obtenidos de estas entrevistas fueron puestos en relación con los datos obtenidos de otras fuentes.

Los programas también contribuyeron a desarmar los prejuicios sociales en torno a la capacidad de trabajo de las personas con discapacidad, en tanto que servían de tiempo de prueba. Mientras daban a las personas con discapacidad la posibilidad de mostrarse, brindaban a la parte empleadora la posibilidad de conocer a las personas y deshacer sus prejuicios. Además, los proyectos grupales para las personas con discapacidad, en la mayoría de los organismos ejecutantes -públicos y sin fines de lucro- permitieron dar un salto cuantitativo y cualitativo en la organización de sus capacitaciones, al proveerles más recursos -en caso de los proyectos con financiamiento hacia las instituciones- y/o un incentivo para sus participantes -en todos los casos las participaciones en proyectos del

**Programa Promover** eran acompañadas de ayudas económicas-.

Se llevó a cabo muy bien también la articulación interorganismos. La valoración positiva del trabajo entre organizaciones (privadas, públicas, sin fines de lucro), especialmente del **Programa Promover**, aunando información, recursos, oportunidades y necesidades. El mapeo de actores llevado a cabo mostró un mapa con instituciones de larga trayectoria propia y de trabajo a su vez con otras organizaciones, con vínculos bien asentados y a la vez fluidos. Ello contribuyó a mantener activos los programas en su ciclo de presentación de proyectos, ejecución, fin y vuelta a comenzar. Siendo que la mayoría de los proyectos no duraban más de 12 meses -con excepción del programa de Talleres Protegidos de Producción-. Todas las instituciones analizadas, públicas -nacionales, provinciales, municipales-ISFL -sindicales, entre otras- y privadas -empresas de distintos tamaños-, coincidieron en tener fuertes estrategias de articulación. Ninguna trabajaba en forma aislada. En muchos casos las articulaciones estaban plasmadas en resoluciones ministeriales. Los recursos solían ser complementarios. Los Ministerios nacionales de Educación y Trabajo financiaban programas en la ciudad de Mar del Plata. A través de las escuelas secundarias (en el caso de educación) y de la Oficina de Empleo, los Centros de Formación Profesional y la Agencia Territorial (en el caso de trabajo de nación y provincia). Las instituciones locales se veían fortalecidas con equipamiento y asistencia técnica, entre otros. Así, muchas vinculaciones se tejían específicamente en el espacio local. Como señala Claudia Jacinto (2020), las tramas locales parten de un problema e involucran actores que pueden resolverlos y/o potenciar recursos. No tenía este entramado, como se mostró en el CAPÍTULO 3 de esta tesis, una racionalidad única, sino que convivían distintos intereses (o lógicas predominantes). La formación para el trabajo poseía articulaciones densas, pero difícilmente constituía un sistema. La integralidad es, como sostiene Jacinto, “un desafío pendiente”. Un objetivo común podría ser: favorecer un diseño del entramado que promueva las trayectorias hacia el empleo decente, creando condiciones de implementación que garanticen su calidad con equidad, para un desarrollo inclusivo y sostenible (Jacinto, 2020).

Como observaciones y/o principales dificultades del Programa Promover, en las entrevistas a trabajadores de la implementación y participantes, surgieron los problemas asociados al presupuesto y la necesidad de contar con ciertas capacidades mínimas para la búsqueda de empleo, capacidades que se observó no todas las personas con discapacidad desocupadas poseían. En relación a las exiguas ayudas económicas y la necesidad de contar con otros apoyos, el jefe de la Agencia encargada de la

implementación del programa señaló: “la prestación dineraria que se les da a las personas es muy exigua, muy baja, debiera jerarquizarse, de la mano de un mayor presupuesto para el programa” (jefe AT Mar del Plata MTEySS, Entrevistas 2021), compartiendo esta afirmación en mayor o menor medida todes los entrevistades.

Por su parte, el análisis de la trayectoria de Antonio y de les demás participantes entrevistades, reveló los requisitos mínimos para sostener la búsqueda de empleo en el tiempo, siendo necesario contar con apoyos económicos para acompañar los bajos ingresos -que se mencionaron en la limitación anterior-, y además se visibilizó la importancia de contar con capacidad de aprendizaje, y de movilización y permanente búsqueda, lo que permite formar una red de vinculaciones con personas, instituciones y programas -afiliaciones-. Estas características se observaron en todas las trayectorias en las que los participantes lograron la inserción laboral. En este punto es posible visibilizar también algunas de las falencias de las herramientas de política pública, en tanto presuponen un sujeto capaz de moverse en una búsqueda permanente, lo que se observó durante el trabajo de campo no se cumplía para todas las personas. Asimismo, tanto en las entrevistas a trabajadores como a participantes y en las observaciones cualitativas se detectaron y expresaron dificultades de accesibilidad y falta de apoyos suficientes.

A pesar de la intermitencia de las actividades y de ser las trayectorias de las personas con discapacidad tan largas y duras, los programas no prevén recursos para los períodos de inactividad, generando a veces de manera indirecta empleos precarios, ocupados por personas que habiendo finalizado entrenamientos a modo de pasantías se mantenían en los puestos, una vez finalizados los meses establecidos, a la espera de una renovación o directamente la contratación. En relación al análisis de los datos secundarios del tablero de gestión de la Agencia Territorial Mar del Plata, de las personas con discapacidad que participaron del Programa Promover, sólo el 5% pudieron insertarse laboralmente, mientras que el 95% restante participó en actividades de formación profesional.

Consideramos que esta investigación nos ha permitido aproximarnos, cualitativa y cuantitativamente, a la realidad social y hacer visible lo invisibilizado, la realidad de las PCD y sus dificultades y posibilidades en el mundo laboral. Si bien es una aproximación es un punto de partida para futuras investigaciones o intervenciones. La tesis fue sustentada en una cuestión de derechos: al trabajo decente, a una vida independiente, a la inclusión social, pensados de forma entrecruzada y entendiendo que

la vulneración de uno repercute en la vulneración de otros. El Trabajo Social en tanto disciplina intrínsecamente ligada a los derechos, permite su exploración y potenciación. Siguiendo a Carballeda (2016) desde la perspectiva del Trabajo Social pudimos observar los mismos en sus variantes y en la realidad concreta, ya que es el sujeto quien los porta y en su realidad concreta donde se ponen en juego.

En cuanto a la cobertura de la población objetivo de los programas bajo estudio, se observó un desarrollo progresivo en el período 2010-2021. La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad se mostró como el puntapié de todo un desarrollo normativo y de política pública que vino a generar una nueva área de trabajo vinculada a la ampliación de derechos, campo anteriormente con nulo o muy escaso desarrollo en la ciudad de Mar del Plata. En cuanto a su focalización, el *Programa Promover* efectivamente logró llegar a su población objetivo. El relevamiento de itinerarios de las personas con discapacidad más los relatos de los trabajadores de los organismos involucrados coincidieron en remarcar lo inclusivo del programa. Los requisitos de acceso fueron: tener 18 años o más, contar con certificado de discapacidad y estar desocupadas. La mayoría de las PCD en el territorio bajo estudio cumplían con ellos. Incluso en el último período de estudio -2020-2021-, afectado por la pandemia COVID-19, la participación se mantuvo accesible a la mayor parte de esta población.

En cuanto a su objetivo, promover oportunidades de inserción laboral para las personas con discapacidad, tanto participantes como trabajadores lo consideran logrado. Pero las trayectorias en su mayoría resultaron ser extensas, repletas de períodos de alternancia de participación y esperas, con y sin ayudas económicas, sin certezas. Todas las trayectorias analizadas mostraron períodos de actividad, alternados con períodos de inactividad en los programas. Los períodos sin actividad formal ni pago en algunos casos se vieron acompañados del cese de la actividad real. Pero en algunos casos los trabajadores desocupados se quedaron en los puestos de capacitación, sin marco legal de contención ni ayuda económica. Estos resultados mostraron que la participación en el Programa también generó nuevas variantes de trabajo precario, inestable y sin los aportes y responsabilidades consagrados por el marco de derechos laborales vigente.

En síntesis, los datos obtenidos a través de las distintas fuentes -documentos, observación, entrevistas- apoyaron la hipótesis de que los programas de capacitación y empleo en la ciudad de Mar del Plata tenían un fuerte impacto en la población con discapacidad, presentándose los programas nacionales del MTEySS como los principales

en el territorio. Profundizando en ese impacto, pudimos constatar que no era tan fuerte en cuanto a generación de empleo como de creación y refuerzo de lazos sociales, en términos de Robert Castel, de afiliación social. Del análisis de los proyectos del **Programa Promover** surgió que un 95% correspondían a los subprogramas que podrían englobarse como de capacitación laboral y un 5% a los proyectos de inserción laboral (implicando generación de empleo).

En base al análisis desarrollado se destaca:

- La importancia del trabajo interinstitucional para la implementación de los programas de política pública -teniendo en cuenta que se trata de políticas públicas donde intervienen actores políticos y sociales que no siempre coinciden ideológicamente y en cuanto a modelos de gestión-;
- La necesidad de articular ayudas económicas con las pensiones por discapacidad y otras fuentes de ingresos -en atención a lo extremadamente largas que resultaron ser las trayectorias de inserción de las personas con discapacidad y a intermitencia de sus ingresos-;
- La necesidad de plantear desde el Estado propuestas de trabajo que sean lo suficientemente flexibles para adecuarse a la heterogeneidad del colectivo de las personas con discapacidad -los programas que más volumen de proyectos y participantes tuvieron fueron aquellos cuyas exigencias fueron más flexibles y simples-;
- La importancia de fortalecer las políticas públicas a través de un mayor financiamiento;
- La necesidad de involucrar al sector privado y público mucho más en la incorporación de trabajadores con discapacidad. El problema del desempleo para las personas con discapacidad sigue siendo grave. En el ámbito de la inserción laboral, los programas se han mostrado menos efectivos que en el campo de la inserción social. Aún restan muchas puertas por abrir. La herramienta del cupo del 4% podría ser un punto para avanzar desde allí y profundizar.
- La urgencia de repensar las herramientas de política pública incluyendo en el debate a las personas con discapacidad y las dinámicas contextuales actuales.
- La importancia del saber y quehacer del Trabajo Social en el ámbito de la ampliación de derechos y la disminución de las desigualdades sociales.

Finalmente, se retoma la frase de Boaventura de Sousa Santos: “Mejor Estado,

siempre; menos Estado, nunca” (de Sousa Santos, 2011, p.1), esperando que esta tesis logre aportar, desde el conocimiento profundo de los programas actuales de capacitación y empleo para personas con discapacidad, a la construcción de más y mejores herramientas que permitan contribuir a la solución de un grave problema de nuestra sociedad. Quizás sea a través del fortalecimiento de las políticas existentes. Pero es posible también que para muchas personas puedan pensarse otros dispositivos que no involucren el trabajo como única y principal manera de “ganarse la vida” ¿Cómo garantizar la protección social universal para todas las personas? ¿Qué medidas pueden diseñarse para alcanzar niveles básicos de vida para toda la población y construir sociedades más justas e inclusivas? ¿Qué respuestas pueden darse a la nueva realidad laboral argentina pospandemia a través de la ampliación de la seguridad social y la promoción del empleo? ¿Es posible establecer políticas que combinen objetivos de ingresos, de trabajo y de educación?

Podemos decir, siguiendo a Castel, que la desafiliación es una cuestión multidimensional y requiere por ende políticas sociales multidimensionales de largo plazo. Siendo la desafiliación entonces un problema no solo material, no se soluciona solamente distribuyendo las riquezas -aumentando las ayudas económicas-, se requiere también perfeccionar la articulación con otros organismos -públicos, privados e instituciones sin fines de lucro- que de forma conjunta permitan un abordaje más integral de la problemática. La inserción laboral de las personas con discapacidad es un proceso social. La respuesta debería ser integral y colectiva.

Se destaca de lo observado que la lucha, conquista y efectivización de los derechos ha sido colectiva y dependió fuertemente del compromiso y la solidaridad de las personas, lo que se visibilizó como movilización y lucha por los derechos. El Trabajo Social, en tanto es una de las disciplinas encargadas de cuestionar, dar a conocer y transformar situaciones de vulneración, es capaz de promocionar derechos y efectivizarlos en la realidad. En este contexto, es necesario seguir construyendo e implementando herramientas para desarrollar derechos y su vigencia plena en la población.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abric, J.C. (2004). *Prácticas sociales y representaciones*. México: Ediciones Coyoacán.
- Acuña C. y Bulit Goñi L. (comp.) (2007). *Políticas sobre la discapacidad en la Argentina: el desafío de hacer realidad los derechos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Almeida, M. E. (2019). *Estudios críticos en discapacidad: una polifonía desde América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Almeida, M. E. (2009). *Exclusión y discapacidad: entre la redistribución y el reconocimiento*. En Rosato, A. y Angelino, M. A. (ed.): *Discapacidad e ideología de la normalidad: desnaturalizar el déficit*. Buenos Aires: Noveduc.
- Alonso, F. (2007). *Algo más que suprimir barreras: conceptos y argumentos para una accesibilidad universal*. Revista Traductología, Vol.11. Barcelona: Universidad autónoma de Barcelona.
- Alonso, A. y Cuenya, H. (2015). *Los rengos de Perón. Crónica de un militante del Frente de Lisiados Peronistas*. Buenos Aires: Ediciones Colihue.
- Andrenacci, L. (2006). *Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino*. Buenos Aires: Editorial Prometeo/ UNGS.
- Angelino, M. A. y Almeida, M. E. (2012). *Debates y perspectivas en torno a la discapacidad en América Latina*. Paraná: UNER - Facultad de Trabajo Social.
- Angera, V. y Cuadrado, E. (6 de mayo de 2020). *Trabajo y discapacidad: adquisición, permanencia y reinserción laboral*. Revista ConCienciaSocial, Vol.3.
- Aquín, N. (1995). *Acerca del objeto del Trabajo Social*. Revista Acto Social, Año IV, Vol.10.
- Aragall, F. (2003). *European Concept for Accessibility*. Luxemburg: EuCAN.
- Arendt, H. (2009). *La condición humana*. Buenos Aires: Paidós.
- Aries, P. (1987). *El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen*. Madrid: Taurus.
- Arriagada, R. (2002). *Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica*. Serie Manuales N°20 de la Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- Arroyo, J. (2011). *Políticas públicas de empleo y territorio*. Buenos Aires: CEA-OIT.
- Arroyo, D. (2002). *Los ejes centrales del desarrollo local en la Argentina*. Buenos Aires: FLACSO.

- Atucha, A. J.; López, M. T. y Volpato, G. (1998). *Mar del Plata, ¿una ciudad a puro servicio?* Mar del Plata: Quipu-Consejo Profesional de Ciencias Económicas, Delegación General Pueyrredón. Disponible en <http://nulan.mdp.edu.ar/1249/> . Última consulta: 15/2/2022.
- Atucha, A. J., López, M. T.; Volpato, G. y Wierny, M. (2000). *Cuentas nacionales, una visión general de la realidad*. Revista FACES, Vol.6. Disponible en: <http://nulan.mdp.edu.ar/55/> . Última consulta: 12/5/2022.
- Ávila, C. y Orona, M. (2022). *Género en discapacidad desde la Interseccionalidad*. Tesis de grado en Trabajo Social (sin publicar). Mar del Plata: UNMDP.
- Aznar, A. y González Castañón, D. (2001). *¿Son o se hacen? El campo de la discapacidad intelectual estudiado a partir de recorridos múltiples*. Buenos Aires - México: Noveduc.
- Banco Mundial-LAC. (2011). *La Formulación de Políticas en la OCDE. Ideas para América Latina*. España: Ministerio de Economía y Hacienda del Gobierno de España.
- Bantar, H.; Brown, B. y Neffa, J. C. (2015). *Políticas nacionales de empleo cuya ejecución está a cargo del MTEySS*. Buenos Aires: CEIL-CONICET.
- Barrancos, D. (1988). *Las asociaciones gremiales y la capacitación laboral a fines del siglo XIX y principios del XX en Argentina. Notas para la reconstrucción de su historia*. Buenos Aires: CEIL-CONICET.
- Bauman, Z. (2003). *Modernidad líquida*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Beccaria, L. (2001). *Inestabilidad laboral y de ingresos en Argentina*. En Estudios del Trabajo N°21. Disponible en: <http://tecnicasavanzadas.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/156/2012/03/Beccaria-2001-Inestabilidad-laboral-y-de-ingresos-en-Argentina.pdf>. Última consulta: 14/4/2022.
- Beccaria, L. y López, N. (1996). *Sin trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina*. Buenos Aires: UNICEF y Losada.
- Beck, U. (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Bedín, P. (2014). *La crisis del universalismo: redefiniciones, propuestas y debates*. Revista Andamios- UACM. Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/628/62849641012/html/>. Última consulta: 14/4/2022.
- Benería, L. (2005). *Trabajo productivo/reproductivo, pobreza y políticas públicas de conciliación*. Revista Nómadas, Vol.55.
- Benza, G. y Kessler, G. (2020). *La ¿nueva? estructura social de América Latina: Cambios y persistencias después de la ola de gobiernos progresistas*. Buenos Aires:

Editorial Siglo XXI.

Berger, P. y Luckmann, T. (2003): *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu editores.

Bertomeau, M. J. y Gaeta, R. (2000). *Universalismo y multiculturalismo*. Buenos Aires: EUDEBA.

Bertomeau, M. J. y Repetto, F. (2019). *Tejiendo confianza para la cohesión social: una mirada a la confianza en América Latina*. Disponible en: [https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2019/07/07\\_tejiendo-confianza.pdf#page=45](https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2019/07/07_tejiendo-confianza.pdf#page=45). Última consulta: 8/4/2022.

Bertranou, F. (2011). *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires: CEPAL y OIT.

Boltvinik, J. (2014). *Multidimensionalidad de la pobreza: propuestas para su definición y evaluación en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CLACSO.

Bourdieu, P. (1998). *La distinción: criterios y bases sociales del gusto*. Barcelona: Taurus.

Bourdieu, P. y Passeron, J.C. (1979). *La reproducción*. Barcelona: Laia.

Bourdieu, P.; Chamboredon J.C. y Passeron J.C. (2002): *El oficio del sociólogo*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Britos, N. (2003). *La trayectoria de la ciudadanía en Argentina. Derechos humanos y ciudadanía*. En: Aquín, N.(comp.). *Ensayos sobre ciudadanía*. Buenos Aires: Editorial Espacio.

Bujosa Rubio, G. (2015). *Migración interna de familias con miembros con discapacidad*. Disponible en: <https://dspace.uib.es/xmlui/handle/11201/1185>. Última consulta: 6/4/2022.

Burgos, A. y Millenaar, V. (2020). *La formación profesional y la Educación de Jóvenes y Adultos: tramas con el mundo socio-productivo y nuevas experiencias de inclusión social y laboral*. Material del curso virtual “La formación para el trabajo de jóvenes”. Herramientas teóricas y metodológicas, Clase 1. Buenos Aires: PREJET, IDES-CIS-CONICET.

Butler, J. (2001). *Fundamentos contingentes: el feminismo y la cuestión del ‘postmodernismo’*. Revista La ventana, Vol.13. Disponible en: <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/pperiod/laventan/Ventana13/ventana13-1.pdf>. Última consulta: 14/4/2023.

Caballero Romero, J. (1991). *Etnometodología una explicación de la construcción*

*social de la realidad*. Revista Española de Investigaciones Sociológicas N°56. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/40086>. Última consulta: 14/4/2023.

Camillioni, A. (2006). *El saber sobre el trabajo en el currículo escolar*. Revista Anales de la Educación Común. Disponible en: [http://servicios.abc.gov.ar/lainstitucion/revistacomponents/revista/archivos/anales/numero03/ArchivosParaDescargar/16\\_camilloni.pdf](http://servicios.abc.gov.ar/lainstitucion/revistacomponents/revista/archivos/anales/numero03/ArchivosParaDescargar/16_camilloni.pdf). Última consulta: 15/2/2022.

Canguilhem, G. (1971). *Lo normal y lo patológico*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Carballeda, A. J. M. (octubre 2016). *El enfoque de derechos, los derechos sociales y la intervención del Trabajo Social*. Revista Margen, Vol.82. Disponible en: <https://www.margen.org/suscri/margen82/carballeda82.pdf>

(2008). *Los cuerpos fragmentados. La intervención en lo social en los escenarios de la exclusión y el desencanto*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

Castel, R. (2014). *Los riesgos de exclusión social en un contexto de incertidumbre*. Revista Internacional de Sociología Vol. 72.

(2010). *Las transformaciones del trabajo, de la producción social y de los riesgos en un período de incertidumbre*. Buenos Aires: Siglo XXI.

(2010). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: FCE.

(1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.

Castillo Orué, N. y Guinard, L. (2003). *La invisibilidad del desempleo en las personas con discapacidad en la Argentina*. Buenos Aires: X Jornadas de Sociología de la UBA.

Central de Trabajadores de Argentina (2009): *Módulo Aspectos Legales de la Discapacidad*. Disponible en: [http://archivo.cta.org.ar/IMG/pdf/Legales\\_-2.pdf](http://archivo.cta.org.ar/IMG/pdf/Legales_-2.pdf). Última consulta: 14/4/2023.

Chudnovsky y Potenza Dal Masetto (2010). *Luces y sombras de las organizaciones sociales y su relación con el estado*. En Acuña, Bulit y Goñi (comp.). *Políticas sobre la discapacidad en la Argentina: El desafío de hacer realidad los derechos*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Clausen F. y Foglia C. (2012). *Políticas públicas y gestión compartida*. UNSAM - CENOC. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2.4politicas\\_publicas\\_y\\_gestion\\_compartida.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2.4politicas_publicas_y_gestion_compartida.pdf). Última consulta: 14/4/2023.

Cobeñas, J. (2021). *Inclusión*. Video disponible en: [Inclusión - Con Juan Cobeñas](#).

Última consulta: 14/4/2023.

Cobeñas, P. (2015). *Vida independiente de personas con discapacidad. Discutiendo la dependencia*. En Remón, M. *Discapacidad, justicia y estado: vida independiente*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Infojus.

(2013). *Narrativas de jóvenes alumnas con discapacidad: entre el estigma y la voz*. En Siderac, S. E. (comp.). *Educación y género en Latinoamérica: desafío de lo político ineludible*. Santa Rosa, La Pampa: Amerindia Nexo di Nàpoli.

Concreta (enero 2021). *Accesibilidad Web (Glosario UX)*. Disponible en: <https://concreta.com.uy/biblioteca/accesibilidad-glosario-ux>. Última consulta: 14/4/2023.

COPIDIS (2015). *Manual práctico de diseño universal: basado en la ley 962, accesibilidad física para todos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires/ Comisión para la plena Participación e Inclusión de las Personas con Discapacidad. Disponible en: [http://jornadavidaindependiente.com/biblioteca/manual\\_de\\_diseno\\_universal.pdf](http://jornadavidaindependiente.com/biblioteca/manual_de_diseno_universal.pdf)

Última consulta: 14/4/2023.

Corica, A. y Otera, A. (2018). *Transiciones juveniles: un análisis sobre el vínculo educación y trabajo de jóvenes egresados de la educación obligatoria argentina*. Revista Última Década, Vol.48.

Cortés, R.; Kessler, G. (2013). *Miradas sobre la cuestión social en la Argentina democrática (1983-2013)*. *Cuestiones de Sociología*.

Crenshaw, K. (1991): *Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color*. Stanford Law Review. Traducido por: Raquel Platero y Javier Sáez. Disponible en:

<https://www.uncuyo.edu.ar/transparencia/upload/crenshaw-kimberle-cartografiando-los-margenes-1.pdf>. Última consulta: 13/03/2022.

Cutuli, R. (2014). *El debate sobre “El fin del trabajo”, una relectura en clave de género*. Revista Plaza Pública, Año 7 N°11. Tandil. Disponible en: <https://revistaplazapublica.files.wordpress.com/2015/03/11-5.pdf>. Última consulta: 14/4/2023.

Danani, C. (2016). *Las políticas públicas del área de desarrollo social durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández*. Revista Análisis, Vol.12.

Dávila, D. (2006). *Discapacidad y género. Un estudio de participación en el mercado de trabajo español*. Disponible en:

<https://www.cervantesvirtual.com/research/moneda-y-credito-12/928cf9e5-c50c-4df8-a016-023f5342f5ca.pdf#page=128>

De Amezola, M. E. (2017). *El papel del Estado en la problemática del desempleo juvenil en la Argentina contemporánea*. Tesis de grado. La Plata: UNLP.

Dell'Anno, A. (2012). *Perspectivas sociales de la discapacidad*. En M. E. Almeida [et.al.] *Debates y perspectivas en torno a la discapacidad en América Latina*. Paraná: Universidad Nacional de Entre Ríos. UNER. Facultad de Trabajo Social. Disponible en: [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/fts-uner/20171107061404/pdf\\_468.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/fts-uner/20171107061404/pdf_468.pdf).

Última consulta: 14/4/2023.

De Ipola, E. (comp.) (2009). *La crisis del lazo social. Durkheim, cien años después*. Disponible en:

[https://www.fhuc.unl.edu.ar/olimpistoria/paginas/manual\\_2009/docentes/modulo2/texto6.pdf](https://www.fhuc.unl.edu.ar/olimpistoria/paginas/manual_2009/docentes/modulo2/texto6.pdf). Última consulta: 12/5/2022.

De la Garza Toledo, E. (2006). *Teorías sociales y estudios del trabajo: nuevos enfoques*. México: Anthropos.

(2000). *El papel del concepto de Trabajo en la teoría social del siglo XXI*. Revista Mayo. Buenos Aires: Dirección Nacional de Juventud.

De Sousa Santos, B. (21 de septiembre de 2011). *Primera carta a las izquierdas*. Buenos Aires: Diario Página 12.

Díaz O. C. y Fernández, A. (2005). *Equidad, Inclusión y Discapacidad*. Revista Ciencias de la Salud, Vol.3 N°2. Bogotá: Segundo foro distrital de discapacidad.

Dirección General de Cultura y Educación de la Pcia. de Bs. As. (2019). *Educación inclusiva y de calidad, un derecho de todos*. Disponible en: <https://grupoart24.org/downloads/publicaciones/manual-digital.pdf> Última consulta: 14/4/2023.

Dubar, C. (1991). *La construcción social de la inserción profesional*. Barcelona: Education et sociétés.

Enríquez, A. y Galindo, M (2015). *Empleo*. Serie de Estudios Económicos, Vol.1. México DF.

Ermida, O.: *Diálogo Social: teoría y práctica*. OIT-Cintefor. Disponible en: [https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file\\_articulo/ermida.pdf](https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_articulo/ermida.pdf). Última consulta: 12/5/2022.

Eroles, C. (2002). *La discapacidad: una cuestión de derechos humanos*. CTA Nacional. Disponible en: <http://archivo.cta.org.ar/La-discapacidad-una-cuestion-de.html> Última

consulta: 14/4/2023.

Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnanim.

Esping-Andersen, G. y Palier, B. (2010). *Los tres grandes retos del Estado de Bienestar*. Barcelona: Planeta.

FEAPS (2016). *La autodeterminación de las personas con discapacidad intelectual*.

Disponible en:

<https://www.plenainclusion.org/publicaciones/buscador/cuadernos-de-buenas-practicas-la-autodeterminacion-de-las-personas-con-discapacidad-intelectual/>

Última consulta: 14/4/2023.

(2013). *¡Participá!* Disponible en:

[https://www.plenainclusion.org/sites/default/files/cuaderno\\_bbpp\\_participacion.pdf](https://www.plenainclusion.org/sites/default/files/cuaderno_bbpp_participacion.pdf)

Última consulta: 14/4/2023.

(2007). *Planificación Centrada en la Persona. Experiencia de la Fundación San Francisco de Borja para Personas con Discapacidad Intelectual*. Disponible en:

<https://www.plenainclusion.org/sites/default/files/bp-planificacion-centrada-persona.pdf> Última consulta: 14/4/2023.

Federación Internacional de Trabajo Social (2000). *Definición de profesión de trabajo social*. Disponible en: <https://www.ifsw.org/what-is-social-work/global-definition-of-social-work/definicion-global-del-trabajo-social/> Última consulta: 14/4/2023.

Fernández Arroyo, N. (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC- UNICEF.

Fernández Romero, F (2018). *El activismo de las personas con discapacidad en torno al espacio urbano en Argentina*. Ensenada: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Disponible en: <http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar> Última consulta: 14/4/2023.

Filgueira, F. (2014). *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina*. ONU-CEPAL. Disponible en:

[https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/35915/S2014090\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/35915/S2014090_es.pdf) Última visita: 9/4/2022

Filmus, D. (2001). *Cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente*. Buenos Aires: Santillana.

- Filmus, D. y Miranda A. (2000). *El impacto de la crisis del mercado de trabajo entre egresados de la escuela media*. Revista de Estudios de Juventud. Dirección Nacional de Juventud.
- Foscolo, N. y Arizu E. (2001). *Voces de los jóvenes desde la vulnerabilidad*. FIDIPIIS.
- Foucault. M. (2002). *Vigilar y castigar*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- (2000). *Los anormales*. Buenos Aires: FCE.
- Franco, R. (1996). *Los paradigmas de la política social en América Latina*. Revista de la CEPAL N°58.
- Fundación PAR (2021). *Glosario social*. Disponible en <https://porigualmas.org/glosario-social/> Última consulta: 14/4/2023.
- Gallart (2006). *La escuela técnica industrial en Argentina ¿un modelo para armar?* Montevideo: OIT-Cinterfor.
- Gallo, M. (2020). *Políticas sociales*. Material del curso “El mundo del trabajo en la ciudad de Mar del Plata”, Clase 3. Mar del Plata: GrET- UNMDP.
- Gallo, M. y Lanari, M. E. (2007). *Políticas sociales, políticas de empleo, políticas de sostenimiento. Los supuestos teóricos que orientaron las acciones de focalización en los noventa*. Comunicación presentada en 8 Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires.
- Galván, M. V. (2018). *Trayectorias escolares de jóvenes con discapacidad en la educación secundaria obligatoria*. Tesis presentada para la obtención del grado Especialista en Nuevas Infancias y Juventudes. Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1668/te.1668.pdf>
- Gamba, S. B. (ed.) (2007). *Diccionario de Estudios de Género y Feminismos*. Bs. As., Argentina: Biblos.
- García Ruiz, A. S., Fernández Moreno, A. (2005). *La inclusión para las personas con discapacidad: entre la igualdad y la diferencia*. Revista Ciencias de la Salud. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=56230213> Última consulta: 6/2/2022.
- Garino, D. (2019). *Inclusión educativa en la escuela secundaria. Una experiencia exitosa*. Revista Páginas de Educación N°12. Montevideo: Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Católica del Uruguay. Disponible en: <https://revistas.ucu.edu.uy/index.php/paginasdeeducacion/article/view/1772/1706>. Última consulta: 12/5/2022.

Garrone, R. y Urien, P. (2 de agosto del 2021). *Mar del Plata, qué políticas macro necesita su industria textil para despegar*. Diario La Nación. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/comercio-exterior/mar-del-plata-que-politicas-macro-necesita-su-industria-textil-para-despegar-nid05082021/>. Última consulta: 2/5/2022.

Geertz, C. (1973). *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Gedisa.

Golbert, L. (2012). *¿Piso o sistema integrado de protección social? Una mirada desde la experiencia argentina*. Buenos Aires: MTEySS-Secretaría de Seguridad.

(1998). *Los problemas del empleo y las políticas sociales*. Disponible en: <https://repositorio.cedes.org/handle/123456789/2967>. Última consulta: 8/4/2022

Gomes, C. y Elizalde, R. (2009). *Trabajo, tiempo libre y ocio en la contemporaneidad: Contradicciones y desafíos*. Revista Polis de la Universidad Bolivariana Vol. 8 N° 22. Chile: Universidad de los Lagos. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30512211015>. Última consulta: 11/10/2019.

González, L. (2013). *Política social, intervención profesional y derechos ciudadanos: la intervención profesional del trabajador social y el derecho a la alimentación. Estudio de caso en un ámbito municipal*. Tesis doctoral Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales-UNR. Disponible en: <https://rehip.unr.edu.ar/handle/2133/11000>. Última consulta: 19/4/2022.

González Saibene, A. y Martino, S. (2020): *De la política al campo, del campo a lo político. Investigaciones e intervenciones en Trabajo Social*. Rosario: UNR Editora. Disponible en: <https://web.whatsapp.com/af39e0e1-f319-4a9c-8435-7cf52898e8cc>. Última consulta: 7/4/2022.

Gorz, A. (1995). *Metamorfosis del trabajo. Búsqueda del sentido. Crítica de la razón económica*. Madrid: Sistema.

Grassi, E. (2003): *El asistencialismo en el Estado Neoliberal. La experiencia argentina de la década del 90*. Revista electrónica latinoamericana E-I@tina, Vol.1 N°4. Buenos Aires: UBA.

Grassia, A. (2020): *Personas con discapacidad: lucha y visibilización de sus derechos*. Disponible en: <https://www.agenciapacourondo.com.ar/salud/personas-con-discapacidad-lucha-y-visibilizacion-de-sus-derechos> Última consulta: 14/4/2023.

Guadarrama Olivera, R.; Hualde Alfaro, A.; López Estrada, S. (2012). *Precariedad laboral y heterogeneidad ocupacional: una propuesta teórico-metodológica*. Revista Mexicana de Sociología, Vol.74 N°2. México DF: UNAM.

- Halperín, L. (2008). *Políticas sociales en la Argentina: entre la ciudadanía plena y el asistencialismo focalizado en la contención del pauperismo*. CLACSO. Disponible en: [https://www.google.com/url?q=http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/ceped-uba/20161206031846/pdf\\_418.pdf&sa=D&source=docs&ust=1652379820329365&usg=AOvVaw1gYRfa9N55u8OuAyA3D7TZ](https://www.google.com/url?q=http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/ceped-uba/20161206031846/pdf_418.pdf&sa=D&source=docs&ust=1652379820329365&usg=AOvVaw1gYRfa9N55u8OuAyA3D7TZ). Última consulta: 9/4/2022.
- Helbig, D.; Mazzola, R. y García, M. (2015). *Servicios Públicos de Empleo en Argentina como pilar de apoyo a la política de empleo*. Serie de Documentos de trabajo N°13. Buenos Aires: OIT.
- Hernández, A. y Martínez, S. (2013). *Investigaciones en la escuela secundaria: política y trabajo*. Gral. Roca: Publifadecs.
- Hernández Sampieri, R. (2006). *Manual de Metodología*. México D.F.: Mc. Grau Hill.
- Heron, R. (2008). *Análisis del empleo y del trabajo. Directrices para identificar empleos para personas con discapacidades*. ILO-OIT.
- Hobsbawm, E. (1998). *Historia del Siglo XX*. Buenos Aires: Editorial Crítica.
- Hodgson G. (2011). *¿Qué son las instituciones?* En revista SC N°8. Cali, Colombia. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/recs/n8/n8a02.pdf> Última consulta: 14/4/2023.
- Holmes, S.; Sunstein, C. R. (2015). *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Hughes, B. (2002). *Disability and the body*. En Oliver y Barton (eds.). *The disability studies today*. New Hampshire: Ed. Polity Press.
- Hughes B. y Paterson K. (2008). *El modelo social de la discapacidad y la desaparición del cuerpo: hacia una sociología del impedimento*. En Barton L. *Superar las barreras de la discapacidad*. Madrid: Morata.
- Iamamoto, M. V. (2004). *As dimensões ético-políticas e teórico-metodológicas no Serviço Social contemporâneo. Trajetória e desafios. La cuestión social y la formación profesional en Trabajo Social en el contexto de las nuevas relaciones de poder y la diversidad latinoamericana*. Disponible en: <https://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-018-001.pdf> Última consulta: 14/4/2023.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2022). *Índice de Salarios*. Publicación virtual. Disponible en: [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/salarios\\_03\\_22EDDCDA36CC.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/salarios_03_22EDDCDA36CC.pdf) Última consulta: 4/4/2022.

(2020-2022). *Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH)*. Disponible en: [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado\\_trabajo\\_eph\\_1trim22756BA7CC2D.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_1trim22756BA7CC2D.pdf). Última consulta: 29/7/2022.

(2020). *Canasta básica alimentaria y canasta básica total*. Disponible en: [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/preguntas\\_frecuentes\\_cba\\_cbt.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/preguntas_frecuentes_cba_cbt.pdf). Última consulta: 20/4/2022.

(2019). *Aspectos conceptuales de los censos de población y vivienda: desafíos para la definición de contenidos incluyentes en la Ronda 2020. (Documento de trabajo 24)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: INDEC.

(2018). *Estudio Nacional sobre el Perfil de las Personas con Discapacidad. Resultados definitivos*. Buenos Aires: INDEC.

(2014). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario. Serie C. Población con dificultad o limitación permanente*. Buenos Aires: INDEC.

Izquierdo, J. (2003). *Garfinkel: una nueva invitación a la etnometodología*. En Revista Andaluza de Ciencias Sociales N°3: Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UNED. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/132456202.pdf> Última consulta: 14/4/2023.

Jacinto, C. (2018). *La formación para el trabajo en la escuela secundaria como reflexión crítica y como recurso*. En Martínez, Silvia (comp.) *Conversaciones en la escuela secundaria. Política, trabajo y subjetividad*. General Roca: Publifadecs.

(2017). *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. La transición de los jóvenes de la escuela al mercado laboral*. N°17.

(2016). *Protección social y formación para el trabajo de jóvenes en la Argentina reciente: entramados, alcances y tensiones*. IDES.

(2015). *Reconfiguraciones del campo de la formación profesional en la Argentina: lógicas públicas y actores sociales en disputa*. Revista Perfiles Educativos Vol. XXXVII N° 148. México: UNAM.

(2010). *La construcción social de las trayectorias laborales de jóvenes Políticas, instituciones, dispositivos y subjetividades*. Buenos Aires: PREJET-IDES-Teseo.

(2008). *La transición laboral de los jóvenes y las políticas públicas de educación secundaria y formación profesional en América Latina: ¿qué puentes para mejorar las oportunidades?* CEPAL/OIT.

- (2004). *¿Qué formación para el trabajo en la educación secundaria y terciaria?* En Jacinto, Claudia (coord.), *¿Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones La Crujía.
- Joly, E. (2008). *Discapacidad y empleo: Por el derecho a ser explotados*. Revista Le Monde Diplomatique, Edición Cono Sur, octubre, Año X, N°112.
- JÜnger, E. (1981). *El trabajador. Dominio y figura*. Barcelona, Tusquets.
- Kornblit, A. (1996). *Culturas juveniles. La salud y el trabajo desde la perspectiva de los jóvenes*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA.
- Labrunée, M. E. (2019). *Avances y pendientes en la legislación y programas de empleo para personas con discapacidad intelectual desde la perspectiva de instituciones y beneficiarios durante 2017*. Revista FACES Año 25 N° 52. Mar del Plata: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales-UNMDP.
- Labrunée, M. E. y Gallo, M. (2005). *Vulnerabilidad social: el camino hacia la exclusión*. En Lanari, M. E. (ed.), *Trabajo decente: diagnóstico y aportes para la medición del mercado laboral local. Mar del Plata 1996-2002*.
- Labrunée, M. E. y Perri, M. (2011): *La cuestión del empleo en los jóvenes: las percepciones de actores sociales y los programas de empleo en el período 2003-2010 en el caso Mar del Plata*.
- Lacaze, M. V.; Atucha, A. J.; Bertolotti, M. I.; Gualdoni, P.; Labrunée, M. E.; López, M. T.; Pagani, A. N. y Volpato, G. (2014). *Producto Bruto Geográfico del Partido de General Pueyrredón, 2004-2012*. Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Lanari, E. Coord. (2014). *Políticas sociales, políticas de empleo. Entre necesidades y contingencias desde la capacitación al trabajo*. Mar del Plata: UNMDP.
- Lanari, E. (2004). *Trabajo decente: significados y alcances del concepto Indicadores propuestos para su medición*. Trabajo realizado en el marco del Proyecto PNUD 04/034. Disponible en: <http://nulan.mdp.edu.ar/1058/>. Última consulta: 10/4/2022.
- Lanari, M. E., Actis Di Pasquale, E., Gallo, M., Labrunée, M. E., Gentile, N., Cutuli, R., Aspiazu, E. (2019): *Trabajo y Bienestar Social en tiempos de cambios macroeconómicos. Relaciones y efectos de las políticas públicas a nivel local y nacional en el período 2005-2017*. Disponible en: <http://nulan.mdp.edu.ar/3168/1/lanari-et-al-2019.pdf>. Última consulta: 13/4/2022.
- Laswell, H. (1971): *La concepción emergente de las ciencias políticas*. En L. Aguilar (ed.): *El estudio de las políticas públicas* (pp. 105-118). México: Porrúa.

- Lindlof, T. R. y Taylor, B. (1995). *Qualitative Communication Research Methods*. Thousand Oaks: Sage.
- Livermore, G; Stapleton, D y Wittemburg, D. (2000). *The economics of policies and programs affecting the employment of people with disabilities*. Disponible en: <http://www.ilr.cornell.edu/rrtc/papers.html>. Última consulta: 14/4/2023.
- Lobera, J. (2010): *Discapacidad Motriz; Guía Didáctica para la inclusión en educación inicial y básica*. México: Consejo Nacional de Fomento Educativo.
- López Roldán, P. y Fachelli, S. (2015). Metodología de la investigación social cuantitativa. Libro digital. Universitat Autònoma de Barcelona.
- Loprest, P; Kalman, R y Steven, H. (1995). *Gender, disabilities, and employment in the health and retirement study*. Journal of human resources, Vol.30.
- Lozano, C. (2000). *El trabajo de los jóvenes*. Revista de Estudios de Juventud. Buenos Aires: Dirección Nacional de Juventud.
- Maciel y Balbinder (2015). *Diversidad Nacional. Identidad Social y Militancia de Las PCD en Argentina*. Disponible en <https://es.scribd.com/document/339141074/Maciel-y-Balbinder-2015-Diversidad-Nacional-Identidad-Social-y-Militancia-de-Las-PcD-en-Argentina#>
- Mareño Sempertegui, M. (2015). *Inclusión laboral de personas catalogadas como discapacitadas: Algunas reflexiones para un debate necesario*. Revista Trabajo y Sociedad N°25. CONICET-UNSE.
- Margulis, M. (2008): *La juventud es más que una palabra. Ensayos sobre cultura y juventud*. Buenos Aires: Biblos.
- Margulis, M. y Urresti, M. (1996). *La Construcción social de las Juventudes*. Buenos Aires: Biblos.
- Martínez, S. y Sosa, M. (2020). *La Escuela Secundaria Técnica: debates sobre su desarrollo, abordajes pedagógico-institucionales y la inserción laboral de lxs egresadxs*. Material de curso virtual: “La formación para el trabajo de jóvenes. Herramientas teóricas y metodológicas” Clase 5. Buenos Aires: PREJET-IDES.
- Martínez Reguera, E. (1999). *Pedagogías para mal educados*. Quilombo.
- Martino, A. (2008). *Hacia una política social del tiempo de trabajo. Representaciones y preferencias en torno a la crisis del trabajo*. Tesis de maestría. Mar del Plata: UNMDP.
- Marx, K. (1991). *El Capital. Crítica de la economía política*. Tomo I. Vol. I, II y III. México: Siglo XXI.
- Méda, D. (2009). *El trabajo. Un valor en peligro de extinción*. Barcelona: Gedisa.

Médica, G & Villegas, V. (2017): Esos rengos peronistas: dos relatos sobre el Frente de Lisiados Peronistas (FLP). Universidad Nacional de la Matanza (UNLAM) Disponible en

[https://repositoriosdigitales.mincyt.gob.ar/vufind/Record/RDUNLAM\\_742674beafa35056c2ef1bb7d8291681](https://repositoriosdigitales.mincyt.gob.ar/vufind/Record/RDUNLAM_742674beafa35056c2ef1bb7d8291681) Última consulta: 14/4/2023.

Miguez, M. Ferrante, C. y Bustos García, A. (2017). *Luchas por el Reconocimiento y Discapacidad*. Revista Onteaiken N°34, Boletín N° 23. CIECS, CONICET: Universidad Nacional de Córdoba. Disponible en <http://onteaiken.com.ar/boletin-no-23> Última consulta: 14/4/2023.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2021): *Acuerdos territoriales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/acuerdosterritoriales> Última consulta: 14/4/2023.

(2021). *Boletín de Estadísticas Laborales*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/estadisticas/boletin-de-estadisticas-laborales>

Moro, J. (1997): *La definición del problema en la elaboración de las políticas públicas: los “menores” en la agenda del gobierno*. V Congreso de Antropología. Disponible en: <http://ns1.cuco.com.ar/congresos/contenido/laplata/LP4/48.htm> Última consulta: 12/5/2022.

Moscovici, S. (1961). *El psicoanálisis, su imagen y su público*. Buenos Aires: Huemul.

Munera Gómez, M. (2012). *Trabajo Social en la defensa de los derechos sociales de las personas con discapacidad*. Madrid: Escuela Universitaria de Trabajo Social. Disponible en: <file:///C:/Users/user/Downloads/oachacong,+37261-162741-1-CE.pdf> Última consulta: 14/4/2023.

Muñiz Terra, L. (2012). *Carreras y trayectorias laborales: Una revisión crítica de las principales aproximaciones teórico-metodológicas para su abordaje*. Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales. UNLP-Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

Naciones Unidas (2021). *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*. Disponible en:

<https://www.un.org/development/desa/disabilities-es/convencion-sobre-los-derechos-de-las-personas-con-discapacidad-2.html> Última consulta: 3/2/2022.

(2008): *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Material de difusión. Serie de Capacitación Profesional N° 15. Nueva York y Ginebra.

Disponible en: [https://www.ohchr.org/documents/publications/advocacytool\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/documents/publications/advocacytool_sp.pdf)

Última consulta: 14/4/2023.

(1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights> Última consulta: 14/4/2023.

Naranjo, E. (2011). *El derecho al empleo de las personas con discapacidad, una cuestión de todos*. Buenos Aires. Disponible en:

<http://redi.org.ar/index.php?seccion=publicaciones&d=&subsec=12> Última consulta: 14/4/2023.

Narbond, P. (2014). Estado neoliberal, Estado desarrollista y Estado de bienestar universalista: definiciones conceptuales y aplicación a una caracterización preliminar de algunas de las reformas del Estado y del sector público de los gobiernos del Frente Amplio. CLACSO. Publicación digital. Disponible en: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://biblioteca.clacso.edu.ar/Uruguay/icp-unr/20170217031324/pdf\\_579.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://biblioteca.clacso.edu.ar/Uruguay/icp-unr/20170217031324/pdf_579.pdf)

Neffa, J. C. (2008). *La informalidad, la precariedad laboral y el empleo no registrado en la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo de la Pcia. de Bs. As-CEIL-PIETTE.

(29 de marzo de 2006). *Diagnóstico y respuestas en torno al debate “Trabajo versus Empleo”*. Buenos Aires: Jornada organizada por la CGT.

Neffa, J. C., Brown, B. (2011). *Empleo, desempleo y políticas de empleo*. Revista PIETTE CONICET N° 7. Buenos Aires: CEIL-CONICET.

Novick, M.; Rojo, S. y Castillo, V. (ed.) (2008). *El trabajo femenino en la post convertibilidad. Argentina 2003-2007*. CEPAL-GTZ-Naciones Unidas.

Observatorio de Salud Mental (2021). *La situación de las personas con discapacidad en la Argentina 2021*. Revista La Tinta Periodismo hasta mancharse. Disponible en: <https://latinta.com.ar/2021/11/situacion-personas-discapacidad/> Última consulta: 14/4/2023.

Offe, C. (1992). *La sociedad del trabajo. Problemas culturales y perspectivas de futuro*. Madrid: Alianza.

Organización Internacional del Trabajo (2020). *Discapacidad y Trabajo*. Disponible en: <https://www.ilo.org/santiago/temas/discapacidad-y-trabajo/lang--es/index.htm> Última consulta: 14/4/2023.

(2019). *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo. Tendencias 2019*.

(2015). *Orientaciones de política. Creación de programas de aprendizaje profesional y de formación en el lugar de trabajo inclusivos para las personas con discapacidad.*

(2001). Hechos concretos sobre la seguridad social. Disponible en:

[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_067592.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf). Última consulta: 1/2/2021.

Oliver, M. (2008). *Políticas sociales y discapacidad. Algunas consideraciones teóricas.* En Barton, L. (comp.). *Superar las barreras de la discapacidad: 18 años de Disability and Society.* Madrid: Morata.

Olmos Rueda, P. (2011). *Orientación y formación para la integración laboral del colectivo jóvenes vulnerables. La inserción laboral mediante estrategias de empleabilidad.* Tesis doctoral. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.

Organización Mundial de la Salud (2021). *Discapacidad. Datos y cifras.* Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/disability-and-health> Última consulta: 14/4/2023.

(2014). *Plan de acción sobre discapacidades y rehabilitación.* Disponible en: [https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/EB134/B134\\_16-sp.pdf](https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB134/B134_16-sp.pdf) Última consulta: 14/4/2023.

(2011). *Informe mundial sobre la discapacidad 2011.* Disponible en: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/75356> Última consulta: 14/4/2023.

(2001). *Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud.*

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2020). *Perspectivas Económicas de América Latina: Logísticas y Competitividad para el Desarrollo.*

(2014). *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2014.*

Ortegon, E., Pacheco, J. y Roura, H. (2005). *Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública.* Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.

Ortegon, E.; Pacheco, J. y Prieto, A. (2005). *Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento, la evaluación de proyectos y programas.* Santiago de Chile: ILPES-Área de proyectos y programación de inversiones.

Padilla-Muñoz, A. (2010): *Discapacidad: contexto, concepto y modelos.* Revista Colombiana de Derecho Internacional, Vol.16.

Palacios, A. (2012). *Género, discapacidad y acceso a la justicia*. En Carignano, F. *Discapacidad, justicia y Estado: acceso a la justicia de personas con discapacidad*. Buenos Aires: Infojus.

(2008). *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Madrid: Cinca. Disponible en:

<https://www.cermi.es/sites/default/files/docs/colecciones/Elmodelosocialdediscapacidad.pdf> Última consulta: 07/10/2019.

Palacios, A. y Bariffi, F. (2007). *La discapacidad como una cuestión de derechos humanos. Una aproximación a la Convención Internacional Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Madrid: Cinca.

Palacios A. y Romanach J. (2006). *El modelo de la diversidad. La Bioética y los Derechos Humanos como herramientas para alcanzar la plena dignidad en la diversidad funcional*. Madrid: Diversitás Ediciones.

Pantano, L. (2003). *La discapacidad como problema social: un enfoque sociológico: reflexiones y propuestas*. Buenos Aires: Eudeba.

Pérez, C. (2005). *Revoluciones tecnológicas y capital financiero. La dinámica de las grandes burbujas financieras y las épocas de bonanzas*. Buenos Aires, Siglo XXI.

Perri, M. (2007). *La inserción laboral de los jóvenes en la Argentina en el contexto de la post-convertibilidad*. Tesis de maestría. La Plata: UNMDP.

Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad (2011): *El derecho a la autonomía de las personas con discapacidad como instrumento para la participación social*. Libro digital. Disponible en: [www.reddi.org.ar](http://www.reddi.org.ar) Última consulta: 14/4/2023.

Repetto F. y Potenza dal Masetto F. (2011). *Protección social en Argentina*. Serie Políticas Sociales N°178. Naciones Unidas - CEPAL. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6185/S1100668\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6185/S1100668_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y) Última consulta: 14/4/2023.

Revista Cuadernos del CENDES (mayo-agosto 2015). Año 32 N°89.

Rifkin, J. (2014). *La sociedad de coste marginal cero*. Buenos Aires: Paidós.

Rivera García, P. (1998). *Marco teórico, elemento fundamental en el proceso de investigación científica*. México: UNAM. Disponible en:

<https://bivir.uacj.mx/Reserva/Documentos/rva200334.pdf> Última consulta: 4/4/2022

Roberti, E. Y Pozzer, J. (2020). *Programas de Promoción del Empleo: empleabilidad, orientación y prácticas en lugares de trabajo*. Material curso virtual: “La formación para

el trabajo de jóvenes. Herramientas teóricas y metodológicas” Clase 7. Buenos Aires: PREJET-IDES-CONICET.

Roca, J. (1998): *Exclusión social y contracultura de la solidaridad*. Disponible en: [https://www.hoac.es/ediciones/upload/045\\_presentaci%C3%B3n.pdf](https://www.hoac.es/ediciones/upload/045_presentaci%C3%B3n.pdf). Última consulta: 8/4/2022.

Rodríguez, D. y Cooper, J. Comp. (2005). *El debate sobre el trabajo doméstico. Antología*. México DF: UNAM.

Rodríguez Enríquez, C. (2015). *La propuesta de la renta básica: potencialidad y debilidades para mejorar las condiciones de empleo y la equidad de género*. Disponible en: [blob:https://web.whatsapp.com/2d8d6d39-4b21-454a-995e-ea2684c0b10f](https://web.whatsapp.com/2d8d6d39-4b21-454a-995e-ea2684c0b10f). Última consulta: 19/5/2022.

Roldán, S. Coord. (2018). *Conversaciones en la escuela secundaria: política, trabajo y subjetividad*. General Roca: Publifadecs.

Roncoli, V. (2017). *Vida cotidiana en discapacidad desde el Trabajo Social. Cómo se resignifica la vida cotidiana de la persona a partir de su condición/situación de discapacidad*. Revista latinoamericana en Discapacidad, Sociedad y Derechos Humanos, Vol.1.

Ruiz López, D. y Cádenas Ayala, C. (2003): *¿Qué es una política pública?*

Salvia, A. (2000). *Una generación perdida, los jóvenes excluidos de los noventa. El trabajo de los jóvenes*. Revista de Estudios de Juventud. Buenos Aires: Dirección Nacional de Juventud.

Samela, G. (2021). *Mayores de 50: los excluidos invisibles del mercado de trabajo*. En Diario Clarín, 23/01/2021. Disponible en: [https://www.clarin.com/economia/empleados-50-excluidos-invisibles-mercado-trabajo\\_0\\_1kWRNcoDD.html](https://www.clarin.com/economia/empleados-50-excluidos-invisibles-mercado-trabajo_0_1kWRNcoDD.html). Última consulta: 29/7/2022.

Santoro, Y. (2016). *Discapacidad: la economía de la discriminación y los cupos como solución parcial al problema de empleo*. Revista académica Discapacidad y derechos, Vol.1.

Sen, A. (2007). *El trabajo decente, un derecho humano*. En Sen, Stiglitz y Zubero. *Se busca trabajo decente*. Madrid: Ediciones Hoac.

Segato, R. (2003). *Las estructuras elementales de la violencia. Ensayos sobre género entre Antropología, Psicoanálisis y los Derechos Humanos*. Buenos Aires: Prometeo.

Schalock, (et.al) (2010). *Discapacidad intelectual. Definición, clasificación y sistemas de apoyo* (Verdugo, M. Trad.). Madrid: Alianza Editorial.

- Scharagrodsky, C. (2017). *Representaciones sociales sobre discapacidad/es y trabajo: articulaciones y transformaciones*. Tesis de posgrado. La Plata: UNLP-Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1456/te.1456.pdf> Última consulta: 14/4/2023.
- Scheerens, D. (2016). *La población nini en Perú: una perspectiva de género*. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/325206091\\_La\\_poblacion\\_nini\\_en\\_el\\_Peru\\_desde\\_una\\_perspectiva\\_de\\_genero](https://www.researchgate.net/publication/325206091_La_poblacion_nini_en_el_Peru_desde_una_perspectiva_de_genero). Última consulta: 31/3/2022.
- Somavía, J. (2014). *El trabajo decente: Una lucha por la dignidad humana*. OIT. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms\\_380833.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_380833.pdf). Última consulta: 29/09/2019.
- Sontag, S. (2012). *La enfermedad y sus metáforas*. España: Debolsillo.
- Stanford University (2022): *Artritis Reumatoide Juvenil*. San Francisco, EEUU: Stanford Children's Health Hospital. Disponible en: <https://www.stanfordchildrens.org/es/topic/default?id=juvenile-idiopathic-arthritis-90-P04825> Última consulta: 14/4/2023.
- Terigi, F. (2007). *Los desafíos que plantean las trayectorias escolares. III Foro Latinoamericano de Educación de jóvenes y docentes. La escuela secundaria en el mundo hoy*. Buenos Aires: Fundación Santillana.
- Testa, D. (2018) "*¡Todavía estamos aquí!*". *Síndrome Pos-polio y activismo en la web*. Clio & Asociados. Disponible en: [https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.9085/pr.9085.pdf](https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.9085/pr.9085.pdf) Última consulta: 14/4/2023.
- Tello, M. (2017): *(Re)pensando el concepto de reflexividad en el contexto del trabajo de campo*. Revista Trabajo y Sociedad, Vol.29. Santiago del Estero: UNSE.
- Torrado, S. Ed. (2007). *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo centenario*. Serie Estudios del Bicentenario. Buenos Aires: Edhasa y Cultura Nación.
- Trevisacce, C. (2016). *Una historia crítica del concepto de experiencia de la epistemología feminista*. Revista digital Cinta de moebio. N°57.
- Universidad Nacional de Mar del Plata (2022). *Producto Bruto Geográfico de la ciudad de Mar del Plata*. Disponible en: <https://eco.mdp.edu.ar/pbg/index.html>. Última consulta 6/2/2022.

Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, GrET (2021). *El impacto del aislamiento obligatorio sobre el trabajo, los ingresos y el cuidado*. Informe del Observatorio de la Dinámica Laboral del Partido de General Pueyrredón N°2). Mar del Plata: UNMDP.

(2021). *Informe Sociolaboral del Partido de General Pueyrredón*. Informes N° 32-35. Mar del Plata: Nülan-UNMDP. ISSN 2525-1503

(2020). *Informe Sociolaboral del Partido de General Pueyrredón*. Informes N° 28-31. Mar del Plata: Nülan-UNMDP. ISSN 2525-1503.

(2015). *Informe Sociolaboral del Partido de General Pueyrredón*. Informe N° 13. Mar del Plata: Nülan-UNMDP. ISSN 2525-1503.

(2014). *Informe Sociolaboral del Partido de General Pueyrredón*. Informe N° 11. Mar del Plata: Nülan-UNMDP. ISSN 2525-1503.

Venturiello, M. P. (2014). *Los adultos con discapacidad motriz y sus familiares: la organización del hogar, los afectos y el trabajo*. Revista Española de Discapacidad, Vol.2. Centro Español de Documentación y Estudios sobre Discapacidad. Disponible en: [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/50924/CONICET\\_Digital\\_Nro.0b5343a\\_a-f19e-49df-a553-354953ef4920\\_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/50924/CONICET_Digital_Nro.0b5343a_a-f19e-49df-a553-354953ef4920_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y). Última consulta: 19/10/2019

Verdugo, M. A. (2004). *Cambios conceptuales en la discapacidad*. Ponencia presentada en el II Congreso Internacional de Discapacidad Intelectual: Enfoques y Realidad: Un Desafío. 23-25 septiembre, Medellín, Colombia.

Vidal García Alonso, J. V. (Coord.) (2003). *El Movimiento de Vida Independiente: experiencias internacionales*. Madrid: Fundación Luis Vives.

Wierny, M. Ed. (2012). *Producto Bruto Geográfico del Partido de General Pueyrredón. Año base 2004. Estimaciones y metodología*. Mar del Plata: UNMDP.

Zakin, Z. (2014). El Modelo Médico, el Capitalismo y la Acción Pública: Un estudio sobre discapacidad y empleo en la Argentina. SIT Graduate Institute/SIT Study Abroad SIT Digital Collections. Disponible en [https://digitalcollections.sit.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3015&context=isp\\_collecti](https://digitalcollections.sit.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3015&context=isp_collecti) on Última consulta: 14/4/2023.

Zipcioglu, P. A. (2004). La Fragilidad de la “cuestión social”. Precariedad laboral y vulnerabilidad social. Revista Lavboratroio, UBA. Disponible en:

<http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/ar/ar-030/index/assoc/D6030.dir/lavbo14.pdf>.

Última consulta: 8/4/2022.

## DOCUMENTOS CONSULTADOS

- Constitución de la Nación Argentina. Promulgada 03 de enero de 1995. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>. Última consulta: 18/11/2019.
- Declaración Universal de Derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III), París, Francia, 10 de diciembre de 1948.
- Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad. Disponible en: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>. Última consulta: 18/09/2019.
- Ley N°26.378: Adopción de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. 6 de junio de 2008. B.O N°31422.
- Ley N°22.431: Sistema de Protección Integral de los Discapacitados. Promulgada 16 de marzo de 1981. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20620/norma.htm> Última consulta: 14/4/2023.
- Ley N°24.901: Prestaciones básicas en Habilitación y Rehabilitación Integral a favor de las personas con discapacidad. Promulgada 02 de diciembre de 1997. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/47677/norma.htm> Última consulta: 18/09/2019.
- Ley N°25.689: Sistema de Protección Integral de los Discapacitados. Promulgada 03 de enero de 2003. Disponible en:  
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=81041>, Última consulta: 25/11/2019.
- Ley N°27.072: Ley Federal de Trabajo Social. Fecha de sanción 10-12-2014. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27072-239854#:~:text=LEY%20FEDERAL%20DEL%20TRABAJO%20SOCIAL&text=LA%20PRESENTE%20LEY%20TIENE%20POR,CIUDAD%20AUTONOMA%20DE%20BUENOS%20AIRES>. Última consulta: 14/4/2023.

- Ley N°20.744: Ley Nacional de Contrato de Trabajo. Promulgada el 20 de septiembre de 1974. B.O N°23003.
- Ley N°26.618: Ley Nacional de Matrimonio Civil. Promulgada el 21 de julio del 2010. B.O N°31949.
- Ley N°26.743: Ley Nacional de Salud Mental. Promulgada el 02 de diciembre del 2010. B.O N°32041.
- Ley N°26.743: Ley Nacional de Identidad de Género. Promulgada el 23 de mayo del 2012. B.O N°32404.
- Ley N°2.699: Código Civil y Comercial de Argentina. Promulgado el 16 de octubre del 2014. B.O N°32985.
- Ley N°25.164: Marco de Regulación de Empleo Público Nacional; y su Artículo reglamentario N°1.421/02.
- Resolución de la SE N°905: Reglamento del Programa de Entrenamiento para el Trabajo. Promulgada en 2010.

**Páginas web de Formación y Empleo consultadas:**

- ANSES
- Central de Trabajadores de Argentina
- Comisión Económica para América Latina
- Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires
- Fundación Cepa
- Fundación Luz y Fuerza
- Fundación PAR
- Fundación UOCRA
- Instituto Nacional de Educación Tecnológica
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
- Ministerio de Educación de la Nación
- Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación
- Naciones Unidas
- Portal de Empleo de la Provincia

- Organización Internacional del Trabajo
- Secretaría de Educación. Municipalidad de Gral. Pueyrredón
- Sindicato de Empleados de Comercio
- Unión de trabajadores hoteleros y gastronómicos de la República Argentina
- Unión Obrera Metalúrgica

### **TABLA DE SIGLAS**

ANDIS	AGENCIA NACIONAL DE DISCAPACIDAD
ANSES	ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL
ARJ	ARTRITIS REUMATOIDEA JUVENIL
ASPO	AISLAMIENTO SOCIAL PREVENTIVO Y OBLIGATORIO
AT	AGENCIA TERRITORIAL
CDPCD	CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD
CEIL	CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES LABORALES
CEPAL	COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
CIDDM	CLASIFICACIÓN INTERNACIONAL DE LAS DEFICIENCIAS, DISCAPACIDADES Y MINUSVALÍAS
CIDPCD	CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD
CIF	CLASIFICACIÓN INTERNACIONAL DEL FUNCIONAMIENTO
CONICET	CONSEJO NACIONAL DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS Y TÉCNICAS
CTA	CENTRAL DE TRABAJADORES DE ARGENTINA
CUD	CERTIFICADO ÚNICO DE DISCAPACIDAD
EPH	ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES
EPT	ENTRENAMIENTO PARA EL TRABAJO
FP	FORMACIÓN PROFESIONAL
GrET	GRUPO DE ESTUDIOS DE TRABAJO

INAREPS	INSTITUTO NACIONAL DE REHABILITACIÓN PSICOFÍSICA DEL SUR
INDEC	INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS
MDP	MAR DEL PLATA
MGP	MUNICIPALIDAD DE GENERAL PUEYRREDÓN
MTEYSS	MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL DE LA NACIÓN
OCDE	ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO
OMS	ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD
ONU	ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
OIT	ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO
PAMI	PROGRAMA DE ATENCIÓN MÉDICA INTEGRAL
PCD	PERSONAS CON DISCAPACIDAD
PCIA. BS. AS.	PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PCP	PLANIFICACIÓN CENTRADA EN LA PERSONA
PEI	PROGRAMA DE EMPLEO INDEPENDIENTE
PNC	PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS
PYMES	PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS
REDI	RED POR LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD
SIPA	SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO
SBU	SALARIO BÁSICO UNIVERSAL
UACM	UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO
UCIP	UNIÓN DEL COMERCIO, LA INDUSTRIA Y LA PRODUCCIÓN
UBA	UNIVERSIDAD NACIONAL DE BUENOS AIRES
UNAM	UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
UNLP	UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA
UNMDP	UNIVERSIDAD NACIONAL DE MAR DEL PLATA
UNR	UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
UNSE	UNIVERSIDAD NACIONAL DE SANTIAGO DEL ESTERO

## **TABLA DE CUADROS, GRÁFICOS E IMÁGENES**

(Por orden de aparición en la tesis)

TIPO Y NÚMERO	NOMBRE	FUENTE
GRÁFICO 1	PERSONAS DE 6 AÑOS Y MÁS CON Y SIN DIFICULTAD. ARGENTINA, CENSO 2010.	INDEC CENSO 2010
GRÁFICO 2	HOGARES CON Y SIN PERSONAS CON DIFICULTAD. ARGENTINA, CENSO 2010.	INDEC CENSO 2010
CUADRO 1	TIPOS DE DISCAPACIDAD	CIF 2001
GRÁFICO 3	EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DESEMPLEO. ARGENTINA, 1980-2021.	INDEC
GRÁFICO 4	EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DESEMPLEO, ARGENTINA, 2010-2021.	INDEC
IMAGEN 1	MAPA DE RUTAS DE LA MIGRACIÓN DE ANTONIO	Elaboración propia, en base a entrevista a Antonio (Entrevistas, 2021). Uso de herramienta de mapas de Google.
GRÁFICO 5	PRODUCTO BRUTO GEOGRÁFICO. MAR DEL PLATA, 2012.	Universidad Nacional de Mar del Plata.
GRÁFICO 6	PBG POR SECTORES Y RAMAS DE ACTIVIDAD. MAR DEL PLATA, 2012 (PARTICIPACIÓN RELATIVA A PRECIOS CORRIENTES).	Municipalidad de General Pueyrredón.
CUADRO 2	INSTITUCIONES Y DISPOSITIVOS DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD. MAR DEL PLATA, 2020-2021. POR NIVEL.	Elaboración propia, en base a entrevistas 2021.
CUADRO 3	DISPOSITIVOS Y ACTORES DE LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO. MAR DEL PLATA, 2020.	Elaboración propia, en base a entrevistas 2021.
CUADRO 4	PRÁCTICAS SITUADAS PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD. MAR DEL PLATA, 2020.	Elaboración propia, en base a entrevistas 2021.
CUADRO 5	GENERACIÓN DE COMPETENCIAS EMPRENDEDORAS Y MICROEMPREDIMIENTOS PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD.	Elaboración propia, en base a entrevistas 2021.
CUADRO 6	MAPEO DE ACTORES DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO. SEGÚN LÓGICAS PREDOMINANTES Y MULTINIVEL	Elaboración propia, en base a entrevistas 2021.
IMAGEN 2	TURNOS DE ANTONIO PARA ACTUALIZACIÓN DE DATOS EN LA OFICINA DE EMPLEO MUNICIPAL	Antonio, Entrevistas 2021.
IMAGEN 3	COMPROBANTE DE INSCRIPCIÓN EN SECLAS DE ANTONIO.	Antonio, Entrevistas 2021.
CUADRO 7	CRONOLOGÍA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.	Elaboración propia en base a datos de Naciones Unidas

CUADRO 8	PLAN, PROGRAMA Y PROYECTO SEGÚN OBJETIVOS, SUPUESTOS Y ACTORES.	Elaboración propia, en base al análisis documental.
CUADRO 9	PROGRAMAS DEL PLAN DE EMPLEO, DE LA SECRETARÍA DE EMPLEO DEL MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL DE LA NACIÓN, 2020-2021.	Elaboración propia, en base al análisis documental.
CUADRO 10	AGENCIAS TERRITORIALES DEL MINISTERIO DE TRABAJO EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL DE LA NACIÓN, 2020-2021.	Elaboración propia, en base al análisis documental.
GRÁFICO 7	PERSONAS ATENDIDAS EN LAS OFICINAS DE EMPLEO. ARGENTINA, 2008-2018.	Elaboración propia, en base a datos del MTEySS.
CUADRO 11	DISPOSITIVOS DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO	Elaboración propia, en base a Dubar 2010 y Jacinto y Millenaar 2006
GRÁFICO 8	EVOLUCIÓN DE LOS MONTOS DE AYUDAS ECONÓMICAS EPT, VALORES CBA y SMVM (EN PESOS). ARGENTINA, 2010-2021.	Elaboración propia, en base a datos del MTEySS e INDEC.
CUADRO 12	PROGRAMAS Y PROYECTOS PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD DESOCUPADAS DEL MTEYSS	Elaboración propia en base normativas del MTEySS.
CUADRO 13	REGISTRO DE ANTONIO EN PROYECTOS DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO DEL PROGRAMA PROMOVER.	Elaboración propia en base a entrevista con Antonio y datos gestión MTEySS
CUADRO 14	PROYECTOS ASOCIATIVOS DE INTERÉS COMUNITARIO. PROMOVER LÍNEA 1. AT MAR DEL PLATA, 2010-2021.	Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT MDP
CUADRO 15	PROYECTOS ASOCIATIVOS DE INTERÉS COMUNITARIO. AT MAR DEL PLATA, 2010-2021. POR ACTIVIDADES.	Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT MDP
CUADRO 16	PROYECTOS ASOCIATIVOS DE INTERÉS COMUNITARIO. MAR DEL PLATA, 2010-2021. POR ORGANISMO RESPONSABLE	Elaboración propia, en base a datos de gestión de AT MDP
GRÁFICO 9	PROYECTOS ASOCIATIVOS DE INTERÉS COMUNITARIO, POR ORGANISMO RESPONSABLE. MDP, 2010-2021.	Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT MDP
CUADRO 17	PROYECTOS DE ENTRENAMIENTO PARA EL TRABAJO LÍNEA SECTOR PÚBLICO. AT MAR DEL PLATA, 2010-2021.	Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT MDP
CUADRO 18	PROYECTOS DE ENTRENAMIENTO PARA EL TRABAJO LÍNEA SECTOR PÚBLICO. MAR DEL PLATA, 2010-2021. POR PUESTO DE FORMACIÓN	Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT MDP

CUADRO 19	PROYECTOS DE ENTRENAMIENTO PARA EL TRABAJO LÍNEA SECTOR PÚBLICO. MAR DEL PLATA, 2010-2021. POR ORGANISMO RESPONSABLE.	Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT MDP
GRÁFICO 10	PROYECTOS DE ENTRENAMIENTO PARA EL TRABAJO LÍNEA SECTOR PÚBLICO. MAR DEL PLATA, 2010-2021. POR NIVEL DEL ORGANISMO RESPONSABLE.	Elaboración propia, en base a datos de la AT MDP
CUADRO 20	PROYECTOS DE ENTRENAMIENTO PARA EL TRABAJO LÍNEA SECTOR PRIVADO. AT MAR DEL PLATA, 2010-2021. POR LOCALIDAD.	Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT MDP
CUADRO 21	PROYECTOS DE ENTRENAMIENTO PARA EL TRABAJO LÍNEA SECTOR PRIVADO. MAR DEL PLATA, 2010-2021. POR PUESTO DE FORMACIÓN.	Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT MDP
CUADRO 22	CLASIFICACIÓN DE EMPRESAS SEGÚN DOTACIÓN DE PERSONAL.	Elaboración propia, en base a datos del MTEYSS
CUADRO 23	PROYECTOS DE ENTRENAMIENTO PARA EL TRABAJO LÍNEA SECTOR PRIVADO. MAR DEL PLATA, 2010-2021. POR TAMAÑO DE LA EMPRESA.	Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT MDP
GRÁFICO 11	PROYECTOS DE ENTRENAMIENTO PARA EL TRABAJO LÍNEA SECTOR PRIVADO. MAR DEL PLATA, 2010-2021. POR TAMAÑO DE LA EMPRESA.	Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT MDP
CUADRO 24	PROYECTOS DE ENTRENAMIENTO PARA EL TRABAJO LÍNEA SECTOR ISFL. AT MAR DEL PLATA, 2010-2021. POR LOCALIDAD.	Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT MDP
GRÁFICO 12	PROYECTOS DE ENTRENAMIENTO PARA EL TRABAJO LÍNEA SECTOR ISFL. AT MAR DEL PLATA, 2010-2021. POR LOCALIDAD.	Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT MDP
CUADRO 25	PROYECTOS DE ENTRENAMIENTO PARA EL TRABAJO, LÍNEA SECTOR ISFL. MAR DEL PLATA 2010-2021. POR PUESTO DE CAPACITACIÓN.	Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT MDP
CUADRO 26	PROYECTOS Y PARTICIPANTES EPT, LÍNEA SECTOR ISFL. MAR DEL PLATA, 2010-2021. POR ORGANISMOS RESPONSABLE.	Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT Mar del Plata.
CUADRO 27	PROYECTOS Y PARTICIPANTES DE INSERCIÓN LABORAL LÍNEA SECTOR PRIVADO. AT MAR DEL PLATA, 2010-2021.	Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT Mar del Plata.
CUADRO 28	PROYECTOS Y PARTICIPANTES DE INSERCIÓN LABORAL LÍNEA SECTOR PRIVADO. POR PUESTO DE INSERCIÓN. MAR DEL PLATA, 2010-2021.	Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT Mar del Plata.
CUADRO 29	PROYECTOS Y PARTICIPANTES DEL PROGRAMA DE INSERCIÓN LABORAL LÍNEA SECTOR PÚBLICO. POR LOCALIDAD. AT MAR DEL PLATA, 2010-2021.	Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT Mar del Plata.
CUADRO 30	PROYECTOS Y PARTICIPANTES DEL PROGRAMA DE INSERCIÓN LABORAL LÍNEA SECTOR PÚBLICO, POR ORGANISMO. MAR DEL PLATA, 2010-2021.	Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT Mar del Plata.

GRÁFICO 13	PROYECTOS Y PARTICIPANTES DE INSERCIÓN LABORAL, POR ORGANISMO. MAR DEL PLATA, 2010-2021.	Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT Mar del Plata.
CUADRO 31	PROYECTOS Y PARTICIPANTES DEL PROGRAMA DE INSERCIÓN LABORAL LÍNEA SECTOR PÚBLICO, POR PUESTO DE INSERCIÓN. MAR DEL PLATA, 2010-2021.	Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT Mar del Plata.
CUADRO 32	PROYECTOS Y PARTICIPANTES DEL PROGRAMA DE EMPLEO INDEPENDIENTE SUB LÍNEA DISCAPACITADOS, POR LOCALIDAD. AT MAR DEL PLATA, 2010-2021.	Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT Mar del Plata.
CUADRO 33	PROYECTOS Y PARTICIPANTES DEL PROGRAMA DE EMPLEO INDEPENDIENTE SUB LÍNEA DISCAPACITADOS, POR PUESTO DE TRABAJO. MAR DEL PLATA, 2010-2021.	Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT Mar del Plata.
CUADRO 34	PROYECTOS Y PARTICIPANTES DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA PARA DISCAPACITADOS, POR PUESTO DE FORMACIÓN. AT MAR DEL PLATA, 2010-2021.	Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT Mar del Plata.
CUADRO 35	PROYECTOS Y PARTICIPANTES DEL PROGRAMA SCYE - SERVICIOS DE OE PARA ASEGURADOS, POR LOCALIDAD. AT MAR DEL PLATA, 2010-2021.	Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT Mar del Plata.
CUADRO 36	PROYECTOS Y PARTICIPANTES DEL PROGRAMA DE TALLERES PROTEGIDOS DE PRODUCCIÓN, POR LOCALIDAD. AT MAR DEL PLATA, 2010-2021.	Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT Mar del Plata.
CUADRO 37	PROYECTOS Y PARTICIPANTES DEL PROGRAMA DE TALLERES PROTEGIDOS DE PRODUCCIÓN, POR ORGANISMO RESPONSABLE. AT MAR DEL PLATA, 2010-2021.	Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT Mar del Plata.
CUADRO 38	CRONOLOGÍA INTEGRADA	Elaboración, en base al análisis documental.
GRÁFICO 14	PROYECTOS PROMOVER POR SUBPROGRAMAS 2010-2021	Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT Mar del Plata.
CUADRO 39	PROYECTOS Y PARTICIPANTES PROMOVER, POR SUBPROGRAMAS	Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT Mar del Plata.
GRÁFICO 15	PROYECTOS PROMOVER AGRUPADOS EN INSERCIÓN Y CAPACITACIÓN LABORAL, MAR DEL PLATA 2010-2021.	Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT Mar del Plata.
GRÁFICO 16	CANTIDAD DES DE PROYECTOS Y PARTICIPANTES PROMOVER, MAR DEL PLATA 2010-2021.	Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT Mar del Plata.
CUADRO 40	PROGRAMAS Y PARTICIPANTES PROGRAMA PROMOVER, POR PERÍODOS.	Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT Mar del Plata.

GRÁFICO 17	PARTICIPANTES DE PROYECTOS DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO PARA PCD POR GÉNERO. ENTREVISTADAS 2021	elaboración propia en base a datos de las entrevistas 2021
GRÁFICO 18	PCD ENTREVISTADAS POR LUGAR DE ORIGEN	Elaboración propia en base a las entrevistas 2021.
GRÁFICO 19	PCD ENTREVISTADAS POR TIPO DE DISCAPACIDAD	Elaboración propia en base a las entrevistas 2021
GRÁFICO 20	EVOLUCIÓN DE LAS PENSIONES POR INVALIDEZ 2002-2017.	Elaboración propia, en base a datos de ANDIS.
GRÁFICO 21	PARTICIPANTES DE PROYECTOS DEL PROGRAMA DE INSERCIÓN LABORAL POR SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO	Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT Mar del Plata.
GRÁFICO 22	PARTICIPANTES DEL PROGRAMA PROMOVER SEGÚN SUBPROGRAMA ENTRENAMIENTO PARA EL TRABAJO E INSERCIÓN LABORAL	Elaboración propia, en base a datos de gestión de la AT Mar del Plata.

# ANEXOS

## **ANEXO CAPÍTULO 2**

### **FUENTES DOCUMENTALES**

#### **Documentos consultados:**

- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Naciones Unidas 2006. Firma de la convención.
- Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud. Organización Mundial de la Salud, 2001.
- Resolución 124/10 creación del Programa Promover la Igualdad de Oportunidades, del MTEySS
- Resolución creación del Programa Jóvenes del MTEySS N° 497 del año 2008
- Decreto creación de ANSES N° 2.741 del año 1991
- Resolución Finalización de Estudios Secundarios de la Dirección General de Cultura y Educación el FinEs 2 N°3.520
- Ley de Educación Técnico Profesional 26.058
- Ley Nacional de Empleo N°24.013 de 1991
- Instructivo para Empleadores Inserción Laboral de personas con Discapacidad, Secretaría de Empleo 2015

#### **Páginas web de Formación y Empleo:**

- Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación
- Portal de Empleo de la Provincia
- Ministerio de Educación de la Nación
- Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires: Copret. Servicios ABC
- Instituto Nacional de Educación Tecnológica
- Organización Internacional del Trabajo - Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento de la Formación Profesional
- Secretaría de Educación. Municipalidad de Gral. Pueyrredón.

- ANSES información web oficial
- Fundación UOCRA
- Fundación Luz y Fuerza
- UTHGRA - Unión de trabajadores hoteleros y gastronómicos de la República Argentina
- Unión Obrera Metalúrgica
- Central de Trabajadores de Argentina
- Sindicato de Empleados de Comercio

## **ENTREVISTAS**

**Entrevistas primer grupo:** Trabajadores y/o especialistas del campo de la capacitación y empleo para PCD y representantes de instituciones para personas con discapacidad.

1. Di Bartolo, Daniel - jefe de Agencia Territorial Mar del Plata (Profesor)
2. Folgar, Marcos - director Municipal de Discapacidad (Comunicador Social)
3. Marinelli, Selena - Coordinadora de la Oficina de Empleo de Mar del Plata (Abogada)
4. Tarillo, Mirta - Coordinadora Talleres Laborales de la Municipalidad (Terapista Ocupacional)
5. Chaves, Sandra - Coordinadora Talleres Laborales de la Municipalidad (Terapista Ocupacional)
6. Chialva, Gabriela - directora Talleres Laborales INAREPS (Terapista Ocupacional)
7. Letelle, Fernando - Representante legal ESTAR, asociación formada por PCD por el cumplimiento de los derechos de las PCD.
8. Directora de la Escuela Secundaria Municipal 204 (EMES 204). Miembro del Centro de Investigaciones Multidisciplinarias en Educación (CIMED), de la Universidad Nacional de Mar del Plata, educación para el “buen vivir”
9. Gropper, Nicolás - Coordinador de Políticas Activas de la Agencia Territorial Mar del Plata, dependiente del MTEySS (Sociólogo)
10. Reyes, Soledad - Intermediadora laboral del Programa Jóvenes en la Municipalidad de General Pueyrredón, Oficina Municipal de Empleo (Psicóloga)

11. Manieri, Stella Maris - responsable del Servicio Social de la UNMDP (Trabajadora Social)
12. Metlicich, Eugenia - Tutora proyectos INAREPS (Psicóloga)
13. Martín, Beatriz - Coordinadora de proyectos de capacitación ISFL AIPE
14. Sueta, Viviana - Docente universitaria. Especialista en Secundario con Oficios (Filósofa)
15. Nuñez, Paola - Oficina Municipal de Empleo, Referente Programa Promover (Trabajadora Social, Magíster en Políticas Públicas)
16. Coordinadora nacional proyecto Noemí (Psicóloga Social)
17. Referente Programa Crédito Fiscal. AT Mar del Plata
18. Gamboa, María José - Referente del Programa de Formación Profesional AT Mar del Plata (Profesora)
19. Ledesma, Roberta - Supervisora de la AT Mar del Plata (Trabajadora Social)
20. Fabiola Gómez- Tutora de proyectos de capacitación y empleo para personas con discapacidad (Terapista Ocupacional)
21. Ramos, Roberta - Coordinadora de Salud Mental del Municipio. Tutora de proyectos (Terapista Ocupacional)

**Entrevistas segundo grupo:** Personas con discapacidad mayores de 18 años que participaron en el período 2010-2021 de algún dispositivo de capacitación y/o empleo en Mar del Plata.

1. Antonio. Trabajador con discapacidad en relación de dependencia en INAREPS, ex participante de EPT.
2. David. Trabajador con discapacidad en relación de dependencia en INAREPS, ex participante de EPT.
3. Eric. Trabajador con discapacidad en relación de dependencia en INAREPS, ex participante de EPT.
4. Karen. Trabajadora con discapacidad en relación de dependencia en INAREPS, ex participante de EPT.
5. Cristian. Trabajador con discapacidad en relación de dependencia en Municipalidad de Gral. Pueyrredón, ex participante de EPT.

6. Andrea. Trabajadora con discapacidad en relación de dependencia en Municipalidad de General Pueyrredón, ex participante de EPT.
7. Jorge. Trabajador con discapacidad en relación de dependencia en Municipalidad de General Pueyrredón, ex participante de EPT y PIL.
8. Luciana. Trabajadora con discapacidad en relación de dependencia en Municipalidad de General Pueyrredón, ex participante de EPT.
9. Ricardo. Trabajador con discapacidad en relación de dependencia en empresa Norgreen, ex participante de EPT.
10. Ely. Instructora y participante de EPT Taller Laboral Municipalidad de General Pueyrredón, tejido. Discapacidad motriz.
11. Vicky. Participante de varios EPT en la Municipalidad de General Pueyrredón
12. Victoria. Participante de EPT Taller Laboral Municipalidad de General Pueyrredón, crochet. Discapacidad motriz.
13. Denise. Participante de distintos EPT en INAREPS.
14. Lemuel. Participante de EPT público actualmente en CNRT.
15. Natalia. Participante de EPT en Institución sin fin de lucro.
16. Camila. Participante de EPT público en Comisión Nacional de Regulación del Transporte.
17. Maxi. Participante de EPT público en Comisión Nacional de Regulación del Transporte.
18. Magalí. Participante EPT público, en la Municipalidad de Gral. Pueyrredón.
19. Claudia. Participante EPT público en Institución sin fin de lucro.
20. Cristóbal. Participante EPT público, en la Municipalidad de Gral. Pueyrredón.
21. Gabriel I. Participante EPT en sector privado.
22. Nicolás M. Participante EPT en Institución sin fin de lucro.
23. Camila. Participante de distintos proyectos de EPT públicos, en la Municipalidad de Gral. Pueyrredón.

## **LAS FUENTES SECUNDARIAS CUANTITATIVAS**

En cuanto a las fuentes secundarias consultadas se destacan:

- Datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

- Datos del Ministerio de Economía, Secretaría de Finanzas
- Datos de la Universidad Nacional de Mar del Plata: Producto Bruto Geográfico e Informes Sociolaborales del Grupo de Estudios de Trabajo de la Fac. De Cs. Económicas y Sociales
- Datos del SIPA
- Datos del INDEC: EPH y CENSO 2010
- Datos del FMI

## **ANEXO CAPÍTULO 3**

### **PRINCIPALES ACTORES DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD**

A continuación, se presenta un análisis descriptivo de los principales actores y dispositivos de formación para el trabajo relevados en Mar del Plata, ordenados según el mismo criterio del CUADRO 2, CAP. 3 INCISO 3. EL MAPEO DE ACTORES DE CAPACITACIÓN Y EL EMPLEO PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD

#### **INSTITUCIONES PÚBLICAS**

##### ***NIVEL NACIONAL***

- **Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: Programas Promover.**

La Agencia Territorial de Mar del Plata articula con la Oficina Municipal de Empleo, quien lleva adelante las tareas de convocatoria, atención a las personas con discapacidad, tutoría, dictado de cursos iniciales, intermediación laboral, etc. Asimismo, el MTEySS articula con CFP provinciales para el dictado de cursos conveniados de oficios y servicios; y con las empresas en cuanto a intermediación laboral, entrenamientos para el trabajo y programa de inserción laboral. Se analizó en profundidad este actor en el CAPÍTULO 5 de esta tesis.

- **Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES): programas Hacemos Futuro y Progresar.**

ANSES<sup>129</sup> es un ente descentralizado de la administración pública nacional, dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Gestiona las prestaciones de seguridad social, entre las cuales figuran las asignaciones familiares, subsidios por desempleo, asignación universal por hijo, servicio previsional, reintegros, información y registros de trabajadores, entrega del número de CUIL y certificación de servicios.<sup>2</sup>

---

<sup>129</sup> La ANSES fue creada el 26 de diciembre de 1991 por el Decreto N°2.741.

## **Programa Hacemos Futuro**

Brinda herramientas para que los jóvenes terminen sus estudios, se capaciten en oficios y tengan más oportunidades en el mundo del trabajo. Para participar del programa los jóvenes tienen que tener:

- Datos actualizados y presentar sus certificados de estudio y formación en una oficina de ANSES.
- Finalizar tus estudios primarios o secundarios.
- Capacitarse en algún oficio.
- Si están cursando estudios terciarios o universitarios deben realizar un taller de Orientación Laboral (TOL).
- Realizar una consulta médica anual para hacerse un chequeo de salud con un médico matriculado en cualquier centro de atención primaria, hospital o en el sanatorio de su obra social.

## **Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR)**

Permite empezar o completar estudios en cualquier nivel (primario, secundario, terciario, universitario, centros habilitados del Plan Fines del Ministerio de Educación, Bachilleratos populares y Centros de Formación Profesional). También brinda a los jóvenes asistencia para insertarse laboralmente (a través del Ministerio de Trabajo) y, si es necesario, el cuidado de las hijas e hijos a cargo (vía Ministerio de Desarrollo Social).

En el programa están incluidos:

- Personal en casas particulares.
- Trabajadores de temporada en el período de reserva de puesto.
- Monotributistas sociales.

Están dirigidos a jóvenes de entre 18 y 24 años inclusive, que estén inscriptos o asistan a instituciones educativas habilitadas, y se encuentren en alguna de estas situaciones:

- estén desocupados,
- sean trabajadores formales en relación de dependencia,
- sean trabajadores de temporada con reserva de puesto de trabajo,
- se desempeñen en la economía informal,

- sean monotributistas sociales,
- sean trabajadores del servicio doméstico,
- sean titulares de la prestación por desempleo,
- sean autónomos o monotributistas
- perciban una jubilación o pensión o una pensión no contributiva nacional, provincial o municipal,
- sean titulares de la Asignación Universal por Hijo o por Embarazo para Protección Social.

En todos los casos el ingreso del titular debe ser inferior o igual al valor de 3 salarios mínimos, vitales y móviles. Las mismas condiciones se aplican al grupo familiar. Lo cual nos indica a qué situaciones socioeconómicas se dirige el programa.

#### - **Universidad Nacional de Mar del Plata**

La Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP) es una universidad pública, creada en 1975 como parte del plan Taquini<sup>130</sup> que buscaba reorganizar la educación superior. En la actualidad asisten más de 30.000 estudiantes. Está formada por diez facultades académicas: Arquitectura, Urbanismo y Diseño; Ciencias Agrarias; Ciencias Económicas y Sociales; Ciencias Exactas y Naturales; Ciencias de la Salud y Servicio Social; Derecho; Humanidades; Ingeniería; Psicología y recientemente agregada la Escuela Superior de Medicina. Además, posee a su cargo el Colegio Nacional Dr. Arturo Illia, único secundario preuniversitario de la ciudad.

Además de su oferta de grado y posgrado ofrece un servicio gratuito de orientación y acompañamiento al aspirante dependiente de la Secretaría de Bienestar de la Comunidad Universitaria; y un Registro de oferta laboral/empleo (ROL): División de inserción laboral. Este último es parte del Servicio Social Universitario, quien cuenta con el ROL desde el año 1991, momento en que se le otorgan misiones y funciones, con el propósito de dar respuesta a la problemática laboral de los alumnos de la UNMDP; pudiendo proporcionar opciones de trabajo que les permitan adquirir experiencia, y a través de los

---

<sup>130</sup> El Plan Taquini fue un proyecto propuesto por el médico e investigador universitario Alberto C. Taquini en 1968 para reestructurar la educación superior en Argentina, ante lo que se consideraba un desborde de la capacidad de las grandes universidades nacionales. Se extendió años después a las ciudades chicas con el proyecto de Colegios Universitarios.

ingresos económicos, financiar su formación académica. Este Servicio tiene entre sus funciones atender la demanda de empleo de los estudiantes efectuando vinculaciones que puedan incluir en sus equipos de trabajo a nuestros inscriptos. Destinada a estudiantes de todas las carreras de esta universidad que desean obtener una actividad laboral rentada que compatibilice con sus horarios de cursada. Desde esta División se organizan talleres de Inserción Laboral a los efectos de favorecer la incorporación de los estudiantes en la esfera laboral.

- **Ministerio de Educación:**

**Plan de Finalización de Estudios Secundarios (FinES)**

El Plan FinEs es un plan del Ministerio de Educación de la Nación destinado a brindar oportunidades a quienes quieran rendir materias adeudadas o cursar los estudios primarios/secundarios completos. Está orientado a mayores de 18 años y permite estudiar en forma semipresencial, dando a elegir entre distintas sedes y con una amplia gama de horarios. En Mar del Plata, se implementa a través de la Dirección General de Cultura y Educación el FinEs 2 (Plan de Finalización de Estudios Secundarios) mediante la Resolución 3.520.

Este tipo de educación se caracteriza por su diversidad, en cuanto a estudiantes, docentes, contextos, como también a sus objetivos. Se realiza tanto en ámbitos rurales, como urbanos, en ámbitos de encierro, en clubes de barrio, en sindicatos, en fábricas, en institutos vinculados a la salud, entre otros. Esto es porque el objetivo principal del plan es “que nadie quede afuera”. Por eso es que además de los servicios educativos que ofrece la Pcia. de Bs. As. se han conveniado servicios con gremios y sindicatos, con diversos cultos religiosos, como también con fábricas y empresas y con otros organismos del sector público provincial y nacional.

Para abrir aún más el espectro de posibilidades, la educación de jóvenes y adultos propone un abanico de alternativas horarias que comienzan a primera hora del día y terminan pasadas las 23 hs.

El Plan FinEs está articulado con las Direcciones de los Niveles Primario y Secundario provinciales, con la Dirección de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social, con la Dirección de Educación Especial, con la Dirección de Formación Profesional, y con el Programa Provincial de Educación en Contextos de Encierro. Asimismo, articula con el

mundo del trabajo; para eso propone espacios de fortalecimiento, para dar seguimiento al ingreso al nivel secundario, y también los espacios de formación para el trabajo con el objetivo de que los egresados puedan incorporarse a un trabajo calificado luego de finalizado sus estudios secundarios.

### **Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET)**

El INET es el organismo del Ministerio de Educación que tiene a su cargo la coordinación de la aplicación de las políticas públicas de manera concertada y concurrente con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, relativas a la educación técnico profesional (ETP) en los niveles secundario técnico, superior técnico y de formación profesional. Promueve la mejora continua de la calidad de la ETP, asegurando mayores niveles de inclusión y adecuando en forma permanente la oferta educativa a las necesidades sociales, productivas y territoriales.

La Ley de Educación Técnico Profesional 26.058 en su Art. N° 45. asigna las responsabilidades y funciones del organismo. Cuenta con dos ámbitos permanentes de consulta y acuerdo: la Comisión Federal de ETP y el Consejo Nacional de Educación Trabajo y Producción (CoNETyP), con quienes elabora las propuestas a ser presentadas para su aprobación al Consejo Federal de Educación.

La ley de ETP crea el espacio de participación intersectorial (CoNETyP) como un espacio de diálogo social que contribuya a fortalecer los procesos de desarrollo tanto social como productivo, a partir del análisis de las realidades sectoriales y regionales. Los procesos de diálogo y participación encuentran variadas formas de encauzarse. Entre ellos se destacan los Foros Sectoriales y Regionales, la convocatoria a expertos sectoriales, la indagación de las características de un sector/región con potencialidad de transformarse en contenido educativo, entre otros. Objetivos del trabajo sectorial:

- Describir e interpretar las características fundamentales de la situación actual de cada sector y la elaboración de una prospectiva al respecto.
- Identificar y, en caso de ser necesario, desarrollar los perfiles profesionales, a fin de reconstruir la cadena de incorporación de valor de cada sector productivo. Los perfiles del sector serán la base y la referencia de las figuras formativas de la familia profesional del sector.

- **Ministerio de Educación. Dirección General de Cultura y Educación<sup>131</sup>.**

En Mar del Plata existen una gran cantidad de escuelas secundarias dependientes de la provincia de Buenos Aires (más de 100 entre sedes y subsedes, básicas, medias, polimodal, técnicas y artísticas). De ellas tomamos para el análisis sólo aquellas que proveen algún dispositivo específico de formación para el trabajo, más allá de que todas forman en mayor o menor medida para el trabajo, algunas modalidades disponen de dispositivos específicos de nuestro interés.

**Secundaria con Oficios**

La Dirección de Educación de Adultos, perteneciente a la DGCyE de la Pcia. de Bs. As. cuenta con el Programa Secundaria con Oficios, una propuesta educativa que vincula a la Educación Secundaria con la Formación Profesional. Pretende brindarle a las y los jóvenes herramientas fundamentales para que puedan insertarse en el universo laboral. Parte de la base de que el mundo laboral actual demanda un número cada vez mayor de trabajadores especializados que puedan articular una formación general con los conocimientos específicos de la capacitación para los oficios. En este sentido, el programa implementa el recurso de Pareja Pedagógica, un binomio educativo entre el docente de las materias de formación general y el instructor de la familia profesional, para brindarle al estudiante una formación integral, que le permita contar con las capacidades para su ingreso en el mundo del trabajo. Asimismo, contempla la figura de un Tutor Sociolaboral que acompaña y orienta al estudiante durante todo su proceso educativo (DGCyE, 2016).

El desafío de esta propuesta es articular e integrar educación y trabajo. Para ello se promovió una alianza desde la Dirección de Educación de Adultos con la Dirección de Formación Profesional, también de la Provincia de Bs. As., a fin de potenciar recursos. Así es como se conforman ámbitos estratégicos para el aprendizaje en el marco de esta propuesta.

---

<sup>131</sup> El Ministerio de Educación provincial llega a Mar del Plata directamente a través de la Secretaría de Asuntos Docentes del Municipio de Gral. Pueyrredón, para lo que a asuntos docentes refiere.

Características de la provisión del dispositivo Secundaria con Oficios:

- Articula la certificación del nivel secundario con formación profesional (unidad educativa de articulación).
- Revisa las demandas de los sectores productivos teniendo en cuenta las innovaciones tecnológicas que los atraviesan.
- Realiza la adecuación curricular necesaria en función de los requerimientos de la formación profesional y sus núcleos prioritarios de aprendizaje.
- Capacita a docentes, directivos e inspectores para la implementación.
- Designa y forma a los tutores sociolaborales.

Está destinado a jóvenes y adultos mayores de 18 años que tienen certificados sus estudios primarios; y personas en actividad laboral registrada, ocupados en actividades informales o desempleados con necesidad de encontrar trabajo y posibilidad de continuar estudios (DGCyE, 2016).

### **Secundarias Técnicas. Prácticas Profesionalizantes.**

En el año 2005, la Ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058 incorporó la realización de prácticas profesionalizantes. Estas prácticas consisten en la aplicación práctica de los saberes incorporados durante la formación, y tienen como objetivo lograr que los alumnos consoliden, integren y amplíen las capacidades y saberes que se corresponden con el perfil profesional en el que se están formando. Deben ser organizadas por la institución educativa, referenciadas en situaciones de trabajo y desarrolladas dentro o fuera de la escuela. En este sentido, con las prácticas profesionalizantes se pretende vincular a los alumnos con el área socio ocupacional perteneciente al ámbito en el que se están formando y también a las instituciones educativas con el contexto territorial y con sectores productivos (Ministerio de Educación). Pueden tomar distintas modalidades, desde proyectos productivos institucionales hasta prácticas profesionalizantes en ambiente de trabajo, y se pueden desarrollar en la institución escolar o fuera de ella, en empresas, organismos públicos u ONGs (Martínez, S y Sosa, M., 2020, p.6).

## **Consejo Provincial de Educación y Trabajo (COPRET)**

El COPRET tiene el objetivo fundamental de acercar la educación al mundo del trabajo. Depende también de la DGCyE. Desde este órgano provincial se desarrollan acciones, programas y acuerdos entre el sistema educativo y los sectores socioproductivos. Buscan potenciar la educación Técnico Profesional en el territorio, acompañando tanto a jóvenes como adultos en sus trayectorias. Desde este Consejo se llevan adelante tres programas:

- Crédito Fiscal: financia acciones de capacitación y adquisición de equipamiento, con destino en las escuelas ubicadas en el territorio bonaerense, para la ejecución de los proyectos que vinculen la educación con el mundo del trabajo. Para ello, pueden participar instituciones educativas, donde estudian jóvenes y adultos en el cual se ejecutará el proyecto beneficiado por el crédito fiscal, como así también empresas, las que a través del sostenimiento de un proyecto podrán computar crédito fiscal.
- Mesas distritales de educación, trabajo y producción: Con el objetivo de asesorar al COPRET acerca de los procesos de articulación entre el mundo del trabajo y la producción con el sistema educativo provincial en relación a las necesidades sectoriales, regionales y tecnológicas, estos espacios analizan la oferta educativa en concordancia con las demandas en cada distrito, así como también promueve el acceso a las nuevas tecnologías y metodologías avanzada, optimizando los recursos locales.
- Prácticas formativas en ambiente de trabajo: Desarrolladas por estudiantes mayores de 16 años de instituciones públicas o privadas, las Prácticas Formativas en Ambiente de Trabajo son experiencias de extensión educativa que pueden implementarse bajo dos modalidades: las Prácticas Profesionalizantes, de carácter obligatorio, y las Pasantías Educativas, de carácter optativo. En ambos casos, no se generan vínculos laborales o contractuales entre el estudiante y la organización que se ofrece como lugar de práctica.

## **Institutos Superiores de formación pedagógica y técnica**

También dependientes de la DGCYE de la Pcia. de Bs. As., funcionan en Mar del Plata cinco Institutos Superiores de Formación pedagógica y técnica, a los que en forma

gratuita acceden jóvenes y adultos. Algunos con una larga trayectoria formando para el trabajo, como el ISFD N°19, con más de 50 años.

- **Ministerio de Trabajo Provincia de Buenos Aires.**

### **Instituto Provincial de Formación Laboral (IPFL)**

El Instituto Provincial de Formación Laboral coordina, asiste y supervisa los 200 Centros de Formación Laboral (CFL) conveniados con diferentes actores sociales en la Provincia de Buenos Aires. Estos Centros brindan a la comunidad una oferta de cursos y trayectos formativos gratuitos sobre diversas temáticas, que tienen reconocimiento oficial (Información web oficial: Ministerio de Trabajo Provincia).

### **Centros de Formación Profesionales (CFP)**

En Mar del Plata, como en otras partes de nuestro país, la Formación Profesional se desarrolló tempranamente desde el propio mundo del trabajo, enmarcada en lo que se consideró la “educación no formal”. A principios de los años noventa, los CFP fueron transferidos a las provincias, junto con las escuelas secundarias y técnicas. Así como la educación técnica tendió a incluir mayor cantidad de contenidos generales, la FP también fortaleció su modelo “escolar”, estableciendo como requisitos de ingreso los 16 años de edad y el diploma de nivel secundario básico aprobado (al menos en el caso de los adolescentes). Esta decisión derivó en que jóvenes adolescentes que abandonaban la escuela secundaria y buscaban continuidad educativa en la FP, no tuvieran una institucionalidad que pudiera incorporarlos.

Funcionaban entonces los centros “conveniados”. Éstos se basaban en un acuerdo a nivel provincial: el pago de los salarios de docentes e instructores quedaba a cargo del Estado, y los insumos, equipamientos, y las vinculaciones con el mundo del trabajo, a cargo de los sindicatos. También las organizaciones de la sociedad civil y eclesióstias empezaron a jugar un rol dentro de las instituciones conveniadas; en muchos sentidos, la figura del “conveniado” permitiría sobrevivir a los centros. Pero estos modelos alcanzaron sólo una parte del conjunto de la FP, que en términos generales continuó siendo un sector marginal del sistema educativo, sin relación con el resto de las modalidades, caracterizado por la falta de recursos y la escasa capacitación de sus

docentes (Spinosa y Testa, 2009).

Los Centros de Formación Profesional, al igual que la FP en general, por sus características propias, resulta una modalidad educativa que para su funcionamiento requiere necesariamente del diálogo entre actores de la educación y del trabajo. Este elemento funcional se encuentra asociado a su objetivo principal: el de brindar formación a los jóvenes y adultos trabajadores, como así también desocupados, y contribuir a facilitar y promover la inserción laboral y la movilidad de las trayectorias profesionales. El hecho de que muchos centros se desarrollan bajo convenios entre el Ministerio de Educación de la provincia y organizaciones de la sociedad civil, también supone articulaciones que se derivan de esta gestión “convenida”. Dichas articulaciones no solo suponen una estrategia de acercamiento de intereses entre el espacio formativo y laboral, sino que tienen consecuencias en el fortalecimiento del rol de los centros como instancias habilitadoras de recorridos formativos significativos en las carreras ocupacionales y en las trayectorias educativas de sus cursantes (Burgos y Millenaar, 2020, p.9)

Se brindan cursos de formación profesional pertenecientes a 22 familias profesionales. Están dirigidos a los distintos colectivos de los trabajadores: ocupados, desocupados, jóvenes que buscan iniciarse en la actividad y trabajadores en actividad, como también las demandas de las empresas en función del continuo proceso de innovación tecnológica y organizacional. Pretenden asegurar así el abastecimiento de mano de obra calificada para el sector productivo y el mantenimiento de los puestos de trabajo a partir de la recalificación laboral (CFP N°406 SMATA).

El objetivo de los CFL es brindar una capacitación gratuita a los jóvenes y adultos que estén interesados en mejorar sus habilidades con miras a las demandas del mercado laboral. Los principales temas de estos cursos abarcan especialidades como administración, metalúrgica y comercialización; gastronomía, hotelería y turismo; electricidad, electrónica y electromecánica; informática; y construcciones, entre otros. Se cuenta con una variada oferta de cursos agrupados en familias formativas para fortalecer los saberes y capacidades prácticas de los alumnos. El objetivo de los acuerdos es trabajar junto a los municipios en orientar los cursos de formación para cubrir las demandas actuales y futuras, y contribuir así al desarrollo local.

## **Actividades Laborales de Autoempleo y Subsistencia (ALAS)**

La Ley Provincial N°13.136 declara de interés provincial la promoción de las unidades económicas de Actividades Laborales de Autoempleo y Subsistencia que tengan lugar en el marco de la Economía Popular en la provincia de Buenos Aires. Tiene como finalidad formalizar la actividad económica y productiva y el autoempleo; promover la capacitación de los integrantes de las unidades productivas; apoyar las organizaciones que tienen base en la familia, la solidaridad y la cooperación; alcanzar formas asociativas que permitan el sostenimiento del emprendimiento, de los integrantes y sus familias; y brindar asesoría y consultoría sobre aspectos de producción, comercialización y gestión.

Está destinada a trabajadores que poseen como principal objetivo generar autoempleo (monotributistas sociales, agropecuarios o monotributistas de la categoría general que no superen el tope de facturación estipulado); trabajadores de Asociaciones vinculadas con la Economía Social; aquellos que no posean Activos Fijos con un valor económico superior a un monto equivalente a 50 canastas básicas totales adulto para un hogar ejemplo: aquellos cuyos Ingresos Brutos anuales (por cada uno de sus integrantes) no supere el valor de 30 canastas básicas totales adulto para un hogar ejemplo.

Los beneficios son:

- Asesoramiento integral y gestión ante ARBA del trámite de exención del impuesto a los Ingresos Brutos
- Asesoramiento para la gestión del Monotributo Social.
- Ingreso y articulación con diferentes estrategias de promoción y comercialización (ferias, rondas, compras del estado).
- Formación y capacitación sobre aspectos técnicos de producción, comercialización, gestión y valores de convivencia del grupo.

## **Servicio de Colocación Laboral Selectiva para Personas con Discapacidad (SECLAS)**

El SECLAS tiene la misión de diseñar y gestionar políticas y acciones tendientes a promover la inclusión laboral de las personas con discapacidad. Asimismo, asesora técnicamente en el ámbito público y privado sobre las cuestiones vinculadas a discapacidad y trabajo. Las competencias del SECLAS son:

- Promover la inclusión laboral de las personas con discapacidad ya sea en el ámbito público, privado, autoempleo o empleo asociativo.
- Llevar el Registro de personas con discapacidad aspirantes a empleos.
- Promover el cumplimiento del cupo del 4% (Ley N°10.592) de personas con discapacidad dentro del empleo público. Para ello estamos articulando con los organismos públicos en la provisión de información y diseñando los instrumentos para el monitoreo del cupo.
- Encuadrar en el marco de la Ley 10.592 a Trabajadores/as de la Administración Pública Provincial que adquieran una discapacidad en el tránsito de la vida laboral.
- Realizar el “Informe Seclas” y elaborar un dictamen para la designación de personas con discapacidad en la Administración Pública Provincial y la Dirección General de Cultura y Educación. Dicho “Informe Seclas” considera tanto la Evaluación funcional de la persona como las características del puesto de trabajo ofrecido, a fin de eliminar barreras, sugerir ajustes razonables y/o adaptaciones del puesto o de las tareas para lograr una exitosa inserción laboral.
- Llevar el registro de aspirantes a la concesión de pequeños comercios y el registro de Talleres Protegidos de Producción.
- Está dirigido a personas de entre 18 y 60 años que posean Certificado Único de Discapacidad.

### **Plan de Promoción, Preservación y Regularización del Empleo (PREBA)**

El PREBA, creado mediante Decreto N°3.379 del año 2008, contribuye a la promoción, preservación y regularización de los puestos de trabajo.

### **Programa Envi3n**

El Programa Envi3n, est1 destinado a j3venes entre 12 y 21 a3os que se encuentran en situaci3n de vulnerabilidad social. El objetivo esencial es la inclusi3n, la contenci3n, el acompa3amiento y el dise3o de estrategias que fortalezcan su estima, reparen y brinden igualdad de oportunidades.

Trabaja sobre varios ejes:

- Mejorar la inserci3n y/o reinserci3n de adolescentes y j3venes en el sistema educativo.

- Favorecer la inserción laboral de los jóvenes de 16 a 21 años, a través de la capacitación para el trabajo.
- Promover la creación de espacios y articulación entre la oferta y la demanda de trabajo juvenil en el municipio.
- Reducir la situación de riesgo de adolescentes y jóvenes NBI, a partir de brindar elementos y accesibilidad a recursos de cuidado de la salud, prevención de embarazos, adicciones y tratamiento de diferentes aspectos que hacen a su pleno desarrollo y bienestar (psicofísico y socio-cultural).
- Impulsar la integración social, el sentido de pertenencia y la construcción de la propia identidad a través de la participación en actividades artísticas, expresivas y deportivas.
- Promover la inclusión digital a través del uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC S) con el objetivo de reducir las brechas existentes entre los adolescentes y jóvenes que tienen acceso a ellas y quienes no la tienen.
- Generar estrategias específicas que tiendan a promover los procesos de inclusión con jóvenes en conflicto con la ley.

A través del proyecto Punto Digital, el Envió provincial articula con el Ministerio de Modernización, de la Presidencia de la Nación, creando un espacio de alfabetización y actualización digital y formación laboral, tanto individual como comunitario, para facilitar el acceso a la cultura y al conocimiento. A través de una plataforma virtual de capacitación permanente ofrecen cursos para los jóvenes que participan del programa. El Envió articula a su vez con otras instancias municipales, provinciales y nacionales, como ser la Oficina de Empleo, las escuelas secundarias y el Ministerio de Trabajo.

#### *NIVEL LOCAL*

##### **- Secretaría de Educación.**

La Municipalidad de General Pueyrredón tiene una amplia provisión de educación en general y también para el trabajo. Cuenta con 18 escuelas secundarias, de las que sólo una es técnica; 10 escuelas de formación profesional, entre sedes y subsedes, 1 Instituto Superior de Formación Docente; 1 Escuela Municipal de Arte Dramático; 1 Escuela de Danzas y 1 Instituto Superior de Estudios Técnicos.

## **Escuelas de Formación Profesional**

Las Escuelas de Formación Profesional ofrecen en Mar del Plata más de 240 cursos de formación profesional que cuentan con alrededor de 1500 vacantes al año. Los cursos cubren una amplia gama de familias de oficios, así como de horarios de cursada (mañana, tarde y noche).

Todos los cursos que brindan estas escuelas de formación profesional son gratuitos. Están dirigidos a jóvenes y adultos. Algunos cursos incluso están destinados únicamente a adolescentes, mientras que otros juntan adultos con adolescentes. Ej. de cursos destinados únicamente a adolescentes: mecánica automotora, tornería, carpintería. La mayoría requieren solo primaria completa, mientras otros (los vinculados a programación e informática) requieren secundario completo. Algunos cursos se articulan en itinerarios formativos mientras que la mayoría no lo hacen y se vuelven capacitaciones aisladas.

### **Escuelas secundarias. Prácticas profesionalizantes.**

En las escuelas secundarias municipales la situación en relación a la formación para el trabajo es muy heterogénea. Cubriendo un amplio abanico que va desde las escuelas que se potencian en la articulación con otros organismos públicos, ISFL y empresas a escuelas que funcionan sin más mediación con el entorno que la que brinda la propia comunidad educativa.

La directora de la escuela, Patricia Amendolara (Pachi), nos comentó la experiencia de la Escuela Municipal Secundaria N°204 Osvaldo Soriano, la primera escuela secundaria bonaerense no técnica que ofrece -a través de la regulación del COPRET- pasantías educativas en lugares de trabajo. Se trata de experiencias de aprendizaje en puestos de trabajo reales durante tres meses y con tutores escolares y empresarios que monitorean las actividades. La escuela ha podido incluir a todas y todos sus estudiantes, según sus intereses y capacidades, también a estudiantes con proyectos de inclusión (estudiantes integrados).

## **Secretaría de Producción del Municipio - Oficina de Empleo (OE)**

La Oficina de Empleo de Mar del Plata depende de la Municipalidad de General Pueyrredón, pero está enmarcada en lo que se denomina la Red de Oficinas de Empleo de la Nación conformada por unas 630 oficinas de empleo repartidas en todo el territorio nacional.

En la oficina de empleo se brinda atención personalizada, acompañamiento permanente, orientación e información sobre el mercado laboral local. Desde la oficina de empleo los jóvenes pueden informarse y adherirse a los programas de capacitación y empleo: Jóvenes y Promover, mencionados más arriba. Asimismo, los jóvenes pueden acceder a otros cursos de orientación y formación profesional gratuitos, a talleres para la búsqueda de empleo y a puestos de trabajo (esto último en menor medida).

La Oficina de Empleo está fuertemente articulada con la Agencia Territorial de Mar del Plata (a través de quién gestiona los programas del Ministerio de Trabajo), con los Centros de Formación Profesional (a quienes deriva jóvenes) y con empresas y potenciales empleadores (con quienes busca avanzar en la inserción laboral de los participantes).

## **INSTITUCIONES SIN FINES DE LUCRO**

### **Centros de Formación Profesional sindicales (CFP sindicales)**

Entre las instituciones sin fines de lucro que se destacan en la formación para el trabajo encontramos en primer lugar a las instituciones sindicales. Las instituciones sindicales, participan en las tres lógicas señaladas (educativa, laboral y social) y participan en las acciones financiadas por los ministerios de Educación, Trabajo y Desarrollo Social. Ello se evidencia particularmente en el espacio local; los centros de FP conveniados brindan formación profesional inicial y continua, financiadas por el Ministerio de Educación, y cursos cortos financiados por el Ministerio de Trabajo, en el marco de acuerdos sectoriales (Jacinto, 2015, p.134).

Los Centros de Formación Profesional sindicales pueden ser vistos, siguiendo a Burgos y Millenaar, como experiencias de buenas prácticas en términos de vínculos con el mundo socio-productivo, en tanto evidencian entramados institucionales significativos con su entorno socio-productivo (Millenaar, 2014; Jacinto y Millenaar, 2012). En general, se trata de instituciones que participan en una diversidad de instancias multiactorales. El

desarrollo de acuerdos y la participación en instancias de articulación, suponen para dichos Centros un plus en el esfuerzo de gestión cotidiana en tanto les permite la actualización permanente de programas y contenidos. Esto es importante, porque garantiza que los saberes que se imparten en las aulas del Centro no se perciban obsoletas respecto de las prácticas en los ambientes reales de trabajo. Asimismo, si bien se reconocen obstáculos y limitaciones para incidir concretamente en la inserción laboral de sus egresados, logran generar tramas de articulación interinstitucional que facilitan el acceso a información sobre posibles puestos de trabajo (Burgos y Millenaar, 2020, pp. 9-10).

Además de brindar cursos las instituciones sindicales como Fundación UOCRA, UCIP, SMATA, entre otras, ofrecen servicios de empleo, para contribuir a que las personas mejoren su situación laboral, conectando la oferta y la demanda de trabajo de forma bastante directa. Ejemplos de articulaciones posibles de FP sindical: INET (Ministerio de Educación), Educación de Jóvenes y Adultos, Escuelas Técnicas, COPRET, Empresas/cámaras empresarias, MTEYSS, Empresas/productos, otros sindicatos.

### **Instituciones sin fines de lucro para personas con discapacidad**

En Mar del Plata existen diversas instituciones sin fines de lucro que trabajan con población con discapacidad favoreciendo el desarrollo y bienestar de las personas con discapacidad, especialmente de las personas que están en riesgo de exclusión. Las instituciones que trabajan con personas con discapacidad han resultado vitales para que las personas puedan llevar una vida plena, por ej. proveyendo prótesis tanto como capacitación, tratamiento médico y psicológico, formación para el trabajo, entre muchas otras.

En Mar del Plata las instituciones sin fines de lucro para personas con discapacidad tienen una larga trayectoria. En el último tiempo muchas han logrado financiarse con aportes de las obras sociales de sus concurrentes y se han convertido en uno de los actores más importantes del mapeo de capacitación y empleo para personas con discapacidad en Mar del Plata. Muchas de estas instituciones, entre las que se destacan ASDEMAR, AIPE, Nuevo Arcobaleno, Nuevos Horizontes, desde hace algunos años realizan actividades con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, que permiten la transferencia de recursos y una remuneración para las personas

con discapacidad que participan.

## **INSTITUCIONES PRIVADAS**

En la ciudad de Mar del Plata existe una vasta oferta de capacitación privada - escuelas secundarias generales y técnicas- y cuatro universidades -Universidad Tecnológica Nacional, Universidad Atlántida Argentina, CAECE y FASTA)-, además de centros de formación profesional, pedagógica y técnica. No obstante, no se ha registrado participación activa con los programas de capacitación y empleo para personas con discapacidad.

## ANEXO CAPÍTULO 6

### MATRIZ DE DATOS CUALITATIVA - SEGUNDO GRUPO: PCD PARTICIPANTES PROYECTOS DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO

Segunda sección de entrevistas del trabajo de campo realizado durante el año 2021 en la ciudad de Mar del Plata, a personas con discapacidad que hubieran participado en proyectos de capacitación y empleo y en el marco del Programa Promover.

ENTREVI STADIX/ VARIABLE	GÉNERO	EDAD	LOCALIDAD DE ORIGEN	TIPO DE DISCAPACIDAD	VÍNCULOS FAMILIARES	NIVEL DE ESTUDIOS	CONDICIÓN DE ACTIVIDAD	TRAYECTORIA búsqueda de empleo
1 Antonio	Masculino	41	Migrante de Entre Ríos	Motriz	Sí, vive con su hermano.	Terciario completo	Ocupado, en relación de dependencia sector público (INAREPS)	Finalizada: 12 años
2 David	Masculino	34	Mar del Plata	Motriz	Sí, su madre muy próxima	Secundario completo	Ocupado, en relación de dependencia en el sector público (INAREPS)	Finalizada: 12 años
3 Eric	Masculino	28	Mar del Plata	Motriz	Sí, vive con su madre, padre y hermanos.	Secundario completo	Ocupado, sector público en relación de dependencia (INAREPS)	Finalizada: 2 años
4 Karen	Femenino	24	Batán	Motriz	Sí, vive con su padre.	Terciario completo	Ocupado, sector público en relación de dependencia (INAREPS)	Finalizada: 8 años
5 Cristian	Masculino	30	Mar del Plata	Motriz	Sí, vive con su madre y padre.	Terciario completo	Ocupado, sector público en relación de dependencia (Mun. Gral. Pueyrredón)	Finalizada: 4 años
6 Andrea	Femenino	53	Mar del Plata	Visual	Sí, vive con su madre y hermana.	Universitario completo	Ocupada, sector público en relación de dependencia (Mun. Gral. Pueyrredón)	Finalizada: 20 años
7 Jorge	Masculino	26	Mar del Plata	Visceral	Sí, vive con su madre y padre.	Terciario	Ocupado, sector público en relación de dependencia (Mun. Gral. Pueyrredón)	Finalizada: 3 años
8 Luciana	Femenino	34	Mar del Plata	Motriz	Sí, vive con su madre.	Terciario	Ocupada, sector público relación de dependencia (Mun. Gral. Pueyrredón)	Finalizada: 10 años
9 Ricardo	Masculino	40	Mar del Plata	Auditiva	Sí, vive con su esposa e hijos	Secundario completo	Ocupado, sector privado relación de dependencia (Norgreen)	Finalizada: 4 años
10 Ely	Femenino	45	Mar del Plata	Motriz	Sí, vive con su esposo e hijos	Secundario completo	Trabajadora independiente en el	En curso: 1 año

							sector informal de la economía (artesana y feriante), participante de EPT	
11 Vicky L	Femenino	50	Mar del Plata	Motriz	Sí, vive con su esposo e hijos	secundario completo	Desocupada, participante de EPT	En curso: 30 años
12 Victoria I.	Femenino	32	Mar del Plata	Motriz	Vive sola	Universitario	Ocupada, sector privado en relación de dependencia	Finalizada: 4 años
13 Denise	Femenino	26	Mar del Plata	Mental	Sí, vive con su madre y padre	Universitario en curso - trabajo social	Desocupada, participante de EPT	En curso: 11 años
14 Lemuel	Masculino	28	Mar del Plata	mental	Sí, vive con su madre	Universitario en curso- Psicología	Desocupado, participante de EPT	En curso: 3 años
15 Natalia	Femenino	41	Mar del Plata	Motriz	Sí, vive con su esposo e hijos	Terciario en curso	Desocupada, ha estado ocupada como mucama y maestranza en general	En curso: 15 años
16 Camila	Femenino	24	Mar del Tuyú	Motriz	Sí, vive con su madre y padre	Terciario en curso	Desocupada, participante EPT	En curso: 2 años
17 Maxi	Masculino	24	Mar del Plata	Mental	Sí, vive con su madre y padre	Estudiante en Formación Laboral para PCD	Desocupado, participante EPT	En curso: 6 años
18 Magalí	Femenino	25	Mar del Plata	Visceral	Sí, vive con su madre y padre	Secundario	Desocupada, participante EPT	En curso: 3 años
19 Claudia	Femenino	36	Mar del Plata	Auditiva	Sí, vive con su madre	Universitario - Lic. En Comunicación Prof. docencia superior. Diplomada en evaluación educativa	Desocupada, participante EPT	En curso: 12 años
20 Cristóbal	Masculino	38	Junín	Motriz y mental	Sí, vive con su madre, padre y hermano	Lic. en cs. de la comunicación y Lic. en publicidad	Desocupado, participante EPT	En curso: 15 años
21 Gabriel I.	Masculino	23	Misiones	Visceral	Sí, vive con su madre y hermanes	Terciario en curso	Desocupado, participante EPT	En curso: 4 años
22 Nicolás M.	Masculino	36	Bahía Blanca	motriz	Sí, vive con sus hermanes	Técnico en periodismo y docencia superior	Desocupado, participante EPT	En curso: 10 años
23 Camila	Femenino	25	Mar del Plata	motriz	Sí, vive con su madre, padre y hermanes	Universitario en curso- Letras	Desocupada, participante EPT	En curso: 5 años