

Una mirada social de la discapacidad.  
Políticas públicas laborales y el mundo de la  
discapacidad en la Ciudad de Paraná,  
Entre Ríos (2003-2013)

Autora: Verónica Samek - Legajo: 1294/7  
Directora de Tesina: Dra. Gisela Signorelli



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA  
Y RELACIONES INTERNACIONALES  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO



Tesina de Grado. Licenciatura en Ciencia Política  
Rosario, 2016

Una mirada social de la discapacidad.  
Políticas públicas laborales y el mundo de la  
discapacidad en la Ciudad de Paraná,  
Entre Ríos (2003-2013)

Autora: Verónica Samek - Legajo: 1294/7  
Directora de Tesina: Dra. Gisela Signorelli



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA  
Y RELACIONES INTERNACIONALES  

---

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO



*A mi familia, porque este es un logro de todos;  
A la familia Cuestas, por su apoyo incondicional;  
A mi tutora, Gisela Signorelli, por su dedicación y  
acompañamiento afectuoso;  
A docentes y compañeras/os;  
A mis amigas, por su amor y paciencia;  
A Candela, que al conocer este proyecto me permitió trabajar  
en esta temática;  
A mi abuela Maruca, que siempre me pedía ver concluido este  
proceso. Deseando que me este acompañando desde algún lugar.*

*¡Gracias a todas/os las/los compañeras/os de rutas!*



## *Índice*

Resumen .....	9
Palabras Clave .....	11
Glosario .....	13
Introducción .....	17
Capítulo I: Una mirada social de la Discapacidad .....	31
Capítulo II: Presentación y Análisis de la información .....	49
2.1 Modelo Social de Discapacidad y Políticas Públicas laborales destinadas a las personas con discapacidad en la Ciudad de Paraná, Entre Ríos .....	51
2.2 Definición de Políticas Públicas Laborales para personas con discapacidad en la Ciudad de Paraná: incidencias en la plena socialización de personas con discapacidad .....	61
2.3 Breve descripción del impacto de las políticas públicas laborales en las personas con discapacidad, en la Ciudad de Paraná .....	68
Capítulo III: Conclusiones y Recomendaciones .....	85
Bibliografía .....	93



## Resumen

---

La presente investigación se centra en el análisis de la construcción y la definición del sujeto con discapacidad por parte del Estado. Este análisis permite fundamentar la trascendencia de las consecuencias inmediatas de dicha elaboración en el desarrollo personal de los individuos como así también, en la determinación de sus relaciones comunitarias.

Podemos señalar que mediante la Ley 26.378, en el año 2006 Argentina ratificó la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad, adquiriendo jerarquía constitucional a partir de la Ley 27.044 en el año 2014. Dicha Convención está enmarcada y fundamentada en el concepto social de discapacidad. En su elaboración debatió toda la comunidad internacional, fue la primera vez que se abrió la participación a organizaciones sociales y/o a personas con discapacidad. Es a partir de dicho tratamiento que surge la afirmación que se contempla en la Convención: “NADA PARA NOSOTROS SIN NOSOTROS”.

Este trabajo se centra en el mencionado concepto social de discapacidad. El mismo quedó establecido en la Convención y es un nuevo giro en el entendimiento de la discapacidad, determinada por las barreras sociales, en lugar de las disfuncionalidades físicas o biológicas. Se corre el eje, del cuerpo o la edad madurativa de la persona a las barreras que condicionan su evolución y vínculos.

Se evalúa la elaboración e implementación de las políticas públicas, desde un enfoque vinculado a este nuevo paradigma social. Partiendo de que existe una decisión gubernamental; que la definición de la agenda y las formas que ésta adquiere determinan las acciones que se toman, y que siempre hay una

definición ideológica que las determina. El Estado define y reproduce una forma de construcción del sujeto, afectando su desarrollo y sus vínculos.

Para llevar adelante la presente investigación se utilizan metodologías tanto cuantitativas, a través del análisis de datos secundarios (estadística), y cualitativa, a través del análisis de contexto, estudio de casos y entrevistas interpretativas. A partir de las estrategias seleccionadas se pretende llevar adelante un estudio tanto macro como micro de la problemática a estudiar.

Entonces, bajo el marco conceptual descrito, se realiza una evaluación de las políticas públicas destinadas a la inclusión laboral de las personas con discapacidad en la Ciudad de Paraná (Entre Ríos) en el periodo que abarca los años 2003-2013. Los resultados permiten poner en debate una mirada innovadora respecto a la discapacidad, en cuanto al concepto social que la define y las políticas públicas que actualmente se implementan, sus resultados prácticos y su relación con el nuevo paradigma.

## **Palabras Claves**

---

Nuevo Paradigma Social de la Discapacidad  
Construcción del Sujeto con Discapacidad  
Estado



## Glosario

---

**Discapacidad:** Concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás.

**Persona con Discapacidad:** Persona que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

**Accesibilidad:** Acceso a las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, al transporte, la información, las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones.

**Comunicación:** Incluye los lenguajes, la visualización de textos, el Braille, la comunicación táctil, los macrotipos, los dispositivos multimedia de fácil acceso, así como el lenguaje escrito, los sistemas auditivos, el lenguaje sencillo, los medios de voz digitalizadas y otros modos, medios y formatos aumentativos o alternativos de comunicación, incluida la tecnología de la información y las comunicaciones de fácil acceso.

Inclusión: Incorporación de personas de características o atributos diversos en un conjunto humano preexistente.

Interfase: Espacio en el que se articula la interacción entre el cuerpo humano, la herramienta y el objeto o intención de la acción.

Lengua de Señas: Sistema lingüístico de de comunicación visual vehiculizado manualmente y complementado gestual y corporalmente. Se utiliza en la comunica con y entre personas sordas.

Lenguaje: Se entenderá tanto el lenguaje oral como la lengua de señas y otras formas de comunicación no verbal.

Convención: Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Pacto aprobado mediante resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 13 de diciembre de 2006. Su propósito es promover, proteger y asegurar el goce pleno en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y en condiciones de igualdad de todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente. De cumplimiento obligatorio por parte de aquellos Estados que la ratificaron, junto con su Protocolo Facultativo.

C.O.N.A.D.I.S: Organismo encargado de bregar por el cumplimiento de todas las normativas relativas a la discapacidad que rigen en Argentina. La misma fue creada en 1987, a través del Decreto N° 1101.

I.P.R.O.D.I: Instituto Provincial de Discapacidad de la Provincia de Entre Ríos. Organismo encargado de la observación del cum-

plimiento de la normativa vigente y de la elaboración de políticas de gestión destinadas a las personas con discapacidad.

ONG: Organización no gubernamental.

A.P.A.N.A: Asociación de padres y amigos de niños y adolescentes aminorados. Donde funcionan: Granja, Panadería, Escuela y Hogar.

A.O.E: Asociación Olímpica Especial. Fundadora de “Casa de Jaime”, Residencia para personas con discapacidad mental que tienen autonomía y del “Centro Comunitario N° 17” donde se enseñan a oficios de manera integrada.

C.U.D: Certificado Único Nacional de Discapacidad.



## Introducción

---

El presente trabajo de investigación aborda la situación actual del desarrollo individual de las personas con discapacidad<sup>1</sup> y sus potencialidades, consideradas como consecuencia de la construcción de dicho sujeto por parte del Estado Argentino. Para ello centraremos nuestro análisis en la evaluación de las políticas públicas destinadas a la inserción laboral de este grupo de personas en la Ciudad de Paraná, Provincia de Entre Ríos, en los años comprendidos entre 2003 y 2013.

Se estudian las políticas públicas laborales, rescatando el trabajo como uno de los espacios fundamentales de desarrollo individual, porque determina no solo la independencia económica sino también su crecimiento personal, la generación de vínculos sociales y fundamentalmente la adquisición de capacidades para su plena socialización dentro de una comunidad.

Se sostiene que el Estado ha desarrollado, a través del tiempo, el concepto del sujeto con discapacidad y lo define actualmente, y como consecuencia inmediata determina su rol y su plena inserción. De allí que nos preguntamos: ¿cómo construyó, en los últimos años, el Estado Argentino al sujeto de la persona con discapacidad?

Con una mirada más focalizada nos preguntamos: ¿cuáles son las políticas públicas que vinculan discapacidad con el trabajo en la ciudad de Paraná, Provincia de Entre Ríos, en el periodo 2003- 2013? Las políticas públicas destinadas a la discapacidad y el trabajo están elaboradas con el objetivo de crear el nexo entre estos dos componentes (trabajo y discapacidad) y resulta primordial evaluar cuáles son sus fundamentos de elaboración y los resultados de su implementación. Se pretende llevar adelante un abordaje que analice la construcción del su-

---

1 - Nos referimos a la discapacidad intelectual y/o motriz.

jeto con discapacidad por parte del Estado, a través sus políticas públicas laborales y sus definiciones.

Las políticas públicas actuales: ¿generan inclusión laboral a las personas con discapacidad en la ciudad de Paraná? Más específicamente: ¿cuáles son las consecuencias de las políticas públicas laborales en lo referente al vínculo social, político y cultural para las personas con discapacidad? ¿Cuál es la percepción de las personas con discapacidad con respecto a las oportunidades laborales?

Para dar respuesta a los interrogantes antes mencionados, se realizó una recopilación de información ligada a la vigencia de un nuevo paradigma que se centra en el concepto social de la discapacidad y al estudio de la legislación vigente sobre la temática, para luego llevar adelante consideraciones a nivel micro de aquellos datos cuantitativos sobre la cantidad de personas con discapacidad que hay actualmente en la ciudad de Paraná y franja etaria (datos condicionados a quienes han solicitado el Certificado Único de Discapacidad<sup>2</sup>) como también la cantidad de personas con discapacidad insertas en el mundo laboral en la mencionada ciudad.

Se parte del supuesto de que existe actualmente una concepción de políticas públicas de tipo “compensatorias”. Esto hace referencia a que si bien en los últimos años se han desarrollado políticas tendientes a fomentar el desarrollo de espacios laborales que pretenden la inserción a personas con discapacidad, lo que se puede observar es que éstas no han tenido gran eco o compromiso real, sino más bien el objetivo de mitigar una situación de desventaja aparente.

Entonces, lo que se sostiene en el tiempo es la posición estatal de considerar a las personas con discapacidad como poseedora de derechos y beneficios compensatorios y no de oportuni-

---

2 - C.U.D

dades reales de desarrollo individual.

La puesta en práctica de políticas públicas de inclusión laboral para personas con discapacidad resulta un pilar fundamental para descifrar la construcción del sujeto con discapacidad, ya que es el medio por el cual podemos visualizar la postura del Estado frente a esta cuestión y sus consecuencias inmediatas. Se abre el interrogante sobre la construcción del sujeto con discapacidad desde una mirada ideológica.

Entender a la discapacidad inserta en un modo de producción, dando cuenta de los aspectos históricos, políticos y de dominación que se ponen en juego en el momento de definir las categorías de actores y sus relaciones. Se conceptualiza a la discapacidad desde una mirada social y no médica<sup>3</sup> (caracterizada por la insuficiencia o la enfermedad), incorporando un concepto en el cual las variables culturales y sociales afectan y determinan al sujeto y a sus vínculos comunitarios.

Se pretende un relato en el cual la discapacidad es social y política, determinando el rol del Estado en la definición del sujeto como producción social.

---

3 - Existieron tres grandes paradigmas de la discapacidad. El primero de ellos fue el paradigma de la prescindencia, donde la persona con discapacidad era considerada innecesaria y marginada de la sociedad. El segundo paradigma es el “médico” o “biológico”, que se centra en el cuerpo y en la necesaria rehabilitación del mismo. Y el tercer paradigma es el social, el cual corre el eje del cuerpo y las incapacidades y se centra en las barreras sociales, culturales, comunicacionales y arquitectónicas que no permiten el pleno desarrollo de las personas. El concepto de la discapacidad está en permanente proceso, siempre está en evolución, fue modificándose y superándose a través de los años.

Siguiendo con esta línea de análisis podemos retomar la afirmación esgrimida por el Equipo de Investigación FTS-UNER<sup>4</sup>: “(...) los significados construidos en torno a la discapacidad son fruto de disputas y/o consensos, y en este sentido una invención, una ficción y no algo dado, estático y “natural”.

Se conceptualiza a la discapacidad sosteniendo que son los mecanismos de exclusión de los diversos circuitos sociales (escolares, laborales y sociales), históricamente construidos, los que expresan material y simbólicamente la discapacidad de una persona y no a la inversa. Reducir la discapacidad a una perspectiva médica y pedagógica limita la posibilidad de una mirada más abarcativa y compleja, reafirmando parámetros de “normalidad” y espacios de exclusión.

El concepto de discapacidad socialmente establecido nos impone alejarnos de que la presencia de una “deficiencia” motriz y/o intelectual es la que genera la exclusión de distintos as-

---

4 - PROGRAMA “La Producción Social de la Discapacidad, aportes para la transformación de los significados socialmente construidos”. Programa aprobado por: Res. CD 178/07 de la Facultad de Trabajo Social -UNER-

El mismo integra acciones de docencia, investigación y extensión. Apunta a consolidar el tema de la discapacidad como un objeto complejo que requiere de un abordaje interdisciplinario, tanto al interior de la Universidad como en la comunidad, aportando a la transformación de los significados socialmente producidos. El mismo está conformado por un Equipo interdisciplinario, con participantes de diferentes orientaciones profesionales e institucionales. Se prevé el trabajo en dos líneas, por un lado acciones destinadas a la consolidación del equipo como grupo de referencia en la temática dentro de la Universidad, y por otro aquellas acciones que permitan la conformación y/o fortalecimiento de redes de vinculación interinstitucional y de abordaje interdisciplinario e intersectorial de la Discapacidad.

pectos de la vida social, económica y política e identificar las concepciones de discapacidad en los ámbitos comunitarios e institucionales.

El centro del análisis se pone en el mundo laboral porque permite reflejar de qué manera las personas con discapacidad se insertan en la sociedad: ¿cómo se define su rol en el mundo laboral? ¿Existe relación entre la construcción del sujeto y el rol de los mismos en los ámbitos de trabajo? ¿Existe una construcción del sujeto en consonancia con un modo de producción y dominación?

A partir de entender cómo construye el Estado al sujeto con discapacidad y su visualización a través de las políticas públicas, se da cuenta de cuáles son sus consecuencias. Se pretende reflejar la existencia, o no, de condicionantes para el desarrollo personal que derivan de la conceptualización y determinación del sujeto. En concordancia con el Equipo de Investigación de FTS-UNER (2007:7), afirmamos que:

“(…) es en el proceso de construcción de sus políticas, que el Estado vuelve sobre las teorías disciplinares, en la mayoría de los casos, legitimadores y construyendo nuevas relaciones sociales y por ende nuevas clasificaciones (...) Existe una vinculación entre las teorías disciplinarias (sustento legitimador de la ideología de la normalidad) y el Estado a partir del modo en que el aparato estatal construye sus “políticas”. Es en esta vinculación que el Estado se apropia del discurso de esas teorías, las adecua a sus propios objetivos, las reformula a su propio lenguaje creando nuevas relaciones sociales y nuevas clasificaciones”.

Se afirma que si los mecanismos existentes generan la exclusión de los vínculos laborales se produce mayor discapacidad y un empobrecimiento de la sociedad en general.

La discapacidad generalmente es entendida como la imposi-

bilidad de desarrollar determinadas actividades: realizar determinados deportes, logros educativos, compartir espacios de esparcimiento y diversión, manejar dinero y forjar las propias decisiones, etc. Se ha generado una percepción inactiva de actos que “normalmente” entendemos como naturales. Se supone que las personas con discapacidad son sólo receptores de beneficios compensatorios e incapaces de generar sus propios mecanismos de subsistencia, observándose toda una serie de condicionantes sociales que agravan aún más la situación de las personas con discapacidad.

Se puede suponer que la percepción de la comunidad sobre las personas con discapacidad viene dada por un sistema que los define y re-define como personas incapaces de desarrollar ciertas actividades y es la misma sociedad que reproduce dicha definición. Es por ello que se pretende trabajar sobre un concepto de discapacidad ampliado.

El Estado entendido como el principal actor hegemónico de las distinciones oficialmente reconocidas que se instalan en el sentido común y en sus expresiones (políticas públicas)<sup>5</sup>. La idea de anormalidad y deficiencia es la que predomina a la hora de pensar en las políticas públicas para las personas con discapacidad, reduciendo el problema a una situación de “desventaja”

5 - Ejemplo de ello es la definición que ofrece la CONADIS (Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas con Discapacidad): La persona con discapacidad tiene los mismos derechos que sus conciudadanos de la misma edad. Sin embargo en orden al ejercicio de sus derechos, puede encontrarse en una situación de desventaja que requiere la adopción de medidas específicas destinadas a equiparar oportunidades.

El Consejo Nacional de Discapacidades, CONADIS, es un organismo autónomo de carácter público, creado en agosto de 1992, a través de la Ley 180 sobre Discapacidades.

Ejerce sus atribuciones a nivel nacional, dicta políticas, coordina acciones y ejecuta e impulsa investigaciones sobre el área de las discapacidades. Su conformación es democrática, en la que participan todas las organizaciones públicas y privadas vinculadas directamente con las discapacidades.

a partir de la existencia de un déficit cognitivo y/o motriz. Son las organizaciones sociales o las personas particulares con discapacidad las que están comenzando a dar el debate y a romper con este sentido imperante en las políticas públicas. Entonces, la tensión se genera a través del mismo agente que clasifica y demarca alejando a los discapacitados de los “normales/discapacitados”. Por lo tanto, la falta de oportunidad no puede identificarse (siempre) al déficit del sujeto. Entonces la categoría “discapacidad” es social y política. Al respecto nos preguntamos, ¿existe una construcción del sujeto con discapacidad en consonancia con un modo de producción y dominación?

Si la discapacidad es una categoría dentro de un sistema de clasificación y producción de sujetos, el parámetro de una normalidad única para dicha clasificación es “inventado” en el marco de relaciones de asimetría y desigualdad entre quienes ejercen el poder de clasificar y quienes son clasificados, entre un nosotros y un otros.

La exclusión no refiere a un “afuera” de la sociedad, sino a un exterior de ciertas prácticas sociales y circuitos institucionales diferenciados.

Retomando, si bien se reconocen políticas públicas destinadas a la incorporación de las personas con discapacidad en el ámbito laboral (a través del empleo, de la posibilidad de generar micro emprendimientos, de incorporación de la educación formal, etc.) los procesos de establecimiento de condiciones que le permiten hacer efectivos esos derechos están aún en marcha, en algunos casos sólo en la etapa inicial en cuanto a su vigencia efectiva. Y esto podemos comprobarlo observando las políticas públicas vinculadas.

Se observa que la problemática está presente en la agenda gubernamental, lo que se analiza específicamente son los fundamentos y el alcance de las políticas públicas definidas en direc-

ción a la inclusión de este grupo en los ámbitos de la sociedad. Se sostiene que es la decisión y la definición del grupo que detenta el poder quien determina las vías de acción, definiendo ideológicamente una cuestión. Siguiendo a Luis F. Aguilar Villanueva (1993:53) podemos destacar la siguiente afirmación:

“Quien define es quien decide” es una máxima que quiere subrayar el hecho de que los grupos sociales y/o gubernamentales que han tenido la capacidad de ofrecer el planteamiento y la definición aceptable de la cuestión son los que influyen efectivamente en la decisión. Pero, quiere decir también que la manera como se ha definido un asunto público condiciona la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública, las opciones de acción”.

### **En este marco es que la investigación tiene los siguientes objetivos:**

#### Objetivo General

*Analizar la construcción del sujeto con discapacidad como actor social por parte del Estado Argentino.*

#### Objetivos Específicos

*- Analizar las implicancias sociales, políticas y culturales de la construcción estatal del sujeto con discapacidad en la Ciudad de Paraná, Provincia de Entre Ríos, en el periodo 2003-2013.*

*- Evaluar las políticas públicas actuales en relación con la discapacidad y la inserción laboral como determinante del desarrollo de la personalidad individual y su plena socialización, en la Ciudad de Paraná, Provincia de Entre Ríos.*

Se propone producir conocimiento sobre la relación entre la categoría “discapacidad” y los mecanismos de exclusión social con el fin de elaborar propuestas que sirvan como base

para la modificación de prácticas que sobre los así clasificados -las personas con discapacidad- se llevan a cabo en distintos ámbitos de nuestra sociedad.

**A los fines de alcanzar los objetivos propuestos esta tesis se divide en tres capítulos:**

**Capítulo I:** Se define a la discapacidad desde una mirada social, poniendo en contradicción los parámetros sociales y culturales del sujeto. Se refleja la identificación y delimitación de la situación problemática, su construcción y los objetivos de la presente investigación. Donde se encontrarán las características, la cantidad y la situación generalizada de las personas con discapacidad en la Ciudad de Paraná: cantidad de población, características predominantes, tipo de actividades en las que se insertan y sus características. Se refleja el rol del Estado en la definición del sujeto discapacitado y sus consecuencias en la comunidad a través del análisis de las políticas públicas.

**Capítulo II:** se presenta y analiza la información recopilada que sustentó la presente investigación. Se definen y caracterizan a las políticas públicas laborales destinadas a las personas con discapacidad. Se analizan las consecuencias de su implementación. Se utilizan herramientas de evaluación de políticas públicas para reflejar resultados. Por último se aplican instrumentos de evaluación para llegar a identificar los resultados de la implementación de las políticas públicas estudiadas.

**Capítulo III:** Una mirada diferente acerca de las políticas públicas “Nada PARA nosotros SIN nosotros”. Conclusiones. Finalmente, y como objetivo de esta tesina, se elaboraron las conclusiones abarcando las definiciones antes obtenidas y una mirada innovadora acerca de la situación actual de las personas con discapacidad. Arrojando definiciones respecto a la importancia del Estado y su definición ideológica, dentro de un sistema de producción, y las consecuencias inmediatas en el desarrollo individual de este grupo de personas. Se proponen líneas de intervención.

### **Una aproximación a la metodología de estudio**

Se utilizaron métodos y técnicas de producción de datos según diferentes estrategias metodológicas, en un enfoque mixto: Metodología cuantitativa:

A) Análisis cuantitativo de datos secundarios (estadísticas). A través de la recopilación de datos existentes (censos, encuestas, estadísticas). Se relevaron los datos disponibles sobre la cantidad de personas con discapacidad que viven actualmente en la ciudad de Paraná. A partir de identificar la cantidad y franja etaria.

Se priorizo la información acerca de las políticas públicas actuales destinadas a la inserción laboral en la Ciudad de Paraná, Entre Ríos. Se ha llevado adelante un análisis sobre la elaboración y la implementación de las políticas públicas.

Metodología cualitativa:

B) Análisis de contexto. A través del análisis de entrevistas interpretativas, de material visual/auditivo, observación no participante. Selección aleatoria de los casos a estudiar.

Se buscó identificar cómo se percibe el papel de las personas

con discapacidad en el mundo laboral, para lo cual se realizó un análisis de aquellos datos reflejados por la comunidad en general, familiares de personas con discapacidad, instituciones que tienen como finalidad fomentar el crecimiento de este grupo de personas.

Se propició el encuentro con grupos de personas con discapacidad para generar datos que permitieron establecer cómo observan las posibilidades de insertarse laboralmente y cómo les afecta, en lo personal, esta condición para la búsqueda de nuevos emprendimientos.

Se relevaron espacios (públicos y privados) en los cuales existen empleados con algún tipo de discapacidad para poder llevar adelante una observación atenta que permitiera reflejar de qué manera desarrollan su actividad, el lugar que se le da y cómo son percibidos por la comunidad.

C) Estudio de casos. A través de entrevistas interpretativas. Se generaron documentos que permitieron analizar aquellos casos de personas con discapacidad que están insertas en el mundo laboral. Se buscó generar espacios en los cuales puedan expresar cómo entienden su rol dentro de estos ámbitos y cómo son percibidos por sus propios compañeros y el resto de la comunidad.

D) Entrevistas interpretativas con actores claves.

Entrevistas con autoridades del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Provincia de Entre Ríos<sup>6</sup> para dar cuenta de las características de las políticas públicas laborales destinadas a las personas con discapacidad y finalmente, se procedió a entrevistarse con la persona encargada del área de implementación de las mismas en la Oficina de Empleo de la

---

6 - Actualmente cambió su designación a “Secretaría de Trabajo y Seguridad Social”.

Municipalidad. Elaborando preguntas que permitieron conocer sus opiniones sobre los logros, fracasos y expectativas en relación a esta temática. Las mismas fueron entrevista semi-estructuradas, con una guía de temas a tratar, priorizando un espacio flexible y ameno para generar una comunicación con mayor apertura y confianza.

- Directivo de ONG destinadas a generar actividades que propicien el desarrollo de las personas con discapacidad.
- Padres de personas con algún tipo de discapacidad.
- Personas con discapacidad que desarrollan actividades laborales/no desarrollan actividades laborales.
- Funcionarios del Instituto Provincial de Discapacidad de la Provincia de Entre Ríos (De ahora en más (IproDi<sup>7</sup>)).
- Directivo y docentes de la Asociación de Padres y Amigos de Niños y Adolescentes Aminorado A.P.A.N.A.<sup>8</sup>

---

7 - El Instituto Provincial de Discapacidad de la Provincia de Entre Ríos (de ahora en más IproDi) es un organismo gubernamental provincial, dependiente de la Secretaría de Niñez, Familia y Discapacidad. El mismo tiene como misión brindar diferentes servicios destinados a las personas con discapacidad, tanto en lo concerniente a la realización de trámites (solicitud de certificado único de discapacidad, el libre acceso al transporte público, categorización de prestadores de salud, etc.) como asesoría legal permanente y acompañamiento de situaciones de vulnerabilidad. El IproDi también tiene como función generar, gestionar e implementar diversas políticas públicas vinculadas al mundo de la discapacidad.

8 - A.P.A.N.A es una institución dedicada a la educación, recreación y taller protegido de niños y adolescentes con discapacidad. Funciona en Paraná desde hace 48 años.

- Asociación Olímpica Especial (A.O.E)<sup>9</sup> organización no gubernamental que desarrolla acciones de concientización y actividades que permiten la inserción laboral de personas con discapacidad. Recopilando información valiosa y la opinión sobre el mundo laboral actual y las potencialidades del grupo en cuestión, su percepción del Estado como actor clave y cómo ven en proyección la problemática de la inserción laboral para personas con discapacidad.

A partir de la metodología antes expuesta se pretendió llevar adelante un estudio macro y micro social. Macro social en tanto investigación de la macro cultura que refleja la sociedad en su conjunto y las orientaciones ideológicas de las políticas públicas laborales para las personas con discapacidad y micro social porque pretende dar cuenta de las percepciones de los actores claves y sus ideas fundamentales en cuanto al rol de las personas con discapacidad en el mundo laboral.

---

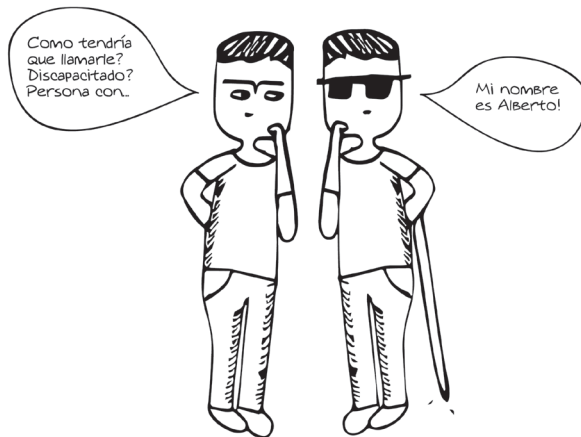
9 - A.O.E es una ONG que funciona en Paraná hace 29 años, dedicada en un principio a la integración de las personas con discapacidad a través del deporte. Con los años fue mutando su misión según las demandas de la sociedad. Actualmente cuenta con una Residencia para personas con discapacidad mental que tengan ciertos niveles de autonomía y un Centro Comunitario donde se enseñan oficios de manera integrada.



## Capítulo I

---

### Una mirada social de la Discapacidad





Una *mirada social de la discapacidad*, es aquella que considera que las causas que originan la discapacidad no son sólo biológicas, sino que son, en gran medida, sociales. Desde esta posición se insiste en que las personas con discapacidad pueden aportar a la sociedad en igual medida que el resto de personas —sin discapacidad—, pero siempre desde la valoración y el respeto de la diferencia.

El paradigma social de la discapacidad 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 en parte una construcción y un modo de opresión social. Asimismo, apunta a la autonomía de la persona 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.

A. Palacios (2008:317) retoma y define a la discapacidad: “Cuya posibilidad de llevar una vida inclusiva en comunidad se encuentra limitada por el impacto del entorno físico, económico, social y cultural y de factores personales que surgen de condiciones físicas, sensoriales, psíquicas-sociales, neurológicas, médicas, intelectuales o otras, y que pueden ser permanentes, temporales, intermitentes, percibidas o imputadas”.

El concepto social define a la discapacidad como si fuera un proceso, y no una característica de la persona. Por lo tanto, este proceso discapacitante se da cuando una persona se enfrenta con barreras legales, actitudinales, arquitectónicas, comunicacionales y de otro tipo que impiden la plena participación en la comunidad, el ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos civil, político, econó-

mico, social, cultural u otros. Desde esta perspectiva, podemos decir que la discapacidad es mayormente el resultado de un entorno físico y social discapacitante; es decir, el resultado del prejuicio, la exclusión y la discriminación.

Esta mirada está influenciada por la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>10</sup>; basado en los derechos humanos, con sus consecuentes implicaciones en los Derechos de las legislaciones internas de los Estados Parte<sup>11</sup>. Este instrumento es el resultado de una evolución que viene dándose en el plano del Derecho, a partir de la década de los años ochenta del siglo XX.

Durante todo el proceso de elaboración de dicha Convención se sostuvo que la misma adoptaría el modelo social a la hora de comprender el fenómeno de la discapacidad, a saber:

“Según los defensores de este modelo, no son las limitaciones individuales las raíces del problema, sino las limitaciones de la propia sociedad, para prestar servicios apropiados y para asegurar adecuadamente que las necesidades de las personas con discapacidad sean tenidas en cuenta dentro de la organización social”.

“... partiendo de la premisa de que toda la vida humana es igualmente digna, desde el modelo social se sostiene que lo que puedan aportar a la sociedad las personas con discapacidad se encuentra íntimamente relacionado con la inclusión y la aceptación de la diferencia” (Palacios; 2008: 103-104).

---

10 - Cuando a lo largo del trabajo se hace mención a la “Convención” se está hablando de la “Convención Internacional de los Derechos de la persona con Discapacidad”. Aprobada y sancionada con fuerza de Ley en la Nación Argentina en el año 2008. Ley 26.378.

La noción de persona con discapacidad desde este modelo se basa, más allá de la diversidad funcional de las personas, en las limitaciones de la propia sociedad. De este modo, se realiza una distinción entre lo que comúnmente se denomina “deficiencia” y lo que se entiende por discapacidad:

“... la deficiencia (o diversidad funcional) sería esa característica de la persona consistente en un órgano, una función o un mecanismo del cuerpo de la mente que no funciona, o que no funciona de igual manera que en la mayoría de las personas. En cambio, la discapacidad estaría compuesta por los factores sociales que restringen, limitan o impiden a las personas con diversidad funcional, vivir una vida en sociedad”.

Lo más relevante e innovador de la Convención es el paradigma social de la discapacidad, ya que considera que una persona con discapacidad no es la que tiene impedimento físico, mental, intelectual o sensorial a largo plazo, sino aquella que, a causa de diversas barreras puestas por la sociedad que interactúan con dichos impedimentos, no puede participar plena y efectivamente en la sociedad en igualdad de condiciones.

La discapacidad resulta entonces de la interacción con las barreras sociales debida a la actitud o el entorno. La Convención no hace mención a la “rehabilitación” ni “protección”, sino que el foco está puesto en la sociedad y no la persona.

Por lo tanto, la Convención establece que las personas con discapacidad deben ejercer sus derechos y no ser “protegidos”, y esta es la esencia de todo modelo social basado en los derechos humanos. En el Preámbulo de la Convención se establece que:

---

11 - <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>

Inc. e) la discapacidad: “es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con discapacidad y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”.

- Inc. k) “encontrando barreras para participar en igualdad de condiciones con las demás en la vida social y que se siguen vulnerando sus derechos humanos en todas partes del mundo”.

- Inc. v) “la importancia de la accesibilidad al entorno físico, social, económico y cultural, a la salud y a la educación y a la información y las comunicaciones, para que las personas con discapacidad puedan gozar plenamente de todos los derechos humanos y libertades fundamentales”.

- Inc. k) “contribuirá significativamente a paliar la profunda desventaja social de las personas con discapacidad y promoverá su participación, con igualdad de oportunidades, en los ámbitos civil, políticos, económico, social y cultural (...)”.

El enfoque social de la discapacidad sostiene un concepto que está en permanente evolución; no es una definición que se establece de una vez y para siempre.

Una mirada social apunta a lograr vislumbrar una vida independiente, pero acompañada de unos principios fundamentales que describen la discapacidad como una forma específica de opresión social.

Estos principios hacen una distinción entre *deficiencia* —la condición del cuerpo y de la mente— y *discapacidad* —las restricciones sociales que se experimentan—.

Por lo tanto, explica Jenny Morris:

“Una incapacidad para caminar es una deficiencia, mientras que una incapacidad para entrar a un edificio debido a que la entrada consiste en una serie de escalones es una discapacidad. Una incapacidad de hablar es una deficiencia pero la incapacidad para comunicarse porque las ayudas técnicas no están disponibles es una discapacidad. Una incapacidad para moverse es una deficiencia pero la incapacidad para salir de la cama debido a la falta de disponibilidad de ayuda apropiada es una discapacidad” (Palacios, 2008:123-124).

El manifiesto, elaborado por la UPIAS<sup>12</sup>, afirmaba que la sociedad discapacita a las personas con discapacidad. La discapacidad “es algo que se emplaza sobre las deficiencias, por el modo en que las personas con discapacidad son innecesariamente aisladas y excluidas de una participación plena en sociedad.”<sup>13</sup>

De este modo, el análisis de la UPIAS es construido sobre la base de una clara distinción entre deficiencia y discapacidad. Es adoptada una definición de la deficiencia física —que posteriormente fue extendida para incluir formas sensoriales y cognitivas—, en contraste a una definición de discapacidad en términos socio—políticos. UPIAS define la discapacidad como: “el resultado de una relación opresiva entre las personas con discapacidad y el resto de la sociedad”.

Es decir, la deficiencia —o diversidad funcional— sería esa característica de la persona consistente en un órgano, una función o un mecanismo del cuerpo o de la mente que no funciona, o que no funciona de igual manera que en la mayoría de las personas. En cambio, la discapacidad estaría compuesta por los factores sociales que restringen, limitan o impiden a las personas con diversidad funcional, vivir una vida en sociedad.

De este modo, la discapacidad es atribuida a las barreras sociales y las relaciones de poder, más que de un destino biológico ineludible.

---

12 - Union of Physically Impaired Against Segregation (UPIAS) fue uno de los primeros derechos de las personas con discapacidad. Organización del Reino Unido. Estableció los principios que llevaron al desarrollo del modelo social de la discapacidad, en una clara distinción entre el deterioro y discapacidad: “Lo que nos interesa, son maneras de cambiar nuestras condiciones de vida, y por lo tanto la superación de las discapacidades que se imponen sobre nuestros impedimentos físicos por la forma en que esta sociedad está organizada para excluirlos”. (Declaración fundacional UPIAS)

13 - <http://www.leeds.ac.uk/disabilitystudies/archiveuk/UPIAS/UPIAS.pdf>

Esta distinción tiene suma importancia, ya que al tomarse conciencia de los factores sociales que integran el fenómeno de la discapacidad, las acciones no se dirigen individualmente hacia la persona sino que estarían centradas en la sociedad, teniendo presente el contexto social en el cual la persona desarrolla su vida.

A partir de dichas premisas, el modelo social redefine la rehabilitación o normalización, estableciendo que éstas deben tener como objeto el cambio de la sociedad, y no de las personas. Sumado a ello, se acentúa el hecho de que el propio concepto de persona con discapacidad es variable, según los contextos, según las épocas y según la cultura.

La plasmación del modelo social en el ámbito del Derecho puede ser entendida a través de la consideración de la discapacidad como una cuestión de derechos humanos. Sin embargo, a pesar de que dicha premisa se encuentra prevista en muchas legislaciones que aspiran a mejorar la situación de las personas con discapacidad, puede vislumbrarse una carencia respecto de la fundamentación de ciertos valores inherentes a los derechos humanos en el contexto de la discapacidad.

En lo que atañe al Sistema Universal de protección, los tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas<sup>14</sup> ofrecen grandes posibilidades para la protección jurídica de las personas con discapacidad, siendo íntegramente aplicables en el contexto de la discapacidad. Ello implica que en ciertos casos la aplicación de cualquiera de dichos instrumentos en el contexto de la discapacidad requiere que se efectúen los ajustes que sean necesarios.

En este sentido, los instrumentos no vinculantes sobre discapacidad elaborados en el marco de Naciones Unidas comen-

14 - <https://www.mrecic.gov.ar/es/candidatura-argentina-al-consejo-de-derechos-humanos-2013-2015>

zaron abordando la discapacidad exclusivamente a través de cláusulas relacionadas con la rehabilitación profesional o de la salud, pero en los últimos años se ha comenzado a abordar dicha temática a través de disposiciones destinadas a proteger y garantizar los derechos humanos.

La transición a un modelo social se encuentra asimismo plasmada en la evolución que refleja la definición del mismo concepto de discapacidad esbozada en las Clasificaciones Internacionales de la Organización Mundial de la Salud en la materia<sup>15</sup>. En el año 2001, se adoptó una nueva clasificación que asume una visión bio-psico-social del fenómeno de la discapacidad. De este modo se ha integrado, uno de los presupuestos del modelo social, al asumir la importancia que tienen los factores sociales a la hora de definir el origen mismo de la discapacidad. A saber:

“Discapacidad es un término general que abarca las deficiencias, las limitaciones de la actividad y las restricciones de la participación. Las deficiencias son problemas que afectan a una estructura o función corporal; las limitaciones de la actividad son dificultades para ejecutar acciones o tareas, y las restricciones de la participación son problemas para participar en situaciones vitales. Por consiguiente, la discapacidad es un fenómeno complejo que refleja una interacción entre las características del organismo humano y las características de la sociedad en la que vive”.<sup>16</sup>

En lo que se refiere a las causas que se consideran dan origen a la discapacidad, se apunta claramente a la interacción de la persona con el contexto social en el cual se encuentra inmer-

---

15 - Informe Mundial sobre la Discapacidad. Organización Mundial de la Salud. Banco Mundial. Año 2011

16 - <http://www.who.int/topics/disabilities/es/>

sa. Que la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas y las barreras que imposibilitan la participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

Desde un enfoque social de la discapacidad se comprende cómo los factores políticos, sociales y económicos afectan el desarrollo de las personas, alejándonos de una visión meramente médica o biológica; la concepción de la discapacidad es definida como una construcción de diversos aspectos que afectan el crecimiento individual de quienes la viven.

Tanto la normalidad como la desigualdad se encuentran entrelazadas en la producción como nivel de producción de sentido, de sujetos, de prácticas y reproducción de la discapacidad. A través del trabajo ideológico se borran las huellas de los procesos históricos concretos de producción de la normalidad y en consecuencia de producción de la discapacidad. Retomando una definición elaborada por el Equipo de Investigación de FTS-UNER:

“El énfasis en “lo ideológico” aparece en función de diferenciar los procesos dinámicos normativos, en tanto constituyentes de la cultura, de los dispositivos que intentan cristalizar estos procesos con la intencionalidad de imponer de un modo rígido un tipo de normalidad” (Equipo de Investigación FTS-UNER; 2007:1).

Las dificultades pueden presentarse como falta de oportunidades, pero siempre atribuible al déficit del sujeto. No son las relaciones de asimetría entre los no discapacitados “normales” y los discapacitados “anormales”, ni la desigualdad que esa relación encubre, las que originan la carencia de oportunidades, sino que se sitúa su origen en lo que el sujeto no puede hacer/pensar/comunicar como los demás.

En consecuencia se propone una perspectiva de comprensión

de la discapacidad que se distancie completamente de la insuficiencia y de la enfermedad y se la considere una producción socio-cultural. Es la sociedad la que discapacita a aquellos sujetos que tienen alguna “deficiencia.” Rescatando una definición que retoma A. Palacios:

“inaccesibilidad en la educación, en los sistemas de comunicación e información, en los entornos de trabajo, sistemas de beneficencia inadecuados para las personas con discapacidad, servicios de apoyo social y sanitarios discriminatorios, transporte, vivienda y edificios públicos y de entrenamiento inaccesibles y la devaluación de las personas etiquetadas como discapacitadas por la imagen y su representación negativa en los medios de comunicación (películas, televisión, periódicos)”  
(Palacios; 2008:121).

Desde este paradigma las personas son “discapacitadas” a causa de la imposibilidad de adecuar sus necesidades individuales y comunitarias dentro de las actividades generales que supone la vida económica, social y cultural.

Lo que está en cuestión es la valoración social y cultural de tales actores como inferiores, excluidos, absolutamente “otros”, o simplemente invisibles. Otra vez la normalidad presente como pensamiento naturalizado que se ha impuesto de tal modo que prescribe lo que se debe ser, como y para qué.

La falta de reconocimiento vinculada a la discapacidad se instala y se transmite por medio de instituciones sociales que regulan la interacción social y que fundan sus discursos y prácticas en modelos de valores culturales que constituyen a ciertas categorías de actores sociales como normales y otros como anormales. Esto trae consecuencias tan materiales como las que derivan de la distribución económica.

En ese sentido la categoría discapacidad es una más en el con-

junto de los sistemas de clasificaciones imperantes, podríamos decir “hegemónicos”, en nuestra sociedad. En consecuencia la tarea consiste en conocer el sistema clasificatorio en el cual se define la categoría discapacidad, cuáles son las condiciones de producción y reproducción de dicho sistema y cuál es el papel del Estado como principal agente clasificador, fundamentalmente a partir del análisis de las políticas estatales en discapacidad. Es decir, si la “discapacidad” es un tipo de alteridad construida, resulta central indagar acerca de cuáles son los elementos en juego e interacción en dicha construcción.

La tensión que se presenta así es que el mismo agente que produce la clasificación y la demarcación es el que aleja a los discapacitados de los “normales” ciudadanos, reproduciendo las condiciones para que tal demarcación se sostenga y legitime<sup>17</sup>.

El Estado ejerce la dominación, producción y reproducción de sentido, es en el proceso de construcción de sus políticas, que vuelve sobre las teorías disciplinares, en la mayoría de los casos, legitimándolas y constituyendo nuevas relaciones sociales y por ende, nuevas clasificaciones. En este sentido:

“La política real, en tanto lucha por el poder en función de intereses y ventajas, se expresa y efectúa en el proceso de elaboración de las políticas. Las cuestiones que una política quiere tratar y la manera de cómo quiere tratarlas (objetivos, instrumentos, operadores, recursos, tiempos...) terminan por fortalecer o debilitar los intereses y expectativas de los grupos sociales que en ella están interesados. Se configuran en-

17 - Proyecto “Políticas en discapacidad y producción de sujetos. El papel del Estado” Período 2007 – 2010. PID 5062 – SICTFRH – UNER. En curso. Directora: Dra. Ana Rosato (Antrop.)Co- directora: Lic. Alfonsina Angelino (TS) Equipo: Lic. María Eugenia Almeida (TS)Lic. Cesar Angelino (TS) Lic. Esteban Kipen (Klgo)Lic. Candelaria Sánchez (TS) Lic. (Arq.)M.s Indiana Vallejos (TS)Lic. Betina Zuttión (T.O)

tonces varias, singulares y cambiantes estructuras de poder, según la naturaleza de la cuestión en disputa y según el tipo de respuesta que se espera de las política”

(Aguilar Villanueva, 1994:31-32).

El Estado es un actor clave en la determinación ideológica de un sistema de dominación, que incluye-excluye a las personas con discapacidad de los circuitos “comunes” de vinculación comunitaria, a través de la elaboración de políticas públicas destinadas a compensar una determinada situación, alejándose de las capacidades y potencialidades de este grupo de personas. Un aspecto importante es el análisis de aquellas políticas públicas vinculadas a la inclusión laboral, ya que este aspecto resulta determinante para entender el crecimiento de las personas y de los vínculos sociales que de allí se desprenden.

El trabajo genera crecimiento, auto-valoración y desarrollo en quien lo vive, y resulta indispensable para la dignidad personal. Ejercer un empleo no significa, solamente, la posibilidad de contar con un sueldo, sino también es el principal mecanismo de inclusión social. A la persona desempleada le es negado el derecho a ser reconocida una identidad laboral. El trabajo en el vehículo de inserción en la sociedad y es un derecho humano fundamental.

La inclusión laboral es condicionante necesario para el desarrollo de las personas, su dignidad y su plena socialización. Entrar en el mundo laboral establece relaciones vinculares en la comunidad y fundamentalmente es un elemento insustituible de dignidad y confianza personal.

La discapacidad significa una dificultad mayor de inserción laboral, que plantea la necesidad de construir una educación/formación y un contexto laboral que reconozca a las personas con discapacidad ese derecho humano al trabajo, que muchas veces le es negado. Es necesario promover una sociedad civil con nor-

mas más justas y distributivas del empleo.

Al respecto, De Lorenzo (1995:86)<sup>18</sup>:

“Es necesario enfatizar la importancia del empleo. El acceso al empleo es un plano privilegiado para constatar la trascendencia que tiene la actuación de los poderes públicos a través de la aplicación de una estrategia coherente bajo los enfoques de las reglas de la no discriminación y la acción positiva (...) El acceso al mercado de trabajo tiene una importancia decisiva en el proceso de integración”

Entonces, cuando hablamos de discapacidad, no solo pensamos en limitaciones de las funciones físicas y mentales de un individuo, sino que también se observa un determinado contexto social y cultural, que levanta barreras a la inserción en el empleo.

Por lo tanto, en término de relaciones laborales, la discapacidad es la consecuencia de complejas relaciones entre las condiciones de salud de una persona y el ambiente laboral en el que actúa o puede actuar. Si por un lado la discapacidad constituye una dificultad para la persona que busca trabajo, también es cierto que esa dificultad podría atenuarse o simplemente desaparecer ante una sociedad atenta y sensible en la interacción con las personas con discapacidad.

Si bien en el contexto socioeconómico actual, la búsqueda y obtención de un empleo estable constituye para toda la población activa una de las tareas más decisivas, para las personas con discapacidad lo es aún más, y a su vez tiene una problematización mayor. Es por lo tanto, determinante que desde el Estado, como actor clave en la definición de los sujetos, se

18 - Afiliado a la ONCE (Fundación solidaria para personas ciegas de América Latina) desde 1967. Doctor en Derecho por la Universidad de Alcalá de Henares, con Premio Extraordinario. Ha sido diputado autonómico en la Asamblea de Madrid y portavoz de su grupo en asuntos de integración social entre los años 1989-1995

construya una “cultura” de inclusión al empleo, en definitiva, al sistema de relaciones laborales de las personas con discapacidad.

Es necesario promover en los actores sociales la importancia de su participación en una política de inclusión de las personas con discapacidad. Las políticas inclusivas de este colectivo de potenciales trabajadores, no solo requiere de normas, sino también del apoyo de instituciones vinculadas al trabajo.

Dando cuenta de los elementos que vinculan al empleo con el desarrollo individual y la relación comunitaria de las personas con discapacidad, se puede suponer que en el estado actual de situación, es el Estado quien elabora e implementa políticas públicas de tipo compensatorias, fomentando y sosteniendo una situación de dependencia permanente para este grupo de personas.

En el sistema de organización social en el que se está inmerso, tener un empleo es un rasgo determinante, para la integración social de una persona y el desarrollo de su personalidad.

Y en este sentido, más que un fin en sí mismo es un medio para: una imagen más positiva y útil de uno mismo, el reconocimiento social, la estructuración del tiempo, la pertenencia a un grupo social, el aumento en la cantidad y calidad de interacciones sociales y la independencia económica. Estas afirmaciones son acertadas para quienes tienen alguna discapacidad o no<sup>19</sup>.

Hoy el trabajo no significa sólo la posibilidad de obtener una remuneración, sino también el principal mecanismo de inclusión social. A una persona que no tiene empleo le es negado el derecho a ver reconocida una identidad laboral, que es hoy en día la más importante de todas las “identidades”<sup>20</sup>.

19 - [www.down21.org/component/content/article.html?id=385;por-que-es-importante-que-trabajen-las-personas](http://www.down21.org/component/content/article.html?id=385;por-que-es-importante-que-trabajen-las-personas)

20 - Discapacidad y Trabajo en Uruguay. Perspectivas de derechos. Montevideo-Uruguay. 20015.

En este sentido, podemos decir que, en lo que respecta a las relaciones laborales, la discapacidad es la consecuencia de complejas relaciones entre la condición física de una persona y el ambiente laboral en que se desarrolla o podría desarrollarse. En este sentido, el Dr. Raso afirma:

“Por lo tanto no solo es necesario promover mejores condiciones de acceso al trabajo para este colectivo, sino que paralelamente desde el Estado, las instituciones privadas, las organizaciones sindicales, se construya una “cultura” de inclusión al empleo, en definitiva, al sistema de relaciones laborales de las personas con discapacidad”

(Juan Raso; 2015:42)

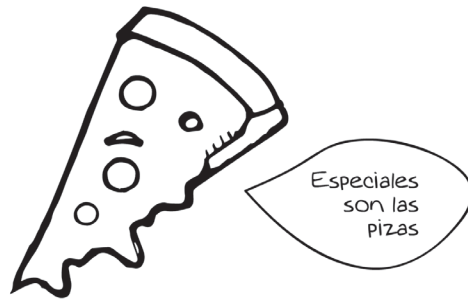
Por todo lo antes dicho, resulta primordial para el desarrollo y el crecimiento de las personas con discapacidad, y para la sociedad en su conjunto, que se implementen políticas activas de empleo, que mejoren la condición de empleabilidad y faciliten su ingreso al mercado de trabajo.



## Capítulo II

---

Presentación y Análisis de la información





## **2.1 Modelo Social de Discapacidad y Políticas Públicas laborales destinadas a las personas con discapacidad en la Ciudad de Paraná, Entre Ríos**

En la Ciudad de Paraná existen actualmente 3.942<sup>21</sup> personas con discapacidad en edad laboral. Las políticas públicas laborales destinadas a las personas con discapacidad en los años comprendidos entre 2003-2013, están enmarcadas dentro de las siguientes normativas:

- Ley Provincial de Discapacidad N° 9891, que en su Capítulo III, Arts. 20° al 29°, se encuentra regulada la inclusión laboral de las personas con discapacidad en la Administración Pública.

- Ley Nacional N° 25.689, que en su Art 8° establece que se deben prever acciones que tengan como finalidad la protección integral de la actividad laboral de las personas con discapacidad mediante formación profesional o a través de subsidios.

- Ley Nacional de Empleo N° 24.013 donde se asigna al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social las competencias para diseñar y ejecutar programas destinados a promover la cualificación e inserción laboral de trabajadores discapacitados.

---

21 - Dato brindado por el área de Estadística y Censo de IproDi, y está determinado por aquellas personas que han solicitado el C.U.D; Según informan no desconocen que existen personas con discapacidad que no han solicitado dicho documento, y que hay quienes directamente desconocen su existencia.

- Ley Nacional N° 26.378 donde se ratifica la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo (año 2006), aprobados mediante Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, que por medio del artículo 27 de la misma, los Estados partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar en igualdad de condiciones que las demás, esto incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido y aceptado en un mercado laboral que sea abierto, inclusivo y accesible.

- Ley Nacional N° 27.044 otorga jerarquía suprallegal, a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo (año 2014), determinando que toda la normativa debe adecuarse y modificarse a la misma.

Todas las leyes que fueron enumeradas tienen un fundamento rehabilitador, que se caracteriza por la compensación frente a la deficiencia, enmarcadas en el paradigma médico de la discapacidad; a excepción de la Ley N° 26.378 que ratifica la Convención y la Ley N° 27.044 que le otorga jerarquía suprallegal, basadas en el paradigma social de la discapacidad, determinando que toda la normativa debe adecuarse y modificarse de acuerdo a la misma. Respecto de la adecuación de las Leyes a la Convención, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad llevó adelante un examen sobre los informes presentados por los Estados partes. Las observaciones finales del Comité<sup>22</sup> sobre Argentina afirman:

22 - Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Observaciones finales del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Naciones Unidas. Argentina. Septiembre 2012.

“El Comité observa con preocupación que en la armonización de la Convención con el ordenamiento jurídico nacional persisten importantes inconsistencias con los principios y mandatos de este tratado; especialmente, en lo relativo al igual reconocimiento de la persona ante la ley”. Enunciando también que:

“El Comité expresa su preocupación ante la ausencia de una estrategia coherente y general para aplicar el modelo de derechos humanos que establece la Convención, que incluya medidas de carácter positivo, para lograr la igualdad de hecho y de derecho de las personas con discapacidad y la plena efectividad de los principios y mandatos consagrados en la Convención en todos sus niveles”.

Dentro del marco de la entrevista realizada a la Dra. Jaime, asesora legal de IproDi, se consultó acerca de la jerarquía legal de la Convención en Argentina y como determina el resto de la legislación:

*“La Convención tiene cumplimiento obligatorio para nuestro país a partir de que se ratificó e incorporó a nuestro ordenamiento jurídico mediante la promulgación de la Ley 26.378, el 6 de junio de 2008”.*

Al consultarle respecto de la adecuación normativa, respondió:

*“Al ser un Tratado internacional de derechos humanos y haber sido incorporado mediante la ley mencionada, la Convención se encuentra por encima del resto de leyes y por debajo de la Constitución. Es decir, que cualquier ley que sea contraria a lo que establece la Convención resulta incompatible y por tanto debe ser modificada y/o derogada”<sup>23</sup>.*

Es a partir de la ratificación de la Convención antes mencio-

---

23 - Entrevista realizada a la Dra. Jaime. Asesora Legal del Instituto Provincial De Discapacidad de la Provincia de Entre Ríos, con fecha 19/11/2015.

nada, que el Estado argentino se compromete (a través de la sanción de la ley) a adoptar medidas que permitan a las personas con discapacidad tener acceso efectivo a programas generales de orientación técnica y vocacional, servicios de colocación y formación profesional y continua; como así también, a generar políticas que alienten la oportunidad de empleo y la promoción profesional de las personas con discapacidad en el mercado laboral, apoyando su búsqueda, obtención y mantenimiento del empleo; por otro lado, se compromete a promover oportunidades de empleo por cuenta propia, construcción de cooperativas y de inicio de empresas propias; emplear a personas con discapacidad en el sector público; promover el empleo de las personas con discapacidad en el sector privado mediante políticas y medidas pertinentes; fomentar la experiencia laboral en el mercado de trabajo abierto y por último promover programas de rehabilitación vocacional y profesional, manteniendo el empleo y reincorporación al trabajo dirigidos a personas con discapacidad.

En el año 2011, por Resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social N° 124, se crea el PROGRAMA PROMOVER IGUALDAD, el cual tiene como objetivo asistir a los trabajadores con discapacidad que estén en situación de desocupación, previendo su aplicación mediante las siguientes líneas de acción:

1) Actividades Asociativas de Interés Comunitarios, que se ejecuta 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 psicosociales o psiquiátricas. La línea 1, está destinada a trabajadores con discapacidad mental o intelectual.

2) Actividades de Apoyo a la Inserción Laboral, que promoverá la inclusión de trabajadores con discapacidades en prestaciones formativas o de promoción del empleo ejecutadas o impulsadas por el Estado: Orientación laboral, apoyo en la búsqueda de empleo, formación profesional, certificación de estudios formales, asistencia al desarrollo de emprendimientos independientes y/o de inserción laboral. La línea 2, está destinada a trabajadores con discapacidades que no sean mentales o intelectuales. La Línea 2 del PROGRAMA PROMOVER IGUALDAD se implementa a través de las siguientes prestaciones:

- *Programa Especial de Formación y Asistencia Técnica para el Trabajo para trabajadores con discapacidad.* Objetivo: Brindar a las personas con discapacidad a través de Organismos habilitados para tal fin cursos de capacitación que permitan incrementar competencias, mejorar las condiciones de empleabilidad y apoyar la búsqueda de empleo u ocupación.

- *Inserción Laboral. Incentivo a los empleadores.* Objetivo: Promoción de los trabajadores con discapacidad, a través del otorgamiento de mayores incentivos a los empleadores para su contratación.

- *Acciones de Entrenamiento para el Trabajo.* Objetivo: Fortalecer la adquisición de experiencia y conocimientos de las personas con discapacidad en oficios demandados localmente mediante su capacitación y práctica en un puesto de trabajo.

- *Terminalidad Educativa.* Objetivo: Mejorar la situación educativa (finalización de estudios en todos los niveles formales:

primarios, secundarios y/o universitarios) y la formación laboral de los trabajadores con discapacidad, propiciando un mejor acceso al mercado de trabajo y/o potenciando las condiciones de empleabilidad de esa población.

- *Programa de Asistencia a los Talleres Protegidos de Producción.*  
Objetivo: Apoyo económico a los miembros de los talleres protegidos de producción.

Siguiendo con las políticas públicas orientadas al fomento e inclusión del empleo de las personas con discapacidad se detallan aquellas que son implementadas y coordinadas a través del IproDi<sup>24</sup>. Las mismas fueron elaboradas y financiadas a través de los Programas de Ley de Cheques N° 24.452 de la Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas con Discapacidad (CONADIS)<sup>25</sup>. La Ley de Cheques se constituyó como un fondo administrado por la ConaDis, dependiente de Presidencia de la Nación. Este fondo proviene de todas las provincias y está íntegramente dedicado a la discapacidad. Los programas ejecutados por el IproDi para el fomento del

---

24 - Actualmente desde IproDi no se están llevando adelante política tendientes a la inclusión laboral; las que perduraron en el tiempo fueron aquellos proyectos que se financiaban desde ConaDis para apoyo a emprendedores, Fortalecimiento de Unidades Productivas Inclusivas y Adaptación Profesional de Puestos de Trabajos. Programas que han sido recortados en el año 2016.

25 - El Consejo Nacional Asesora para la Integración de las Personas con Discapacidad (ConaDis) depende del Consejo Nacional de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación y tiene como responsabilidad coordinar, normativizar, asesorar, promover y difundir con carácter nacional, todas aquellas acciones que contribuyan directa o indirectamente a la integración de las personas con discapacidad, sin distinción de edad, sexo, raza, religión o nivel socio-económico, asegurando una equitativa distribución y acceso a los beneficios que se instituyen. [www.conadis.gov.ar/responsabilidades.html](http://www.conadis.gov.ar/responsabilidades.html)

empleo y la inclusión laboral a través de la Ley de Cheques de ConaDis fueron:

- *Programa de Apoyo a Emprendedores con Discapacidad*. Objetivo: Apoyar económicamente a emprendedores con discapacidad buscando fortalecer aquellas iniciativas productivas que promuevan saberes y habilidades con el objetivo de obtener ingresos a través del trabajo, financiando herramientas e insumos vinculados a la actividad que realiza.

- *Programa de Fortalecimiento de Unidades Productivas Inclusivas*. Objetivo: Promover el apoyo económico a unidades productivas conformadas o que integren personas con discapacidad, buscando a través del mismo fortalecer estas unidades de negocios para mejorar su inclusión en el mercado comercial formal, permitiendo potenciar la integración, autonomía y equiparación de oportunidades de las personas con discapacidad en el trabajo, financiando equipamiento, infraestructura, insumos y asistencia para el gerenciamiento.

- *Programas de Adaptación Profesional de Puesto de Trabajo*. Objetivo: Fortalecer la adaptación profesional del puesto de empleo de las personas con discapacidad en relación de dependencia a tiempo indeterminado, posibilitando los ajustes razonables que para el caso particular faciliten o permitan el desempeño laboral propio de la tarea o función a realizar, financiando la adaptación del mobiliario existente y/o compra del mismo, adaptación de herramientas, máquinas o equipos, adquisición de software determinados y otras necesidades del solicitante.

Por otro lado, desde el IproDi se han elaborado políticas orientadas a la inclusión laboral que contemplaba las siguientes acciones:

- Coordinar con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación la inclusión de los aspirantes a los diferentes programas de empleo y capacitación.

- Programa BECCA del IProDi, que consiste en la cobertura del arancelamiento de cursos de capacitación para los aspirantes, cuando éstos sean dictados por entidades privadas.

- Coordinar desde la Dirección de Educación Especial, Dirección de jóvenes y adultos y los bachilleratos acelerados para adultos dependientes del Consejo General de Educación de la Provincia de Entre Ríos la inclusión de aspirantes para la capacitación en oficios.

- Realizar convenios con ONGs a los fines de que los aspirantes puedan realizar pasantías como un paso previo e indispensable para el futuro desempeño laboral en un empleo.

- Capacitar al trabajador en los riesgos inherentes a la actividad que está realizando, conforme la reglamentación vigente en materia de riesgos laborales.

A su vez, en el año 2012 se firma un convenio entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Provincia de Entre Ríos y el IproDi, con el objetivo de promover el ejercicio del derecho al trabajo, fortaleciendo acciones tendientes a

proteger los derechos de las personas con discapacidad; alentar las oportunidades de empleo tanto en el sector público como en el privado; velar porque se realicen las modificaciones o las adaptaciones necesarias para las situaciones de discapacidad; promover instancias de formación profesional y de experiencia laboral; y fomentar la articulación y el compromiso de gestiones con organismos públicos, sector empresarial y organizaciones sociales, mediante la implementación de acciones de asistencia técnica y coordinación para la ejecución conjunta de las actividades.

Por último, se hace mención de la Modificación del Artículo 8° de la Ley 22.431 que indica que los tres poderes del el Estado Nacional (entendiéndose por tal los tres poderes que lo constituyen, sus organismos descentralizados o autárquicos, los entes públicos no estatales, las empresas del Estado y las empresas privadas concesionarias de servicios públicos) están obligados a ocupar personas con discapacidad que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo en una proporción no inferior al cuatro por ciento (4%) de la totalidad de su personal y a establecer reservas de puestos de trabajo a ser exclusivamente ocupados por ellas. En la entrevista realizada a la Dra. Jaime se le consulta respecto de la aplicación de esta última disposición:

*“Aunque una ley obliga a los organismos públicos a cumplir con un cupo del cuatro por ciento para las personas con discapacidad, la mayoría no lo cumple. La norma nacional fue sancionada hace 30 años, pero recién se reglamentó en 2010. En el sector privado, ocurre algo similar”.*

Agregando que:

*“La Ley 22.431 indica que los tres poderes del Estado tienen la obligación de ocupar personas con discapacidad que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo, en una proporción no*

*inferior al cuatro por ciento de la totalidad del personal (en la Municipalidad de Córdoba, el cupo es del cinco por ciento). El porcentaje es obligatorio para todo el personal de planta permanente y para contratados. También obliga a las empresas privadas concesionarias de servicios públicos. Pero el cupo no se cumple en los organismos públicos nacionales, provinciales y municipales”<sup>26</sup>.*

Se comprueba la existencia de políticas públicas implementadas desde distintos organismos gubernamentales. Las mismas tienen la característica de convertirse en bolsas de trabajo y espacios de contención o brindar capacitaciones a las personas con alguna discapacidad, pero no existe un acompañamiento y una modalidad efectiva que fomente a los empleadores a incluirlos entre su planta de trabajo.

Entonces, las políticas de Estado solo cumplen las expectativas de formación, pero la situación problema permanece, ya que no se prevén acciones tendientes a generar conciencia e incentivos, como tampoco la información necesaria sobre las potencialidades de este grupo de personas.

No se comprueba la implementación de políticas públicas que efectivamente hayan generado desarrollo y crecimiento personal en las personas con discapacidad. Sosteniendo que el Estado define al sujeto y su rol en la sociedad y que es a través de las políticas que se han implementado que se produce y reproduce un estado de dependencia, ya que tienen un carácter “compensatorio” de una supuesta falencia para desarrollar determinadas tareas.

Si bien, existen experiencias que muestran que de abrirse las posibilidades y se fomentarse la inclusión de personas con discapacidad en circuitos laborales estos lograrían mejorar su

26 - Entrevista realizada a la Dra. Jaime. Asesora Legal del Instituto Provincial De Discapacidad de la Provincia de Entre Ríos, con fecha 19/11/2016.

capacidad de respuesta, manejo del dinero, potencialidades para ayudar en el hogar, aumentarían su autoestima, generarían vínculos y al verse reconocidos se modificaría la forma en que se vinculan con la comunidad toda; estas experiencias no son masivas y siempre desde iniciativas privadas (ONGs, Escuelas Especiales, etc.) y por lo tanto con una llegada limitada. Se pretende reflejar que las características de las políticas que el Estado implementa mantiene un estado de situación pasiva de las personas con discapacidad en el ámbito laboral, provocando la no inclusión en uno de los espacios claves para el desarrollo personal.

El Estado afirma y refleja su posición frente a determinadas problemáticas, mediante sus políticas públicas, donde fija una posición y se define ideológicamente. En definitiva se puede concluir que el Estado mantiene a las personas con discapacidad fuera del circuito laboral, compensando esta situación a partir de acciones paliativas que aminoren esta situación, provocando un aumento de la dependencia y un crecimiento limitado de este grupo de personas.

## **2.2 Definición de Políticas Públicas Laborales para personas con discapacidad en la Ciudad de Paraná: incidencias en la plena socialización de personas con discapacidad**

Las políticas públicas laborales en la Ciudad de Paraná, son la “respuesta” frente al reclamo de una parte de la sociedad que pretende la inclusión laboral y la igualdad de oportunidades, pero su elaboración e implementación no generan una inclusión real ni una concientización de la comunidad en general. Como resultado se observa que la finalidad es la contención a aquellas instituciones (educativas o solidarias), padres o personas con discapacidad que buscan insertarse en el mercado laboral.

Se afirma que las políticas públicas vinculadas a la inserción laboral tienen una perspectiva reduccionista de la problemática, y por lo tanto no atienden todos los factores sociales que están presentes y que resultan determinantes para el estado de situación de este grupo. Al respecto la Lic. Bianchi afirma:

*“El papel del Estado es minoritario.*

*Si bien, están legisladas las obligaciones del Estado en cuanto a la responsabilidad de emplear a un porcentaje de la población ello no se cumplen, por lo tanto somos quienes acompañamos a los jóvenes en el reclamo para que ello que está plasmado se cumpla. Los programas son líneas de entrenamiento valederas que deberían sostenerse por un tiempo para luego dar paso a otras posibilidades pero ello no se cumple, al mismo tiempo consideramos que no solo el empleo en relación de dependencia debe ser una posibilidad sino también ampliar el horizonte respecto de la importancia comunitaria del trabajo independiente”.*<sup>27</sup>

En la elaboración de las políticas públicas laborales, no existen acciones tendientes a la sensibilización social frente a la inclusión laboral de las personas con discapacidad, aspecto que se sostiene como fundamental a la hora de pensar a la discapacidad desde una mirada social.

Al respecto la Sra. Gómez afirma:

*“No existe dentro de las políticas del PROMOVER una instancia de socialización destinada a que la comunidad conozca las potencialidades de las personas con discapacidad”.*<sup>28</sup>

Por su parte, la Sra. Duarte sostiene que:

---

27 - Entrevista realizada a la Lic. en Trabajo Social. Melisa Bianchi. Perteneciente a Equipo Técnico de A.P.A.N.A, con fecha 09/03/2016.

28 - Entrevista realizada a la Sra. Betiana Gómez, quien forma parte de la Gerencia de Empleo y Capacitación de la Secretaria de Trabajo y Seguridad Social (En el momento de la entrevista Ministerio de Empleo, Trabajo y Empleo), con fecha 02/12/2015.

*“En el ámbito privado es más difícil implementar las políticas laborales, por lo cual se podrían generar instancias de sensibilización, mediante charlas o talleres informativos en el sector, ya que no es conveniente seguir implementando políticas sin realizar un trabajo previo de concientización e incentivo de la responsabilidad social empresarial, no es posible lograr ejecutar estas políticas públicas y menos aún lograr los objetivos planeados”.*

Agregando que:

*“Hay demasiadas representaciones sociales que marcan que debemos trabajar en redes, empezando a concienciarnos nosotros de la responsabilidad como sociedad para generar empleo para todos y todas, luego llegar al sector empresarial con herramientas que posibiliten espacios concretos de inclusión laboral”.*<sup>29</sup>

En sus fundamentos no existe una conceptualización de la importancia del empleo en el crecimiento individual y el desarrollo personal de cualquier persona. En el caso particular de quienes tienen una discapacidad se vuelve aún más importante, ya que se ven limitados para acceder a puestos de trabajos, ya sea por prejuicio o porque efectivamente las políticas públicas no están orientadas al ejercicio y promoción del empleo de manera tal que se revierta la situación dada.

A su vez, la Sra. Gómez da cuenta de que:

*“En los fundamentos no existe un apartado dedicado a la sensibilización de la importancia del empleo, nosotros tenemos armado los programas para brindar capacitaciones y posibles inserciones laborales pero no hay módulos específicos*

---

29 - Entrevista realizada a la Srta. Gabriela Duarte, quien pertenece al área de Relaciones con Empresas de la Oficina de Empleo de la Municipalidad de Paraná, con fecha 12/03/2016.

*sobre el trabajo en tanto aspecto importante para el crecimiento y para la comunidad”.*<sup>30</sup>

Se puede observar que desde los mismos organismos estatales que fueron consultados entienden que las políticas laborales para personas con discapacidad no contemplan todas sus dimensiones y no tienen continuidad en el tiempo; lo cual ha generado que se sigan sosteniendo los parámetros paternalistas y una cultura de la niñez permanente. Acerca de las políticas laborales para personas con discapacidad:

*“Sufren las mismas falencias que los trabajadores (trabajo en negro, pocas posibilidades laborales, etc.), paradigmas retrógrados que aún subsisten tanto en la educación como en las familias y la comunidad en general, desde el concepto de persona con discapacidad, como el proteccionismo paternalista, ven las falencias y no las posibilidades”.*<sup>31</sup>

Desde el mismo IproDi se evidencian las falencias respecto de la elaboración e implementación de las políticas públicas destinadas a la inserción laboral de las personas con discapacidad.

Desde la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral del Ministerio de Empleo, Trabajo y Seguridad Social también se asumen las deficiencias, afirmando que:

*“Lo que pasa es que actualmente existe una desarticulación entre los organismos del Estado. Vincular diversas áreas para dar continuidad a las capacitaciones. En necesario tener una visión más amplia, como por ejemplo: si aprendo a hacer algo debo saber cómo ofrecerlo (...) Estamos en falta en muchos*

---

30 - Entrevista realizada a la Sra. Betiana Gómez, quien forma parte de la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral del Ministerio de Empleo, Trabajo y Seguridad Social de la Provincia de Entre Ríos, con fecha 02/12/2015.

31 - Entrevista realizada a la Terapista Ocupacional, Yanina Rodríguez, integrante del Equipo Técnico del IproDi, con fecha 07/03/2016.

*aspectos, fundamentalmente en el seguimiento y el control sobre las políticas ya implementadas”<sup>32</sup>*

Por otro lado, quien está a cargo de la implementación de los programas en la Oficina de Empleo de la Municipalidad afirma que, si bien la justificación de los objetivos es positivo y se brinda asesoramiento y entrenamiento, no existe una continuidad y una efectiva inserción laboral:

*“Los programas de inserción laboral como objetivo son muy buenos, pero tiene una gran falencia que es no sensibilizar. Los programas que logran desarrollar habilidades y conocimientos no tienen continuidad, ya que no se generan espacios de inclusión laboral formal, con lo cual no se avanza en la profundización de estas políticas de inclusión, y de esta manera no hay inclusión. Quedamos en el camino”.<sup>33</sup>*

Al no existir políticas laborales que se sostengan en el tiempo, las acciones se reducen a capacitaciones, pasantías, talleres protegidos, etc., ninguna de las cuales garantiza la efectiva inserción laboral de estas personas. Por otro lado, en lo que respecta a los empleadores, el Estado no cumple los porcentajes mínimos de empleados con discapacidad<sup>34</sup>.

---

32 - Entrevista realizada a la Sra. Betiana Gómez, quien forma parte de la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral del Ministerio de de Empleo, Trabajo y Seguridad Social de la Pcia. de Entre Ríos, con fecha 02/12/2015.

33 - Entrevista realizada a la Sta. Gabriela Duarte, quien forma parte del área de relaciones con Empresas de la Oficina de Empleo de la Municipalidad de Paraná, con fecha 14/03/2016.

34 - No existe relevamiento respecto de la cantidad de personas con discapacidad en el Estado. Esta afirmación surge de las diversas visitas a las reparticiones públicas, de las entrevistas a los actores claves en materia de discapacidad y de la observación no participantes de los lugares que han sido relevados. De manera confidencial se me reveló que existe una decisión política de no contemplar estos números .

Podemos observar que existen empleados con discapacidad en aquellos lugares más sensibles respecto de esta temática, por ejemplo: IproDi, Ministerio de Empleo, Trabajo y Seguridad Social, Talleres Protegidos y Escuelas Especiales. Estos espacios siguen siendo espacios de contención y no permiten dar cuenta de la importancia que tiene el empleo en el desarrollo de este grupo.

Para dar cuenta de lo antes mencionado se llevo adelante una observación no participante, en este caso en IproDi: Se observan dos empleados sordos. Uno realizando labores administrativos y la otra empleada es parte del equipo de lengua de señas. En ambos casos se vieron obligados en generar ciertos “códigos” para poder comunicarse, ya que los compañeros de trabajo (exceptuando a quienes componen el equipo de lengua de señas) no están capacitados, lo que dificulta enormemente los vínculos laborales y el desarrollo de las actividades diarias de las personas con discapacidad. Por otro lado, también imposibilita la comunicación con las personas sordas que asisten al Instituto, generando situaciones de dependencia. Una situación similar comenta la Sra. Gómez en el momento de la entrevista:

*“Tenemos dos compañeros de trabajo ciegos con los cuales no sabemos cómo trabajar en equipo. No tuvimos ninguna capacitación o sensibilización para recepcionar a esas personas, y hoy no podemos trabajar en equipo”.*<sup>35</sup>

Hacia afuera de estos ámbitos, en el espacio estrictamente privado, normalmente no se observan personas con discapacidad. No se afirma que no exista empleo inclusivo, se sostiene que no se pudo detectar ámbitos laborales culturalmente in-

---

35 - Entrevista realizada a la Sra. Betiana Gómez, quien forma parte de la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral del Ministerio de de Empleo, Trabajo y Seguridad Social de la Pcia. de Entre Ríos, con fecha 02/12/2015.

clusivos, y que por lo tanto se puede concluir que predomina el prejuicio y el desconocimiento.

Las personas con discapacidad, en los diferentes encuentros (en las charlas mantenidas con las personas claves en el marco de las entrevistas realizadas), han manifestado que es titánica la tarea de lograr un empleo en el ámbito privado, situación que empeora las condiciones emocionales y psíquicas.

El impacto social de la implementación de las políticas públicas laborales para personas con discapacidad es casi nulo, no se observan grandes cambios en el concepto social de estas personas en los empleadores y en la sociedad en general. Aquellas personas con discapacidad que están ejerciendo alguna función lo hacen desde espacios públicos y son casos aislados.

En los espacios públicos antes mencionados no existe capacitación ni inclusión real. Quienes tienen alguna discapacidad ven reducida su socialización y manejo laboral a causa de la imposibilidad de vincularse naturalmente con sus compañeros, los cuales por desconocimiento o prejuicios se ven limitados a la hora de compartir las labores diarias. Muchas veces se observa que, no saben cómo contener o acompañar a una persona no vidente o no existe una capacitación en lengua de señas que permita trabajar con personas sordas, estas son situaciones de las más comunes en los espacios donde hay empleados con alguna discapacidad. Lo antes descrito entorpece el desarrollo laboral y el trabajo en equipo, tanto como limita las potencialidades de quienes tienen una discapacidad.

Recapitulando, podemos decir que las políticas públicas laborales resultan determinantes en la plena socialización de las personas con discapacidad, pero a juzgar por lo antes esbozado, las políticas elaboradas en el periodo comprendido entre 2003 y 2013 han sido (y siguen siendo) paternalistas y reduccionistas.

En los fundamentos de las políticas laborales no se hace hincapié en la importancia de la inclusión laboral para el crecimiento y desarrollo, tanto para las personas con discapacidad como para la sociedad en general. Se puede observar que si bien han diversificado las posibilidades o las ofertas desde el Estado, respecto a programas, capacitaciones, bolsas de trabajo, etc., los resultados siguen siendo los mismos históricamente.

Afirmando que, no hay un cambio de paradigma a la hora de elaborar las políticas públicas, no prima el concepto social de discapacidad y es menester poner el centro en las barreras sociales que discapacitan al discapacitado, para poder lograr un cambio de concepto y re-definir el rol del sujeto dentro de una comunidad.

### **2.3 Breve descripción del impacto de las políticas públicas laborales en las personas con discapacidad, en la Ciudad de Paraná**

La inclusión laboral depende del tipo de discapacidad, de las trayectorias académicas, las historias familiares y la situación socio-económicas. Las políticas laborales estarán atravesadas por esos condicionantes personales y por los organismos que las implementen.

Por un lado, se observa que existen casos de instituciones educativas para personas con discapacidad mental que están fomentando el empleo a través de la presentación de proyectos a través del Programa PROMOVER<sup>36</sup>, los cuales fomentan grupos laborales dentro del mismo establecimiento. Tienen la característica de ser talleres de producción con venta al público, conformados por personas con discapacidad intelectual.

---

36 - Aclaración: Los programas Promover están elaborados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y son implementados a través de la Oficina de Empleo Municipal.

Se generan espacios en los cuales siguen interactuando entre pares, que si bien los profesionales lo contemplan como algo necesario, no proyectan la inserción fuera de ese ámbito. Lo que se advierte es que no existe realmente una salida laboral hacia el mercado de trabajo, sino más bien un taller en el cual ganan una suma menor y poco significativa de dinero por la venta de estos productos. Al respecto la Lic. Bianchi afirma:

*“A través del Programa Promover, los jóvenes reciben un incentivo para desarrollar talleres de capacitación (panadería), mientras cumplan con requisitos, como oficio. Además en la Institución hay tres adultos y jóvenes que realizan pasantías rentadas, la mayoría supera el año por lo tanto la figura de pasante ya no tiene vigencia y por lo tanto estamos exigiendo un pase a empleo formal”.*<sup>37</sup>

En relación a la inserción laboral a través de los Programas de capacitación en Oficio (Promover), el Sr. Negro opina:

*“Nosotros trabajamos en la Escuela en la Panadería, tres veces por semanas, hacemos los productos y tenemos venta al público. Siempre nos va muy bien y recibimos una plata por el trabajo a fin de mes”.*<sup>38</sup>

Cuando se le consultó sobre la posibilidad de buscar y encontrar empleo fuera del establecimiento educativo al que asiste, y si conoce a personas con discapacidad que estén actualmente trabajando en el empleo público o privado, respondió:

*“No sé cómo se buscar trabajo en otro lado. Acá estoy cómodo y no sé si conseguiría trabajo en otro lugar (...) No conozco ami-*

---

37 - Entrevista realizada a la Lic. en Trabajo Social. Melisa Bianchi. Perteneciente a Equipo Técnico de A.P.A.N.A, con fecha 09/03/2016.

38 - Entrevista realizada a Ernesto Negro, persona con discapacidad mental, realizando tareas en Oficio en A.P.A.N.A en el taller de panadería, con fecha 03/11/2015.

*gos que estén trabajando en otros lugares, a todos los que conozco estamos acá”.*<sup>39</sup>

También se relevan casos donde personas con discapacidad cumplen algunas funciones particulares dentro de instituciones educativas, pero la lógica del vínculo es la misma que las mencionadas en los casos anteriores, solo se estrechan relaciones entre pares y con los propios docentes y directivos de ese establecimiento. La modalidad es la de Pasantía, la cual expide cada año y al no lograr cambiar de figura siguen tratando de sostener al menos esa modalidad.

Se entrevistó al Sr. Formente quien realiza tareas de portería y atención al público en A.P.A.N.A:

*“Yo trabajo en la escuela donde voy, soy portero y atiendo teléfono (...). No sé cómo se busca trabajo fuera de la escuela (...) Yo quisiera trabajar en algún lugar por más plata y atendiendo al público, pero no sé cómo buscar y tampoco sé dónde podría buscarlo”*<sup>40</sup>.

Por otro lado, cuando hablamos de otro tipo de discapacidades (sordos, ciegos, discapacidad motora, etc.) la situaciones no son muy disímiles. Los casos que se han podido relevar son empleos dentro de organismos vinculados a la temática: Ministerio de Empleo, Trabajo y Seguridad Social, IproDi, Oficina de Empleo, Consejo de Educación de la Provincia de Entre Ríos, etc. Generalmente estas personas no pueden brindar al máximo sus potencialidades. Se recibe a personas con discapacidad sin los medios necesarios (fundamentalmente vinculados a la accesibilidad arquitectónica y comunicacional) y la

39 - Entrevista realizada a Ernesto Negro, persona con discapacidad mental, realizando tareas en Oficio en A.P.A.N.A en el taller de panadería, con fecha 03/11/2015.

40 - Entrevista realizada a Darío Formente, persona con discapacidad mental, realizando tareas en A.P.A.N.A. con fecha 03/11/2015.

información pertinente para desempeñar tareas en equipo. Al respecto la Sra. Gómez opina:

*“Al Ministerio entró a trabajar una persona no vidente, nosotros no sabemos cómo manejarlo o guiarlo o sumarlo al equipo de trabajo. Entendemos y vemos la necesidad de estar preparados para poder integrar a las personas con discapacidad con la que compartimos las tareas, lo sugerimos pero no podemos hacer más que eso. Hoy en día esa persona está muy aislada del trabajo en grupo y de algunas tareas y nos damos cuenta que es por nuestras limitaciones para poder sumarlo a los grupos de trabajo. No sé si es ignorancia o prejuicio, pero creo que esta situación debe darse en todos los lugares que no tienen una preparación o capacitación”<sup>41</sup>*

Las características de los espacios donde se abre la posibilidad de incorporar a personas con discapacidad se ven limitados a la hora de potenciar a este grupo, ya que no se contemplan las condiciones necesarias. La Srta. Salzmann comenta al respecto:

*“Trabajo en el Equipo de Lengua de Señas del IproDi, nosotros organizamos cursos de lenguas de señas y también filmamos instructivos y noticias para la comunidad sordas, que después subimos a las redes sociales. Mis compañeros son intérpretes y por eso puedo trabajar con ellos, son 3. Como soy sorda son los únicos con los que tengo contacto en el IproDi. El resto no sabe cómo comunicarse conmigo, jamás compartimos una tarea y lo que tiene que ver con el compañerismo solo nos saludamos y no tenemos ningún otro contacto, la mayoría de las veces estoy al margen de las conversaciones o situaciones de la oficina, si algunos de mis compañeros del equipo está y me lo interpreta lo entien-*

41 - Entrevista realizada a la Sra. Betiana Gómez, quien forma parte de la Gerencia de Empleo y Capacitación de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (En el momento de la entrevista Ministerio de Empleo, Trabajo y Empleo), con fecha 02/12/2015

*do, si no estoy afuera de lo que está pasado”.*

La entrevista estuvo orientada fundamentalmente a saber qué tareas comparte con los compañeros oyentes, ya que resulta un dato revelador para poder dar cuenta del rol que cumple y como se genera el desarrollo individual en comunión con sus vínculos laborales:

*“Si necesito comunicarme por cuestiones laborales tengo que esperar que este alguno de los intérpretes sino no puedo hacer mi tarea. Nunca puedo participar de otras tareas en la Oficina que no sean estrictamente las que hacemos con el Equipo de Lengua de Señas, mis compañeros intérpretes si participan de debates y de reuniones que tienen que ver con la educación o la salud y el tratamiento de la comunidad sorda, pero yo no, se hace complicado mantener un diálogo con quienes no manejan el lenguaje de señas”<sup>42</sup>*

Como algo más sensible aún, estos espacios están abiertos a la concurrencia de personas con discapacidad, por temas diversos, situaciones que tampoco pueden contener y dar respuesta de manera efectiva. Sobre esta situación la Sra. Paola Morath, quien está a cargo de la mesa de entrada y atención al público de IproDi, nos da su opinión:

*“Yo estoy en la parte de mesa de entrada del IproDi, recibo la documentación para el Certificado Único de Discapacidad, asesoro y oriento a las personas sobre dónde y cómo hacer los trámites”.*

Cuando se le consultó respecto de si las personas con discapacidad solían acercarse de manera autónoma o si suelen ir acompañados, la misma respondió: *“Y generalmente vienen acompañados”*

A lo que se re - preguntó si sabía porque iban con alguien más:

---

42 - Entrevista realizada a la Sra. Marianela Salzmann, quien forma parte del Equipo de Lengua de Señas del IproDi, con fecha 02/12/2015

*“Si son personas con discapacidad mental siempre vienen con algún familiar o encargado, y si es alguna otra discapacidad vienen acompañados porque es más fácil, nosotros no sabemos lengua de señas y a veces no tenemos los papeles en braille para poder facilitarles a las personas ciegas”*

A lo que agrega:

*“Yo empecé un curso en lengua de señas porque realmente me angustiaba la situación de no poder comunicarme con la persona que se acerca la Instituto por algún trámite, yo veo como los adultos tienen que venir con alguien porque no podemos comunicarnos. Lo mismo pasa con la personas ciegas”.*<sup>43</sup>

Por otro lado, al consultar en la Oficina de Empleo y en IproDi, sobre los procedimientos para acceder a los Programas que financian los emprendimientos independientes se evidencia que demandan muchas instancias burocráticas y resultan ser engorrosos. Por lo general, quienes están a cargo de estas áreas sólo controlan la documentación solicitada, pero no hay un mecanismo de apoyo y acompañamiento de otro tipo.

En los casos antes mencionados, las personas con discapacidad vuelven a caer en la dependencia de algún familiar y/o amigo que le brinde apoyo y destine gran parte de su tiempo a recolectar, elaborar y presentar la documentación. Los requisitos y trámites no están digitalizados y elaborados a través de medios accesibles para personas sordas o ciegas, tampoco las condiciones edilicias y de acompañamiento del área permiten que personas con discapacidades motrices o intelectuales puedan tener posibilidad de realizar solos este proceso. Estos trámites suelen demandar mucho tiempo y siempre tienen trabas y complicaciones. No solo para recibir el beneficio sino también, una vez en marcha el emprendimiento, para

43 - Entrevista realizada a la Sra. Paola Morath, quien atiende en mesa de entrada en el IproDi, con fecha 03/03/2016.

rendir lo invertido.

En la Observación no participante en la Oficina de Empleo de la Municipalidad de Paraná se relevó: quienes se acercan para informarse, elaborar y llevar el seguimiento de proyectos laborales están en compañía de familiares y/o amigos. Los papeles que deben entregar son exhaustivos y complejos. Si bien los empleados muestran una gran predisposición, los pasos a seguir son muchos y no adecuados ni accesibles para las personas con discapacidad.

Se puede dar cuenta que no solo no hay accesibilidad comunicacional (sistema braille, intérpretes en lengua de señas, etc.) sino que tampoco edilicia, los trámites se realizan en un primer piso, para lo cual hay que acceder por escaleras.

También se observa que no existe algún mecanismo de acompañamiento para personas con discapacidad mental para que los procesos puedan llevarse adelante de manera independiente, sin infantilizar a la persona.

A modo de aclaración, cuando se hace mención sobre la “accesibilidad” se tiene en mente un concepto amplio de la misma. En este sentido, cuando se habla de accesibilidad se piensa en diversas aristas. En el Informe Mundial sobre la Discapacidad<sup>44</sup> se afirma que: “Otro de los aspectos necesarios para la accesibilidad son las limitaciones externas, que incluyen la asequibilidad económica, las prioridades en pugna, la disponibilidad de tecnología y conocimiento, y las diferencias culturales” (Informe Mundial sobre la discapacidad; 2011:189)

Entonces dejamos establecido que cuando hacemos referencia a la accesibilidad estamos hablando no solo del acceso físico a edificios, calles, el transporte, sino también a la informa-

44 - Informe Mundial sobre la Discapacidad. Organización Mundial de la Salud. Capítulo 6: Ambientes favorables. Malta. 2011.

ción y la comunicación. Estableciendo la importancia determinante de las actitudes negativas como factor ambiental clave que necesita observarse en todos los ámbitos.

En la Guía Regional de Accesibilidad para Empleadores elaborada por el Equipo de Accesibilidad de la Fundación Rumbos de Argentina<sup>45</sup> definen a la accesibilidad desde el concepto de Interfase:

“La interfase es un espacio en el que se articula la interacción entre el cuerpo humano, la herramienta y la intención de la acción. Si estoy en un cuarto a oscuras y quiero ver, necesito prender la luz. La interfase vehiculiza una acción destinada a un fin determinado, vinculando el elemento, objeto o dispositivo a ser accionado o usado, con el ser humano que lo accionará. Una tijera no tendría razón de existir si con ella una persona no pudiera cortar”.

Desde el Equipo de Accesibilidad también se enumeraron una serie de atributos que configuraron un espacio laboral apropiado para incorporar a las personas con discapacidad:

Son aquellos que posibilitan o facilitan las instancias básicas de movilidad, llegar de un punto a otro; pasar de un ámbito a otro; Aproximarse y posicionarse ante un equipamiento; Desempeñarse (Usabilidad); Información anticipada; Condiciones ópticas, iluminación y acústicas; Información háptica, sonora o topológica. Más específicamente:

- Recursos para posibilitar a personas con dificultad motoras realizar físicamente actividades tales como movilizarse, desplazarse y accionar mecanismos u objetos.

---

45 - Proyecto: “Fortaleciendo oportunidades de Empleo de Personas con Discapacidad”. Equipo de Accesibilidad Fundación Rumbos. Banco Interamericano de Desarrollo. Argentina. 2010.

- Recursos para facilitar el reconocimiento de itinerarios y la ubicación de lugares y elementos de equipamiento o de uso a personas ciegas o con discapacidad visual severa.
- Recursos de detección de señales para personas con discapacidad auditiva.
- Recursos para facilitar la movilidad de personas con discapacidad intelectual o motriz.
- Recursos para posibilitar a personas con discapacidad motora severa o con dificultad o imposibilidad de usar sus manos, desempeñar tareas mediante el uso de la computadora.
- Recursos para posibilitar a personas ciegas o con discapacidad visual severa, realizar tareas tales como buscar información, leer y generar contenido escrito.
- Recursos para facilitar la comunicación a personas con discapacidad auditiva o dificultades en el habla.
- Recursos para facilitar el aprendizaje y el desempeño de tareas a personas con discapacidad intelectual.
- Recursos para facilitar actividades personas o tareas que impliquen esfuerzo físico a personas con discapacidad motora o dificultades de movilidad.
- Recursos para brindar condiciones ambientales de mayor confiabilidad a personas ciegas o con discapacidad visual severa.

- Recursos para facilitar a personas con discapacidad auditiva participar de manera activa en actividades grupales donde es necesario comunicarse con más de una persona a la vez

- Recursos para facilitar la comprensión y adaptación a la tarea de la persona con discapacidad intelectual o mental.

Queda claro que la accesibilidad no es solo una cuestión arquitectónica, como generalmente se la vincula, sino que también forman parte otros elementos necesarios. Otro aspecto a tener en cuenta es el acceso a la educación y la información adaptada. Retomando las entrevistas con actores claves, se estableció contacto con personas con discapacidad que hayan culminado una carrera terciaria y/o universitaria. Las entrevistas estuvieron basadas en el acceso al empleo y en cuales han sido las mayores dificultades y desafíos. En primer lugar se entrevistó al Sr. Reca, preguntando si ha tenido empleos estables, y de ser así, como se ha desenvuelto en esos espacios:

*“Yo trabajo desde que termine la tecnicatura<sup>46</sup>, trabaje en la U.N.L<sup>47</sup>, y ahora estoy trabajando en una escuela para niños y jóvenes ciegos<sup>48</sup> y en el IproDi (...) Particularmente nunca tuve problemas para desenvolverme en los espacios laborales, mis mayores dificultades tienen que ver con trasladarme en la ciudad y algunos accidentes que sufrí, porque no se piensa en ciudades basadas en la accesibilidad urbana”.*

---

46 - Tecnicatura en Sistema Braille y Tiflotecnología.

47 - En el Programa de Accesibilidad de la Universidad Nacional del Litoral; el cual tenía como objetivo: digitalizar documentación, capacitación docente, etc. y todo lo vinculado a la discapacidad en la Universidad.

48 - “Escuela para ciegos y disminuidos visuales Helen Keller”.

Cuando se le re- pregunto acerca de que porque entiende que él puede desenvolverse plenamente en sus espacios laborales y otras personas con discapacidad manifiestan no poder lograrlo, respondió:

*“Mi familia fue un pilar fundamental para que yo tenga mi independencia y pueda vivir mi discapacidad desde un lugar tan “normal” (entre risas). La confianza y la libertad que me dieron fueron las bases de todo, mi mamá me recordaba algunas veces lo que ella sufría cuando tenía que dejarme solo en lugares. Gracias a ellos pude estudiar y vivir solo en otros países, y también poder entender el prejuicio de la gente desde otro lugar y creo que por esas condiciones yo me desenvuelvo bien en mi vida laboral y personal, hay compañeros que me han dicho que después de pasar media hora conmigo, se olvidan que soy ciego. Pero soy consciente que no es lo que generalmente sucede”.*

Se le consultó si estaba cerca de la comunidad ciega de Paraná y de ser así, si le han manifestado sobre la posibilidad de la inclusión laboral:

*“Sí, claro. Estoy en constante vínculo con las personas ciegas y sus familias, trabajar una escuela para ciegos hace que uno los conozca y vaya viendo su crecimiento (...) Sobre la posibilidad de entrar en un empleo creo que nosolo no se los forma para eso, me refiero a la currículas de las escuelas, sino que también hay toda una cuestión cultural y de prejuicio al respecto, no solo desde el lado empresarial sino también desde la familias con personas con discapacidad y de la sociedad en general. Puedo darme cuenta cuando se sorprenden de las cosas que hago, que es lo mismo que cualquiera en el espacio de trabajo, solo que por ahí me chocó algún escritorio cuando me lo cambian de lugar (risas)”<sup>49</sup>.*

---

49 - Entrevista realizada al Sr. Damián Reca, quien trabaja en IPRODI y en la Escuela Helen Keller de ciegos y disminuidos visuales, con fecha 16/11/2015.

También se llevó adelante una entrevista con la Dra. Fontana. Ella usa silla de ruedas y no tiene movilidad en una de sus manos. Ella accedió a la educación universitaria, se recibió de Abogada en el año 2010, y actualmente trabaja en el Consejo de Educación de la Provincia de Entre Ríos. Al preguntarle sobre su paso por la Facultad, respondió: *“Cuando estaba en la Facultad mi mamá tenía que quedarse toda la mañana fuera del aula, no podía trasladarme por el tipo de infraestructura, ir al baño era lo más complicado. Tuve la suerte de que mi mamá podía estar, perdí un año porque ella se enfermó y no podía ir a la Facultad”*.

Sobre la misma situación en su ámbito laboral, comentó:

*“En mi lugar de trabajo mi mamá siempre está por la zona para cuando necesito trasladarme o ir al baño, que no son accesible. Por lo general los ascensores del Consejo no andan y al cabo de un tiempo me armaron una oficina en la planta baja. Es un espacio reducido, y estoy sola, como para que te des una idea una vez se me cayó encima una placa de madera terciada que habían colocado para dividir la pared de la oficina que me habían ideado y como no llegaba al celular tuve quedarme así hasta que al mediodía llegó mi mamá a buscarme. Son situaciones bastante humillantes para una, y siempre estoy dependiendo de alguien más, pero porque no tengo accesibilidad a los lugares o siempre tengo que estar consultando si hay baños accesibles para poder asistir a reuniones, capacitaciones, etc.”<sup>50</sup>*

Queda evidenciado que las políticas públicas para la inclusión laboral que se han implementado entre los años 2003 y 2013 han tenido un impacto limitado en las personas con discapacidad, no lograron sostenerse en el tiempo y los proyec-

---

50 - Entrevista realizada a la Dra. Silvina Fontana, quien trabaja en el Consejo de Educación de la Provincia de Entre Ríos, con fecha 11/04/2016.

tos que han tenido continuidad están más bien vinculados a los esfuerzos de docentes, integrantes de instituciones y casos particulares.

Respecto a programas, proyectos y efectivas inserciones laborales de personas con discapacidad, se observa un número reducido y en algún empleo del Estado. Quienes buscaban ingresar al empleo privado o comenzar un emprendimiento propio se enfrentan con el prejuicio social, las trabas burocráticas y la continua dependencia de terceros.

En los casos particulares donde personas con discapacidad han accedido a empleos formales lo han podido hacer porque han tenido los medios económicos y la familia como pilar fundamental, (si bien los casos relevados son contrarios en cuanto al tipo de participación de la familia). Tienen en común que son casos con condiciones excepcionales, donde han podido acceder tanto a la educación como al empleo. Sin dejar de notar que los espacios laborales son públicos y que las facultades donde se han formado son privadas, con las cuales se han establecido condiciones de regularidad y de exámenes particulares para estos casos.

Podemos afirmar que el impacto que se pretende lograr en la comunidad no es de gran alcance y las estructuras culturales, sociales e individuales de las personas con discapacidad se mantienen prácticamente inalterables.

Esto se puede ver reflejado en los números que fueron brindados por el área de estadística y censo del IproDi. El número de personas con discapacidad que tienen más de 18 años y que desarrollan algún emprendimiento o que están en empleos estables es significativamente menor que los que no tienen actividad laboral:

## Cantidad de Personas mayores de 18 de Paraná, en condición de Actividad<sup>51</sup>

<i>Edad</i>	NO TRABAJA	TRABAJA
18	84	1
19	58	1
20	59	2
21	69	1
22	59	2
23	64	7
24	52	4
25	59	3
26	55	5
27	65	7
28	61	11
29	58	9
30	53	14
31	52	16
32	56	7
33	53	15
34	59	8
35	61	9
36	52	12
37	41	15
38	52	6
39	47	17
40	51	8

51 - Datos brindados por el Sr. Jorge Buschiazzo. Estadística y censo del Instituto Provincial de Discapacidad (IproDi).

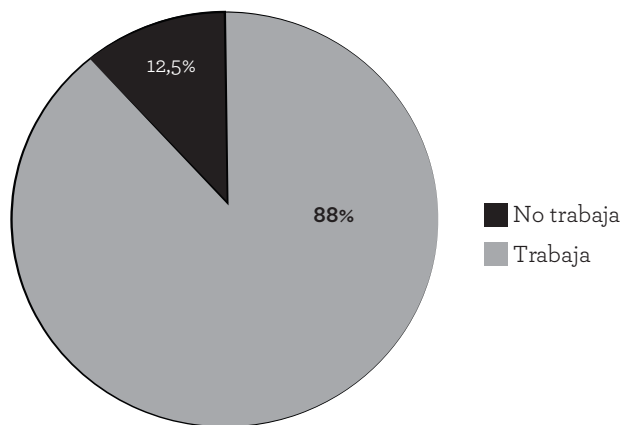
41	36	10
42	55	10
43	42	12
44	42	11
45	43	17
46	43	7
47	56	14
48	48	16
49	49	9
50	51	12
51	52	12
52	55	17
53	63	21
54	73	13
55	63	16
56	70	16
57	60	18
58	87	13
59	75	14
60	75	19
61	55	16
62	63	9
63	83	9
64	57	10
65	71	6
66	69	6
67	65	4
68	59	2

69	55	4
70	38	4
71	55	1
72	60	3
73	61	2
74	49	1
75	42	3
76	52	
77	57	
78	36	2
79	46	
80	51	
81	43	1
82	45	
83	44	
84	41	
85	33	1
86	32	
87	30	
88	22	
89	20	
90	11	
91	5	
92	11	
93	11	
94	7	
95	2	
96	2	

97	1	
Totales	3.942	541

Los números reflejan la gran diferencia entre quienes han manifestado tener empleo y quiénes no. El gráfico de torta que se presenta a continuación nos muestra de manera más contundente la brecha existente.

**Gráfico: Porcentaje de personas con discapacidad que manifiestan tener un empleo y las que no**

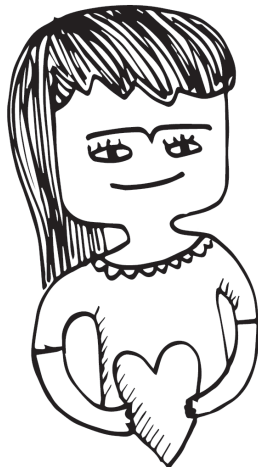


Respecto de la tabla y el gráfico se aclara, nuevamente, que los mismos están sujetos al número de personas con CUD, sin desconocer que hay quienes no lo tienen, ya sea porque no lo tramitaron o desconocen de la existencia de esta certificación. Por lo tanto, si bien no se refleja la cantidad total de las personas con discapacidad que hay en la Ciudad de Paraná, permite observar la tendencia a la disparidad entre quienes están incluidos laboralmente y quiénes no.

### Capítulo III

---

#### Conclusiones y Recomendaciones



Hay muchas  
formas de ser  
discapacitados...  
la única  
peligrosa es  
la de no tener  
corazón...



La presente investigación nos permite sustentar algunas afirmaciones respecto a la construcción del sujeto con discapacidad. Construcción que determina el desarrollo individual y personal, y su rol en la comunidad, afectado sus relaciones vinculares y el crecimiento de la sociedad en general.

Se afirma que la construcción del sujeto con discapacidad es social y política.

La discapacidad es social en cuanto que existen pre-conceptos y prejuicios instalados culturalmente. Una estigmatización sobre la discapacidad, sus potencialidades y el rol que pueden desempeñar dentro de una sociedad, esta imagen negativa genera toda una serie de acontecimientos que deterioran las relaciones y el desarrollo personal y de la comunidad en su conjunto.

La historia de las políticas destinadas a las personas con discapacidad han generado una visión, una “cultura de la normalidad”, en donde todo lo que no sea parte de ese orden establecido queda fuera de lo convencional.

Es también una construcción política, en cuanto a que las políticas públicas que se destinan a este grupo determinan su constitución individual y una mirada del conjunto. Afirmando que en la elaboración e implementación de una política pública hay una definición ideológica.

Al respecto, quienes elaboran y fundamentan la aplicación de una política son quienes detentan el poder y deciden el curso de una acción, por ende hay una decisión meramente política a la hora de tomar un rumbo.

Se pone el centro en el Estado, lo definimos como actor clave. Existen actualmente toda una gama de instituciones, personas con discapacidad, organismos internacionales que bregan por un nuevo paradigma y un giro en el entendimiento y trato de la discapacidad.

No se puede desconocer que la problemática está instalada en agenda gubernamental, lo que se pone en cuestionamiento son los fundamentos de la elaboración e implementación de las políticas públicas.

La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad abre un nuevo enfoque para el debate, es la normativa máxima para la defensa de los derechos, en tanto derechos humanos, y es el puntapié para poder enfocar a la discapacidad desde otro punto de vista, poniendo en jaque viejas estructuras.

En la Ciudad de Paraná, en cuanto a la elaboración de políticas públicas sigue prevaleciendo el paradigma médico de la discapacidad, el cual pone la “solución” en el cuerpo de la persona.

Las políticas que se implementan desde el Estado son evidentemente compensatorias de una situación de desventaja aparente y paternalistas en cuanto al rol que pueden y deben cumplir las personas con discapacidad en una sociedad, definiendo así al sujeto. Las políticas no permiten generar ciertos rasgos de autonomía e independencia en las personas con discapacidad, sino más bien la de paliar una situación.

En el caso específico de la problemática de la inclusión laboral de las personas con discapacidad, se genera un “nosotros” y un “ellos”, con políticas socialmente segmentadas. Esta situación se ve reflejada desde la planificación misma de la política: si existen programas específicos para las personas con discapacidad y otros para las personas que no tienen ninguna deficiencia, ya se está demarcando una condición.

Por otro lado, cuando las bases de las políticas siguen siendo justificadoras de una situación de desigualdad, generando una división entre quienes forman parte de ciertas prácticas y quienes se “entiende” no están facultados para hacerlas, construyendo alternativas fuera de los circuitos comunitarios.

Por otro lado, las políticas implementadas terminan siendo asemejadas a los subsidios, sin visión de futuro y mirada de largo alcance. Se sostienen prácticas que facilitan un momento, una situación en particular, pero que no generan lazos laborales estables, ni la posibilidad de proyectar una economía autosustentable. Por ejemplo: hablamos de capacitaciones donde se recibe un monto de dinero, al finalizarlas no existe acompañamiento alguno y tampoco ese ingreso; otro ejemplo claro es el de la modalidad de “pasantía”, la cual pretende generar un vínculo laboral (plazo en que el Estado paga una porción del sueldo), que al terminarse no propone un seguimiento y la persona queda desafectada del lugar de trabajo.

El empleo permite dar cuenta del rol que planifica el Estado para las personas con discapacidad en relación con la sociedad.

Se comprueba que, respecto a la inclusión laboral hay una visión fundamentada en prejuicios. No hay campañas de sensibilización que permitan dar cuenta de las potencialidades y fortalezas de este grupo de personas.

Las políticas públicas laborales que se han implementado no están pensadas para generar un cambio cultural respecto del empleo de las personas con discapacidad, y esto se puede ver inclusive en los organismos públicos que se han sido creados para trabajar por los derechos y la inclusión de este grupo.

Se afirma que no existe una decisión política de erradicar una situación respecto del empleo y las personas con discapacidad.

La definición política resulta esencial para poder comenzar a desandar algunos caminos en ese sentido. Si bien es cierto que hay una determinada cantidad de recursos materiales y humanos para poder pensar en el cambio de las coyunturas, la realidad es que la decisión de ponerlos en marcha en tal o cual dirección resulta ser política.

Por otro lado, las ONGs, escuelas, universidades y las perso-

nas particulares recién en estos tiempos se están dando debate a una nueva mirada de la discapacidad. Actualmente, se está en proceso de conocer el nuevo concepto social y puede que sea el punto de inflexión.

Quizás los actores sociales sean quienes deban reclamar una nueva mirada respecto de la inclusión laboral, teniendo en cuenta antecedentes del nivel internacional. Un claro ejemplo de ello es la participación en la elaboración de la Convención, donde por primera vez se vieron representadas y escuchadas las voces de las personas con discapacidad, y de donde sale el lema que rige dicha elaboración “nada PARA nosotros SIN nosotros”.

No solo es esencial que se reconozca la importancia del empleo en cuanto crecimiento personal e individual, sino que la situación actual no está reconociendo un derecho que le es inherente a la persona, que es el derecho al trabajo y para esto es necesario un diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas que lo garanticen. Este aspecto sigue siendo deficitario en la Ciudad de Paraná.

Entonces concluimos que las políticas públicas laborales destinadas al desarrollo y la inclusión del empleo discapacitan a la persona, ya que no crean las condiciones necesarias ni fomentan la participación en el empleo. Afectando, en consecuencia, la inclusión en la vida social, económica, política y cultural.

Pensar en políticas que no generen una real inclusión laboral no solo afecta a la sustentabilidad económica de una persona, sino también a sus relaciones comunitarias, crecimiento y dignidad personal.

Por lo tanto, las condiciones que genera el Estado discapacitan a la persona que tiene una deficiencia, no permitiendo y no proponiendo oportunidades para que las relaciones y el manejo de la vida personal pueda desarrollarse de igual manera que el resto de las sociedad que no tiene una discapacidad.

Para reducir las grandes diferencias que existen actualmente en el mercado de trabajo es necesario que se pongan en marcha políticas activas de empleo que ayuden a la empleabilidad y faciliten el acceso.

Se podría comenzar por generar espacios donde las personas con discapacidad puedan manifestar lo que viven diariamente, sus necesidades y sugieran líneas de acción en este sentido. Pensar en la elaboración de políticas en red para una problemática tan sensible, que afecta directamente sobre este grupo de personas, sería una alternativa viable, con información de primera mano y con compromiso real de todas las partes involucradas.

Las condiciones de empleabilidad podrían ir modificándose paulatinamente, siempre basándose en la reducción mediante una normalización de las condiciones laborales, mejorando la calidad del empleo y de la protección en los periodos de transición, impulsando políticas de formación y aprendizaje permanente.

También es importante poder llevar información a los empleadores, en cuanto a las potencialidades de las personas con discapacidad y para dar a conocer cuales serian las condiciones necesarias para brindar un espacio acorde a las necesidades de este grupo, derribando mitos al respecto.

Resulta primordial, y es uno de los desafíos más importantes, promover en los actores sociales la conciencia de la importancia de la hechura de las políticas de inclusión laboral. Para una política inclusiva de potenciales trabajadores no solo se requiere de normas, sino también del apoyo y del entendimiento de la trascendencia del empleo en la comunidad en su conjunto.

Hay que tomar real dimensión de que existen normas legales en el país que no están siendo puestas en práctica; la sola norma no alcanza, es necesario un contexto social y cultural que impulse inclusión de las personas con discapacidad en el mer-

cado laboral. Es pertinente que toda política que pretenda abordar el empleo tenga en cuenta las diferencias relacionadas con la educación, la formación y el acceso al mercado de trabajo de las personas con discapacidad, para poder generar sistemas más justos.

El Estado no debería quedarse en la organización de programas de capacitación, o formación de talleres protegidos, etc. Debería poder garantizar una salida laboral, tanto en organismos públicos como en el sector privado. En la Ciudad de Paraná, en los años comprendido entre 2003 - 2013 se han implementado políticas laborales que no han tenido el impacto y la repercusión que se pretende, en tanto derecho de las personas con discapacidad a acceder al empleo formal. Recalcando su no adecuación al nuevo paradigma social de la discapacidad.

Por lo tanto, existe un gran desafío en cuanto a las políticas de apoyo a las personas con discapacidad, que reformulen el rol y la conformación del sujeto dentro del sistema productivo y social.

## Bibliografía

A. Rosato, A. Angelino, M. E. Almeida, C. Angelino, L. del Prado; M. E. Fernandez, E. Kipen, A. Spadillero, I. Vallejos, B. Zuttion, M. Priolo. (2007). *Proyecto de Investigación: "Discapacidad y exclusión social: un abordaje interdisciplinario"*. Periodo: 2004-2007. UNER. Paraná.

A. Rosato, A. Angelino, M. E. Almeida, C. Angelino, E. Kipen, C. Sánchez, A. Spadillero, I. Vallejos, B. Zuttió. (2007). *Proyecto: "Políticas en discapacidad y producción de sujetos. El papel del Estado"*. Periodo 2007-2010. UNER. Paraná.

A. Rosato, M. A. Angelino, M.E Almeida, C. Angelino, E. Kipen, A. Lipschitz, M Piolo, C, Sánchez, A. Spadillero, I. Vallejos, B. Zuttió (2009). *"Discapacidad e ideología de la normalidad: Desnaturalizar el déficit"*. Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico. UNER. Paraná.

A. Rosato, A. Angelino, M.E Almeida, C. Angelino, E. Kipen, C. Sánchez, A. Spadillero, I. Vallejos, B. Zuttió, M. Priolo. (2007) Proyecto: *"La discapacidad como objeto de las Ciencias Sociales: exclusión e ideología de la normalidad"*. Periodo 2004-2007. UNER. Paraná.

PALACIOS, Agustina (2008). *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. CINCA. Madrid.

PINTO, A y FLISFISCH A. (2011). *El Estado de Ciudadanía: transformaciones, logros y desafíos del Estado en América Latina en el siglo XXI*. Sudamericana. Buenos Aires.

DE LORENZO, Rafael. (2004). “El futuro de los discapacitados en el mundo: el empleo como factor determinante para la inclusión”. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. Revista con edición electrónica en Dialnet. La Rioja.

ASIS,V. FRANK, M. BCHECHE, G. KUBOIAAMA,B. (2014).*El valor que los empleados con síndrome de Down pueden agregar a las organizaciones*. SPO-Multimedia Copyright & Company.

Organización Mundial del Trabajo. SOFOFA. MUTUAL de seguridad. (2013). “Estudio: factores para la inclusión laboral de las personas con discapacidad”. Herramientas de apoyo para la inclusión laboral. Resumen ejecutivo. Santiago, Chile.

Equipo de Trabajo de Accesibilidad Fundación Rumbos. Argentina: Arq. GONZALEZ CAMPOS, C, Arq. CORIAT, S. y Lic. GARCÍA RIZZO, C. (2010). Guía Regional de Accesibilidad para Empleadores. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO.

AGUILAR VILLANUEVA, L.F. (1993). Estudio Introductorio. “*Problemas públicos y agenda de Gobierno*”. Porrúa. México.

AGUILAR VILLANUEVA, L.F. (1994). Estudio Introductorio. “*La hechura de la Políticas*”. Porrúa. México.

NACIONES UNIDAS. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad. Informe presentado por los Estados partes en virtud del Artículo 35 de la Convención. (2011). Argentina.

NACIONES UNIDAS. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad. Octavo período de sesiones. Informe presentado por los Estados partes en virtud del Artículo 35 de la Convención. (2012). Ginebra.

Informe Anual 2010: *Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad*. NOTA N° 584/2012 Iprodi. (2012). Paraná.

Organización Mundial de la Salud. Banco Mundial. “*Informe mundial sobre la discapacidad*”. (2011). OMS. Ginebra.

Ministerio de Desarrollo Social; Dirección Nacional de Desarrollo Social (mides). Programa Nacional de Discapacidad (pronadis). (2015). “*Discapacidad y Trabajo en Uruguay. Perspectiva de Derechos*”. Montevideo.

### **Fuentes Secundarias**

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Constitución Nacional Argentina. Leyes Nacionales y Decretos:


**Ley Provincial de Discapacidad N° 9891**, que en su Capítulo III, Arts. 20° al 29°, se encuentra regulada la inclusión laboral de las personas con discapacidad en la Administración Pública.

**Ley Nacional N° 25.689**, que en su Art 8° establece que se deben prever acciones que tengan como finalidad la protección integral de la actividad laboral de las personas con discapacidad mediante formación profesional o a través de subsidios.

**Ley Nacional de Empleo N° 24.013** donde se asigna al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social las competencias para diseñar y ejecutar programas destinados a promover la cualificación e inserción laboral de trabajadores discapacitados.

**Ley Nacional N° 26.378** donde se ratifica la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo (año 2006), aprobados mediante Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, que por medio del artículo 27 de la misma, los Estado partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar en igualdad de condiciones que las demás, esto incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido y aceptado en un mercado laboral que sea abierto, inclusivo y accesible.

**Ley Nacional N° 27.044** otorga jerarquía suprallegal, a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo (año 2014), determinando que toda la normativa debe adecuarse y modificarse a la misma.



Lo difícil es andar en una  
ciudad discapacitada