

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL**

**Tesis Licenciatura en Trabajo Social**

**Aproximación a la realidad de las personas con  
discapacidad en el departamento de Cerro Largo:  
impacto de la ley N° 16.095**

**Ana Reggiardo Faggiani**

**Tutor: María Noel Míguez**

**2009**

**INDICE**

- **PRÓLOGO**.....Pág.:2
- **INTRODUCCIÓN**.....Pág.:3
- **Capítulo I** Análisis del devenir histórico de la discapacidad  
.....Pág.:7  
    Conceptualización de la Discapacidad .....Pág.:14
- **Capítulo II** LEGISLACIÓN VIGENTE PARA LAS PERSONAS  
CON DISCAPACIDAD: Ley N° 16.095 y su aplicación  
en el Departamento de Cerro Largo .....Pág.:19  
    Posición del Gobierno Municipal de Cerro Largo frente a la  
discapacidad.....Pág.:31
- **Capítulo III** REPERCUCIÓN DE LA LEY 16.095 EN LA CIUDAD  
DE RÍO BRANCO .....Pág.:38
- **REFLEXIONES FINALES**  
.....Pág.:50
- **BIBLIOGRAFÍA**  
.....Pág.:52

## Prólogo

### *Me contaron que bajo el asfalto*

*Me contaron que bajo el asfalto  
Existe un mundo distinto  
con gente que nunca vio el sol  
y no conoce los ruidos.*

*Que hay un pibe completamente negro  
que se lo pasa pintando  
y no conoce los colores  
pinta azules inventados.*

*En la esquina de mi casa  
brotó un río de tinta  
con gente igual a la gente  
pero un poco distinta.*

*Tienen un rey celeste  
que en el fondo a nadie asusta  
no puede mandar a nadie  
sólo es rey porque le gusta.*

*Me contaron que bajo el asfalto  
existe un mundo distinto  
con gente que nunca vio el sol  
y no conoce los ruidos...*

J. Teszkiewicz- H. Fontova

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo constituye la Monografía final de grado, requisito curricular para la aprobación de la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. El objetivo de la misma radica en indagar acerca de que políticas sociales se han creado teniendo en cuenta la Ley N° 16.095, centrando este análisis en el departamento de Cerro Largo y a su vez extendiendo el mismo a la ciudad de Río Branco.

De esta forma se realiza un primer acercamiento a la incidencia de la Ley 16.095 en la creación de programas y proyectos impulsados por la Intendencia Municipal de Cerro Largo. Y a su vez se extiende dicha investigación hacia el Gobierno Local de la Ciudad de Río Branco. En este sentido se pretende intentar visualizar, que lugar ocupan las personas con discapacidad en la agenda política de este gobierno del interior del país.

Cabe aclarar que el interés personal por esta temática surge a partir de la inserción curricular en la intervención a nivel micro social Metodología de la Intervención Profesional III (MIPIII), asignatura correspondiente al último año de la Licenciatura. Dicha asignatura posibilita realizar la práctica en el área de la discapacidad, lo que lleva a conocer algunas de las políticas sociales con los que cuenta el Gobierno Municipal de Montevideo, vinculados a la discapacidad a partir de la entrada en vigencia de la Ley 16.095. Dicha experiencia llevó a cuestionarse acerca de la repercusión de esta Ley en el departamento de origen de la estudiante. Si bien se tiene presente la diferencia territorial y poblacional de ambos departamentos, se entiende que es responsabilidad de cada Gobierno Municipal, que de acuerdo a sus recursos intente disminuir las barreras sociales que imposibilitan el desarrollo pleno de las personas con discapacidad.

Es menester precisar que dicho análisis se realiza desde una perspectiva dialéctica, que permite una comprensión de la realidad desde la totalidad, donde mediante sucesivas aproximaciones se logra desprenderse del plano fenoménico para adentrarse en la esencia de la realidad, la que se presenta caótica. Para esto se retoma el análisis planteado por Kosik (1970), quien afirma que:

*“La totalidad concreta como concepción dialéctico-materialista del conocimiento de lo real...significa por tanto un proceso indivisible cuyos elementos son: la destrucción de la pseudoconcreción, es decir, de la aparente y fetichista objetividad del fenómeno, y el conocimiento de su auténtica objetividad; en segundo lugar, el conocimiento del carácter histórico del fenómeno, en el cual se manifiesta de modo peculiar la dialéctica de lo singular y lo general humano; y, por último, el conocimiento del contenido objetivo y del significado del fenómeno, de su función objetiva y del lugar histórico que ocupa en el seno del todo social.” (KOSIK, 1970: 74)*

De esta forma, se comparte la idea de que:

*“Para conocer y explicar el carácter y la naturaleza del objeto, hay que proceder, como ya vimos, a una reconstrucción genética, orientada por el presente, por sus formas más desarrolladas, donde el presente da a luz a las anteriores configuraciones.” (MARX apud DE MARTINO, 1999: 62)*

Desde esta perspectiva analítica se parte de la totalidad histórico-social, de donde surgen determinaciones y mediaciones que dan cuenta de la realidad concebida como un todo estructurado y dialéctico.

De esta manera se hace referencia a Faleiros (2000) en la medida que:

*“Lo que se pretende es una reflexión dialéctica que tenga la crítica como instrumento de análisis (...)”, donde “(...) la dialéctica busca lo oculto que está presente en el todo y que no se esconde, sino que es escondido por las relaciones dadas.” (FALEIROS, 2000: 106-107)*

Para la presentación del presente trabajo se lo estructuró en capítulos, conteniendo como primer capítulo un análisis del devenir histórico de la discapacidad vinculada a la Cuestión Social como hecho que expresa en sí mismo innumerables formas de exclusión, antagonismos y desigualdades sociales, considerando a la misma como parte influyente de la visión social actual hacia la discapacidad. A su vez se intenta evidenciar la influencia que genera el entorno social en la visualización de la discapacidad. En este mismo capítulo se conceptualiza a la discapacidad, analizando brevemente su terminología y el impacto que produce para este colectivo. Cabe aclarar que a lo largo de este capítulo se hará mención al término “personas con discapacidad” considerando el mismo es el más apropiado por resaltar el carácter de persona, compartiéndose de esta manera el planteamiento de Pantano (2007), quien considera que aludir a “personas con discapacidad” hace que se resalte que se está hablando de sujetos de derechos y a su vez:

*“Orienta con mayor propiedad en relación al trato, a la interpretación de las posibilidades del sujeto para hacer y para decidir su presente y su futuro, su vocación y sus intereses, más allá de lo limitado que esté o que vaya a estar. Implica aludir al ciudadano, jefe de familia, consumidor, vecino, fanático de algún deporte, socio, espectador, cliente, votante, ocupado o desocupado, es decir: al miembro potencialmente activo de la comunidad. (...) Por otra parte no nos referimos a quien es discapacitado sino a quien tiene una discapacidad, por lo cual decimos persona con discapacidad, expresión que conduce también a reconocer y valorar las capacidades de cada uno e interpretar sus necesidades.” (PANTANO, 2007: 3)*

En el siguiente capítulo se analiza la Ley N° 16.095, ley de equiparación de oportunidades, la que establece un sistema de protección integral para las personas con discapacidad. De la misma se analiza cual ha sido su influencia en la implementación de Políticas Sociales en el Gobierno Municipal del Departamento de Cerro Largo.

En un tercer y último capítulo se analiza la repercusión de esta misma ley en el gobierno local de la ciudad de Río Branco (departamento de Cerro Largo). Se cree pertinente dicho análisis en la medida en que esta ciudad cuenta con una forma de gobierno algo particular, ya que posee un cierto poder de autonomía con respecto al gobierno municipal. Esto implicaría que de cierta forma la repercusión de esta ley pueda ir por caminos diferentes con respecto al Gobierno Municipal de Cerro Largo.

Finalmente, se expondrán las reflexiones que surgen en este proceso de investigación, el cual no se agota aquí.

# Capítulo I

## *Análisis del devenir histórico de la discapacidad*

Al pretender analizar el devenir histórico de la discapacidad se cree pertinente hacer referencia al surgimiento y posterior desarrollo de la Cuestión Social, entendiendo que es en ésta donde surgen las principales formas de exclusión social basadas en una sociedad “normalizadora”. La burguesía como clase dominante establece los parámetros de conducta y comportamiento que considera “normales”, los que luego son legitimados por el Estado. Esto genera que el que no se rige por esos parámetros permanezca en un plano de exclusión y desventaja. Es entonces en este contexto normalizador que asienta sus bases en la Cuestión Social, que se construye socialmente la discapacidad como parte de lo “anormal”, lo “otro”. (Miguez, 2003).

La Cuestión Social<sup>1</sup> no se agota en manifestaciones sociales, sino que se entiende la misma como el conjunto de problemas sociales, políticos y económicos generados con el surgimiento de la clase obrera dentro de la sociedad capitalista. Esta tiene diferentes expresiones en la sociedad, ya sea por el momento histórico o por sus características particulares.

---

<sup>1</sup> Es necesario a modo de aclaración subrayar que diversos debates surgieron en torno a la Cuestión Social, de lo que se pueden distinguir dos posturas. Por un lado, Rosanvallon, Commaille, Monereo Pérez, defiende la teoría de que se asiste a una nueva cuestión social. Estos autores presentan diferencias en cuanto a sus concepciones políticas, pero a su vez evidencian semejanzas en cuanto a los análisis y propuestas realizadas. Por otra parte surgen posturas como la de Yamamoto, Netto, Pastorini quienes señalan que no se está frente a una nueva Cuestión Social, sino a nuevas manifestaciones de la misma. Por su parte Castel comparte rasgos de ambas posturas.

*“La cuestión social no es otra cosa que expresiones del proceso de formación y desarrollo de la clase obrera y de su ingreso en el escenario político de la sociedad, exigiendo su reconocimiento como clase por parte del empresariado y del Estado. Es la manifestación, en el cotidiano de la vida social, de la contradicción entre el proletariado y la burguesía, la cual pasa a exigir otros tipos de intervención, más allá de la caridad y represión.” (IAMAMOTO apud PASTORINI, 2004: 73)*

Retomando a Pastorini (1994), se puede señalar que las manifestaciones de la cuestión social tienen lugar en la primera mitad del siglo XIX vinculada a la revolución industrial y a las consecuencias derivadas del desarrollo de la industria conjuntamente con la organización y movilización de la clase trabajadora urbana. Con la movilización de la clase obrera quedan en evidencia las diferencias de clase dentro de la sociedad, esto se puede dilucidar a través de la lucha del proletariado por mejores condiciones de vida y trabajo. Por lo tanto se puede apreciar, por un lado, la clase obrera que lucha por sus intereses de clase y por su reconocimiento como tal dentro de la sociedad; y, por otro lado, la clase burguesa la cual trata de limitar los accesos de la clase obrera a un trato igualitario dentro de la sociedad, manifestando que ésta clase pone en riesgo el orden burgués.

*“Las manifestaciones de las desigualdades y antagonismos que constituyen la cuestión social se encuentran apoyadas en los procesos estructurales del desarrollo capitalista (...) las medidas utilizadas para enfrentarla (...) deben ser vistas como relación, como una mediación entre la sociedad civil y el Estado, que refleja su doble característica de coerción y de consenso, de concesión y de conquista (...) la cuestión social, como totalidad procesal, remite a la relación capital / trabajo, y es por eso que las acciones estatales (como las políticas sociales) tienen como primordial meta el enfrentamiento de aquellas situaciones que pueden colocar en*

*riesgo el orden burgués. Evidentemente esas intervenciones no van dirigidas a la raíz del problema; contrariamente, son orientadas para algunas manifestaciones de la cuestión social como problemáticas particulares, fragmentando y atomizando las demandas sociales como una forma de reprimir, calmar y acallar cualquier voz que atente contra la cohesión y el orden socialmente establecido” (PASTORINI, 2001: 67)*

El Uruguay no es ajeno a estas manifestaciones, ya que también vivió un proceso de disciplinamiento en el que, al decir de Barrán, *“las clases dirigentes -políticos y clero- y los sectores ‘conservadores’ o burgueses, intencionalmente promovieron el cambio de sensibilidad para imponer su concepción de la ‘tranquilidad’ política y el ‘progreso’ económico”*. (1990: 23) En este sentido se reprimen las anteriores conductas “bárbaras”<sup>2</sup>, se promueve el trabajo en exceso en detrimento del ocio y el tiempo libre; a su vez se ejerce un “control” del cuerpo, desde un cuestionamiento entre salud-enfermedad y las demás prácticas o conductas que degradan el cuerpo desde el punto de vista burgués, además del puritanismo a la sexualidad. (BARRAN, 1990)

Como se señaló anteriormente es en este contexto de hegemonía que la burguesía como clase dominante establece los parámetros de “normalidad” y “anormalidad”, basados en lo que es “deseable” para la sociedad. En este plano quien no se ajusta a estas concepciones es considerado “anormal”.

Al respecto, Murillo (1997) sostiene que los conceptos de “anormalidad” y “normalidad” constituidos socialmente establecen líneas divisorias al interior de la sociedad. Estas conceptualizaciones permanecen en el devenir histórico de la sociedad cumpliendo funciones de demarcación social.

---

<sup>2</sup> los bárbaros para la sociedad burguesa eran los niños, jóvenes, mujeres y sectores populares (BARRAN, J. 1990, 23)

*“El concepto de “anormal”, surgido en esa época, en realidad se ha constituido históricamente en la confluencia de tres figuras que no son cronológicamente contemporáneas, pero cuyos efectos se hacen sentir en el imaginario colectivo aún hoy. Todo loco, delincuente, discapacitado, marginal o pobre desocupado, es percibido (aunque no sea de modo totalmente consciente) con imágenes emanadas de algo de esas tres figuras. Ellas son: la del monstruo humano, la del individuo a corregir y la del onanista.”*  
(MURILLO, 1997: 222)

Es así como se construye socialmente a la discapacidad, vinculada a estos términos que no hacen más que dejar a la persona con discapacidad en un plano de desigualdad, creando prejuicios entorno a su situación. Prejuicios estos que en su mayoría resaltan lo que la persona con discapacidad “no” podría hacer, dejando de lado sus capacidades y subestimando su desarrollo. En este sentido se comparte con Vallejos que la discapacidad es una producción social:

*“(…) inscripta en los modelos de producción y reproducción de una sociedad. Ello supone romper con la idea de déficit, su pretendida causalidad biológica y consiguiente carácter natural, a la vez que posibilita entender que su significado es fruto de una disputa o de un consenso, que se trata de una invención, de una ficción y no de algo dado. Es, también, 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 un nosotros y un otros. Esas relaciones asimétricas producen tanto exclusión como inclusión excluyente.”* (2007: 7)

Con el devenir de estas conceptualizaciones de “normalización” de la sociedad, surgen los lugares de reclusión y control de los que no se adaptaban

a estos parámetros, jugando un papel primordial las escuelas, el ejército y los hospitales; y posteriormente la medicalización gana su espacio. Murillo (1997) siguiendo la perspectiva de Foucault, señala que el surgimiento de este tipo de instituciones como técnicas de control y aislamiento se hacían en base a la idea de que en el encierro se puedan adiestrar los cuerpos y generar aptitudes de corrección a aquellos que escapan de la "norma".

*"El Estado creó de ese modo, una nueva forma de controlar a los cuerpos que se oponen al orden. Una medida de encierro que está vinculada a lo moral."* (MURILLO, 1997: 205)

Es en este escenario que se profundiza la exclusión de las personas con discapacidad, ubicadas según su condición de acuerdo a lo establecido socialmente. Según Míguez:

*"Parecería que el devenir de estas sociedad modernas se ha ido determinado por lo que se defina como pertenecer y seguir la "norma". En este aspecto se considera que podría hallarse una de las respuestas a la pregunta inicial: parecería que la "normalidad" fuera determinante en los procesos de exclusión social."* (MÍGUEZ, 2003: 82)

Por lo tanto y siguiendo con esta misma línea, estos procesos de normalización, aislamiento, control, y posteriormente medicalización, fueron construyendo en el imaginario social conceptualizaciones en torno a la discapacidad que generaron (y generan) con el devenir histórico y de acuerdo a las características propias de cada sociedad innumerables formas de exclusión.

*"La conciencia moderna tiende a otorgar a la distinción entre lo normal y lo patológico el poder de delimitar lo irregular, lo desviado, lo poco razonable, lo ilícito y también lo criminal. Todo lo que se considera extraño recibe, en virtud de esta conciencia, el estatuto de la exclusión"*

*cuando se trata de juzgar y de la inclusión cuando se trata de explicar. El conjunto de las dicotomías fundamentales que, en nuestra cultura, distribuyen a ambos lados del límite las conformidades y las desviaciones. Encuentra así una justificación y la apariencia de un fundamento.” (FOUCAULT, 1990: 14)*

Es decir, los prejuicios en torno a la discapacidad son fruto de las concepciones inscriptas en la sociedad. Estas son generadas por la propia sociedad, de acuerdo a cada tiempo histórico y cada cultura y a la vez establecen líneas divisorias en su interior, y por consiguiente van generando nuevos espacios de desigualdad y exclusión. Habitualmente la exclusión social es vinculada a una situación de desventaja producida por diferentes factores.

Para ahondar en este tema se retoma lo planteado por Miguez:

*“la exclusión implicaría ‘quedar fuera’, ya sea de valores, de normas, de los ámbitos de socialización, del mercado laboral, entre otros, partiendo de la base que para determinar tal condición se lo hace desde la mirada de un ‘nosotros’ que responde a la cultura hegemónica dominante de ese tiempo y espacio. De esta manera, formar parte de la ‘normalidad’ de la sociedad moderna implica una serie de aspectos a tomar en cuenta desde el ‘nosotros’ en relación a delimitar un ‘otro’ modelos normativos que determinan lo que está bien, lo que es ‘lindo’, lo que es conveniente, como otros aspectos que resaltan ‘positivamente’ esa ‘normalidad’ del ‘nosotros’. Parecería que el devenir de estas sociedades modernas se ha ido determinando por lo que se defina como pertenecer y seguir la ‘norma’. (2003: 81)*

La exclusión social es un proceso multidimensional que implica una relación de poder entre la sociedad y el ‘otro’. Este proceso implica, como se planteó quedar fuera del espacio en sociedad, es decir, el que no entra dentro

de los parámetros de “normalidad” encuentra obstáculos para participar de forma plena y real en la sociedad en la que vive. La exclusión varía de acuerdo al lugar y a los valores dominantes de cada momento en una sociedad. Como se mencionó es un proceso multidimensional, lo que involucra aspectos tanto económicos, que tiene que ver con la producción y el consumo, en este sentido Baraibar (1998) señala que la Dimensión Económica, tiene como elemento central los cambios que ocurren en el mundo del trabajo, es decir, el desempleo, la “desestabilización de los estables”, la precariedad en los puestos de trabajo, etc., haciendo referencia a Baraibar (1998) es pertinente acotar que:

*“Existe una fuerte correlación entre el lugar que se ocupa en la división del trabajo y la participación en las redes de sociabilidad y en los sistemas de protección que “cubren” al individuo ante los riesgos de existencia.” (BARAIBAR, 1989: 84-85)*

Implica, a su vez, aspectos sociales que tiene que ver con la participación en redes sociales y familiares. Al respecto Baraibar apunta:

*“La participación o no en redes sociales primarias, en las instituciones y organizaciones, y por el otro, a la adscripción a las principales pauta normativas y orientaciones valóricas de la sociedad”. (1989: 87)*

También se destaca una dimensión política que tiene que ver con la participación en el sistema político, en este sentido la misma autora señala:

*“Se refiere al acceso a derechos de tres tipos: civiles (construyen las garantías básicas de protección a la vida, igualdad y acceso a la justicia); políticos (implican el acceso a la participación en la toma de decisiones de la sociedad); sociales (referidos a la garantía de acceso universal a bienes y servicios sociales básicos: salud, educación y vivienda) (...) alude a los sistemas de representación y*

*autorrepresentación social de las personas, que conducen al no reconocimiento, al rechazo y a la estigmatización de algunos grupos que son crecientemente definidos como diferentes.” (BARAIBAR, 1989: 90)*

Teniendo en cuenta lo antes dicho es que se retoma lo planteado por Míguez (2003) que en la mayoría de los casos la aceptación social de las personas con discapacidad esta relacionada con los términos inclusión-exclusión. Plantea a su vez que es fundamental reconocer lo diferente como parte del todo, y que en gran medida, la ‘normalidad’ y el ‘deber ser’ de cada sociedad inciden en la integración o exclusión social de las personas con discapacidad.

### *Conceptualización de la Discapacidad*

Como se viene señalando, a lo largo de la historia han surgido diferentes conceptualizaciones acerca de la discapacidad, términos como “anormales”, “minusválidos”, “incapaces”, “discapacitados” han permeado peyorativamente de limitaciones a este colectivo.

Para profundizar se plantearán las diferentes conceptualizaciones que han surgido en torno a la discapacidad. La Organización Mundial de la Salud (OMS) publica en el año 1980 la Clasificación internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías –CIDDDM- vinculada ampliamente a la salud. Luego, en 1997 elabora una propuesta de reconceptualización de la discapacidad, la cual implica una dialéctica entre un modelo médico y un modelo social. El ‘modelo médico’ pone énfasis en la enfermedad como un problema personal que requiere atención médica individualizada. Por su parte el ‘modelo social’ apunta a la integración social de las personas que padecen

las consecuencias de una enfermedad. Enfocando esas consecuencias en la interacción de esa persona con su entorno social.

La conceptualización de la OMS del año 1980, hace referencia a Deficiencias como:

*“Dentro de la experiencia de la salud, una deficiencia es toda pérdida o anormalidad de una estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica”.* (OMS-CIDDM, 1980: 3)

Por otra parte, la OMS define Discapacidad como:

*“Dentro de la experiencia de la salud, una discapacidad es toda restricción o ausencia (debida a una deficiencia) de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para un ser humano.”* (OMS-CIDDM, 1980: 3)

Y Minusvalía se presenta:

*“Dentro de la experiencia de la salud, minusvalía es una situación desventajosa para un individuo determinado, consecuencia de una deficiencia o de una discapacidad, que limita o impide el desempeño de un rol que es normal en su caso (en función de su edad, sexo y factores sociales y culturales).”* (OMS-CIDD, 1980: 3)

Esta terminología si bien intenta dar cuenta de lo que influyen los factores sociales en las personas con discapacidad, no dejan de estar impregnadas de prejuicios y desvalorizaciones, basadas en un concepto de “normalidad”. A su vez, se considera implica una clasificación peyorativa de las personas con discapacidad y generan una valorización negativa de sus capacidades.

En 1997, el mismo organismo (OMS) elabora una reconceptualización del concepto de discapacidad basada en la dialéctica entre un “modelo médico”

y un “modelo social”, relacionado a factores del contexto que pueden agravar la discapacidad. Esta conceptualización implicaba que no sólo es necesario atención en salud en cuanto a rehabilitación, sino también generar espacios de participación y equidad en la sociedad.

En la actualidad y desde este modelo, permanece el instrumento diseñado por la OMS, aprobado en el año 2001, Clasificación del Funcionamiento la Discapacidad y la Salud (CIF). La que relaciona la discapacidad con las limitaciones en la actividad y restricciones en la participación. En este sentido se retoma lo expuesto por la CIF-OMS, donde participación es entendida como:

*“La naturaleza y el grado de intervención de una persona en situaciones de la vida con relación a deficiencias, actividades, alteraciones de la salud y factores de contexto.”* (OMS-CIDD, 2001: 7)

Si bien, la Clasificación Internacional del Funcionamiento la discapacidad y la salud (CIF-OMS), intenta darle un enfoque social en su conceptualización sigue vinculando la discapacidad a los términos salud-enfermedad, es decir apuntan la mirada hacia un “modelo médico”, construyendo un “modelo social” desde lo discursivo. Esta conceptualización se derribaría frente la Convención<sup>3</sup> sobre los derechos de las personas con discapacidad (publicada por el Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas en noviembre del año 2008). Este documento brinda una mirada integral hacia la discapacidad, poniendo énfasis en la protección de los derechos de las personas, su igualdad ante la ley, inclusión en la enseñanza común, mayor accesibilidad que beneficie no solo a las personas con discapacidad, sino a las demás personas, la protección al derecho al trabajo así como las

<sup>3</sup> El presente documento registra como antecedentes internacionales la Declaración de Universal de los Derechos Humanos, de 1948; la Declaración de los Derechos del Retraso Mental, 1971; Declaración de los Derechos de los impedidos, de 1975, Declaración de los Derechos de las personas con discapacidad de 1995, Convención internacional de los derechos de las personas con discapacidad de 1999.

capacitaciones profesionales, entre otras. Fundamentalmente, resalta el carácter de sujeto de derecho de este colectivo, siendo éste un enfoque social real.

Es en esta Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad donde verdaderamente se le atribuye al contexto un papel preponderante, es en él que de alguna manera se agravan las discapacidades, en la medida que aporta o no herramientas que posibilitan su desarrollo. En este sentido se comparte la idea de Furtado (2007), quien señala:

*“Que el sujeto sea considerado más o menos válido, depende del contexto social en el que vive, de las construcciones sociales dominantes. Son éstas las que determinarán finalmente que las personas con discapacidad accedan y gocen realmente de los bienes sociales, menoscabando o ampliando en mayor o menor medida su condición de sujeto de derechos.” (FURTADO, 2007: 11)*

En esta misma línea se entiende a las personas con discapacidad sujetos de derecho, en la medida en que son miembros de la sociedad y se relacionan con ésta. Esto implica que poseen derechos y capacidad de goce de los mismos. Es, por lo tanto, responsabilidad del colectivo social garantizar el goce de los derechos a las personas con discapacidad, mediante la real inclusión y participación en todos los ámbitos de la sociedad, ya sean estos políticos, como sociales, culturales y simbólicos.

Profundizando este tema cabe resaltar que se comparte en esta monografía la definición establecida por la Ley N° 16.095/89 de equiparación de oportunidades la que expresa en su artículo II:

*“Se considera discapacitada a toda persona que padezca una alteración funcional permanente o prolongada, física o mental, que en relación a su edad y medio social implique desventajas*

*considerables para su integración familiar, social, educacional o laboral.” (Ley N° 16.095/89: Capítulo I, Artículo II)*

Se considera esta definición como la pertinente para este estudio en la medida que se comparte que la discapacidad debe entenderse en función de sus características y lo que cada sociedad aporta para disminuir sus desventajas y potencializar las capacidades. Es en este mismo sentido que se retoma lo expuesto en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en cuanto ésta apunta a resaltar el carácter de ‘persona’ de estos sujetos, que poseen derechos dignos de ser garantizados y respetados. Esto implica la necesidad de una participación en la sociedad, de forma plena y en igualdad de condiciones. La convención apunta a recoger los derechos de las personas con discapacidad y las obligaciones legales de los Estados que ratifiquen la misma, en asegurar, promover y proteger estos derechos.

En base a lo antedicho se cree pertinente exponer el propósito ratificado por los Estados partes en esta convención:

*“El propósito de la presente Convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente. Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.” (Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Artículo 1, 2008)*

# Capítulo II

## LEGISLACIÓN VIGENTE PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

*Ley N° 16.095 de equiparación de oportunidades y su aplicación en el Departamento de Cerro Largo*

A partir del año 1900 Uruguay vive un período al que se denominó Batllismo, en el que se le atribuye al Estado un rol fundamental, llevando adelante una política de estatismo y proteccionismo. El Estado asume la búsqueda del consenso entre el capital y el trabajo. Así, se impulsan una serie de reformas económicas y sociales, que aún no concretándose en su totalidad, dejaron su herencia; fundamentalmente en lo que tiene que ver con las reformas sociales. Se sanciona una amplia legislación social, se expande la cobertura pública en servicios sociales con carácter universal. (BERTINO *et. al.* 2001)

En lo que tiene que ver con discapacidad, se instituye a nivel nacional una amplia legislación que ampara a las personas con discapacidad: se sancionan leyes, decretos, disposiciones departamentales, resoluciones ministeriales e institucionales, aunque para cuestiones concretas, tales como, disposiciones especiales de acondicionamiento urbano y de edificios, exoneración de patentes de vehículos, expedición del carné para personas con discapacidad, eliminación de barreras arquitectónicas, normas de pensión a la vejez o invalidez en casos de discapacidades severas, etc. De lo dictado y aprobado hasta el momento la Ley N° 16.095 constituye el más amplio sistema

de protección integral. Sin embargo, esta legislación antes expuesta si bien intenta adaptarse a sus necesidades al no estar reglamentada en su totalidad, no logra aplicarse en todos sus términos.

La Ley N° 16.095/89 sancionada en el año 1989, solo fue reglamentada en dos artículos: en el ámbito de la ANEP en lo que refiere a la integración de estudiantes con discapacidad en la enseñanza preescolar en adelante; y en cuanto a la obligación que tienen los entes públicos de ocupar el 4% de los puestos de trabajo por personas con discapacidad (Ley 18.094/07 reglamentaria). La reglamentación de los demás artículos aún sigue pendiente, quedando su cumplimiento librado a la “buena voluntad” de los gobernantes, lo que sin dudas afecta directamente a las personas con discapacidad, ya que a la hora de reclamar sus derechos se enfrentan a esta dificultad.

La mencionada ley establece un sistema de protección integral a las personas con discapacidad, fundamentalmente en Políticas Sociales; Salud; Educación; Trabajo; Accesibilidad (arquitectura, urbanismo, transporte) y Normas Tributarias. En su capítulo primero la Ley establece:

*“Artículo 1º - (Objeto de la ley)- Establécese por la presente ley un sistema de protección integral de las personas discapacitadas, tendiente a asegurar a éstas su atención médica, su educación, su rehabilitación física, psíquica, social, económica y profesional y su cobertura de seguridad social, así como otorgarles los beneficios, las prestaciones y estímulos que permitan neutralizar las desventajas que la discapacidad les provoca y les dé oportunidad, mediante su esfuerzo, de desempeñar en la comunidad un rol equivalente al que ejercen las demás personas.” (Ley N° 16.095/89)*

Es así que se visualiza un posible cambio de conciencia de las legislaciones anteriores, promoviéndose la inclusión e integración de las personas con discapacidad a los diferentes ámbitos de la sociedad. En

capítulos subsiguientes se establecen los cometidos de diferentes organismos, creándose la Comisión Nacional Honoraria del Discapacitado la que funcionará durante varios años bajo la orbita del Ministerio de Salud Pública, la que será integrada:

*“Por el Ministerio de Salud Pública, que será su Presidente, o un delegado de él, que tendrá igual función. Un delegado del Ministerio de Educación y Cultura. Un delegado del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Un delegado de la Facultad de Medicina. Un delegado del Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública. Un delegado del Congreso de Intendentes. Un delegado de cada una de las organizaciones más representativas de discapacitados. Tendrá personería jurídica y domicilio legal en Montevideo y será renovada cada cinco años, correspondiendo la iniciación y término de dicho lapso con los del período constitucional de gobierno. Sin perjuicio de ello sus integrantes durarán en sus funciones hasta que tomen posesión los sustitutos.” (Ley N° 16095, capítulo II, Artículo 10)*

En cuanto a la función que le compete a dicha Comisión, tiene que ver fundamentalmente con:

*“(…) elaboración, estudio, evaluación y aplicación de los planes de política nacional de promoción, desarrollo, rehabilitación e integración social del discapacitado, a cuyo efecto deberá procurar la coordinación de la acción del Estado en sus diversos servicios, creados a crearse, a los fines establecidos en la presente ley.” (Ley N° 16.095, Capítulo II, Artículo 11)*

A su vez se agrega:

*“Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, la Comisión Nacional Honoraria del Discapacitado deberá específicamente: a) Estudiar, proyectar y aconsejar al Poder Ejecutivo y Gobiernos Departamentales todas las medidas necesarias para hacer efectiva la aplicación de la presente ley; b) Apoyar y coordinar la actividad de las entidades privadas sin fines de lucro que orienten sus acciones en favor de las personas discapacitadas; c) Estimular a través de los medios de comunicación el uso efectivo de los recursos y servicios existentes, así como propender al desarrollo del sentido de solidaridad social en esta materia; d) Elaborar un proyecto de reglamentación de la presente ley que elevará al Poder Ejecutivo. Este dispondrá de un plazo de ciento ochenta días para su aprobación.” (Ley N° 16.095, Capítulo II, Artículo 12)*

Es decir, compete a este organismo la participación en la elaboración, estudio y aplicación de las políticas nacionales, estableciéndose un plazo para la presentación de un proyecto que reglamente la Ley. A su vez, se encargara en coordinación con el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Educación y Cultura y la Universidad de la República, la investigación, diagnóstico y tratamiento de las diferentes formas de discapacidad, ya sean físicas, mentales y/o sensoriales. Se indagará acerca de los factores sociales que agravan las discapacidades, con el fin de desarrollar acciones que disminuyan o eliminen tales factores. Corresponde a su vez para cada departamento la creación de una Comisión Departamental del Discapacitado, integrada por representantes de diferentes organismos, con cometidos también previstos por la presente Ley. (Ley N° 16.095, Capítulo II)

Frente a esto, las personas con discapacidad se enfrentan a que actualmente la Comisión Departamental del Discapacitado no funciona en todo el país. En un intento por conocer al alcance de esta comisión en el Departamento de Cerro Largo, se obtiene que desde la entrada en vigencia de la Ley (20 años) no existe una comisión conformada y funcionando como tal.

En el Departamento de Cerro Largo existen actualmente cinco organizaciones para personas con discapacidad, dos en la ciudad de Melo (capital del Departamento) Unión de Impedidos 3 de Diciembre-UDI3 y la Comisión de Padres del Hogar de Discapacitados Intelectuales de Melo-COPAHDIM y tres en la ciudad de Río Branco<sup>4</sup> (segunda ciudad en importancia), GEANELA POR LA VIDA, Aprender para Sentirnos Mejor – APASEM, y Los Gauchitos.

En el año 1993 integrantes de UDI3 y COPAHDIM se reúnen y comienzan a elaborar una solicitud hacia la Junta Departamental para que se realizaran las acciones pertinentes para crear una Comisión Departamental. Antes de ser formalmente presentada esta solicitud, representantes de la Comisión Nacional Honoraria del Discapacitado concurren a la ciudad de Melo y mediante una única reunión dan por conformada la Comisión Departamental. Los primeros años de funcionamiento de la misma son considerados por sus integrantes de grandes logros, destacando la creación del Centro de Rehabilitación Física<sup>5</sup>. Con el devenir de los años la comisión fue perdiendo fuerza ya que sus reuniones se hicieron escasas, de las mismas no participaban las organizaciones de la ciudad de Río Branco, éstas señalan nunca haber sido convocadas.

En mayo del año 2008 la Comisión Nacional Honoraria de Discapacitado pasa a la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y comienzan a realizarse las primeras gestiones para la nueva conformación de la Comisión Departamental en Cerro Largo. Según datos obtenidos de referentes calificados de las organizaciones que trabajan con y para personas con discapacidad, se realizaron varias gestiones desde las organizaciones solicitando reuniones con

<sup>4</sup> Se amplía información de las organizaciones de la ciudad de Río Branco en el capítulo 3

<sup>5</sup> Este centro funcionó en el Gimnasio Municipal de la Ciudad de Melo hasta el año 2007, fue desplazado en varias oportunidades cuando llegaban delegaciones deportivas al mismo. Actualmente los aparatos están en el cede de UDI3, pero no cuentan con técnicos ya que el Ministerio de Salud Pública retiró su apoyo.

el representante de la Ministra de Salud Pública ante la Comisión Honoraria del Discapacitado el Sr. Alberto Della Gatta.

Hoy, la Comisión Nacional, como ya se mencionó anteriormente, está bajo una nueva orbita y aunque su funcionamiento no es pleno debido a la inestabilidad de integrantes y al proceso de transición que viene enfrentando, parecería contar con objetivos claros y alcanzables. Quienes permanecen frente a las diferentes organizaciones, sostienen que parecería que al depender del MIDES, los trámites son menos lentos y más directos.

Recientemente (marzo de 2009) integrantes de las diferentes organizaciones se reunieron con el Director de la Comisión Nacional Honoraria del Discapacitado Sr. Alberto Della Gatta en la ciudad de Melo, planteándole sus diferentes inquietudes y la necesidad del funcionamiento real de la Comisión Departamental; sin embargo, hasta el momento todo sigue invariable. Actualmente, la Comisión no está funcionando. Un integrante de COPAHDIM haciendo referencia al tema señala:

*“Estuvimos con Della Gatta pero todo sigue igual y ahora hasta que no pasen las elecciones internas esto no se va a mover (...) vamos a esperar a julio a ver que pasa”* (entrevista realizada en mayo de 2009 a integrante de COPAHDIM)

Mientras tanto las personas con discapacidad siguen esperando su lugar. Los motivos son varios: políticos, jurídicos, etc., esto sumado a la centralización de este país que hace que la distancia del interior con respecto a la capital sea cada vez más notoria. Los “trámites” a realizarse con la capital del país se tornan “más” burocráticos y menos considerados.

Profundizando en lo establecido por La Ley 16.095/89, se obtiene que se compromete al Estado en el desarrollo de Políticas Especiales, estableciendo:

*“La protección del discapacitado de cualquier edad se cumplirá mediante acciones y medidas en orden a su salud, educación, seguridad social y trabajo. (...) El Estado prestará asistencia coordinada a los discapacitados, que carezcan de alguno o todos los beneficios a que refieren los literales siguientes, a fin de que puedan desempeñar en la sociedad un papel equivalente al que ejercen las demás personas. A tal efecto, tomará las medidas correspondientes en las áreas que a continuación se mencionan, así como en toda otra que la ley establezca: a) Atención médica, psicológica y social; b) Rehabilitación integral; c) Régimen especial de seguridad social; d) Programa de educación especial; e) Formación laboral o profesional; f) Prestaciones o subsidios destinados a facilitar su actividad física, laboral e intelectual; g) Transporte público; h) Formación de personal especializado para su orientación y rehabilitación; i) Estímulos para las entidades que les otorguen puestos de trabajo; d) Programas educativos de y para la comunidad en favor de los discapacitados: e) Adecuación urbana y edilicia.” (Ley N° 16.095/89, Capítulo III, Artículos 15 y 16)*

Se pretende, por lo tanto según lo enunciado realizar acciones coordinadas con las personas con discapacidad, que promuevan su desarrollo de forma equitativa en la sociedad. Es decir, disminuir las barreras que presenta la sociedad en su conjunto en cuanto a atención médica, seguridad social, transporte, etc. De la misma forma, apunta a que cada departamento incluya en su presupuesto las partidas necesarias para el cumplimiento de los cometidos por ella establecidos.

En cuanto a la Educación, la Ley 16.095/89 promueve la inclusión de las personas con discapacidad en la enseñanza común, brindando si llegara a ser necesaria una enseñanza especial para complementar la común. En la práctica, suele suceder lo contrario, no sólo se limita el acceso a los niños/as

con discapacidad a la escuela común, sino que a su vez los niños con dificultad de aprendizaje obtienen el “pase” a escuelas especiales.

En lo que refiere al Cerro Largo, si bien existen organizaciones para personas con discapacidad, estas están ubicadas en Melo y Río Branco, el resto del departamento no cuenta con alternativas educativas u organizaciones de este tipo. A su vez existen tres escuelas especiales, dos en la ciudad de Melo y una en Río Branco. No obstante, luego de culminada la enseñanza especial no cuentan con la posibilidad de ingresar a otros centros que permitan dar continuidad educativa. Los dos centros que brindan esta posibilidad son COPAHDIM y Los Gauchitos, pero al ser únicamente dos, la demanda excede la capacidad de atención. A su vez, a COPAHDIM -ubicado en la capital del departamento- acceden personas con discapacidad intelectual, quedando las demás discapacidades desprovistas de alternativas educativas.

En cuanto hace referencia a la Intendencia de Cerro Largo, mediante entrevistas a funcionarios de las diferentes áreas de la misma, se tuvo conocimiento que no existen programas educativos, capacitaciones, cursos o talleres protegidos dirigidos hacia personas con discapacidad. De existir deberían estar en gran parte a cargo de la Casa de la Cultura, quien apunta a que sus actividades tradicionales estén orientadas hacia el desarrollo integral de la población. Lo curioso es que los cursos que ésta actualmente imparte son fundamentalmente en el género de la danza y un curso de computación.

Por otra parte, en la Ley se enumeran acciones para el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que giran en torno a beneficios que establecerá el mismo para aquellas entidades paraestatales y del sector privado que contraten a personas con discapacidad; equipar *Centros de Rehabilitación Ocupacional* para la formación de profesionales, etc. A su vez, esta Ley también prevé que el Poder Ejecutivo tiene la facultad de exonerar el pago de los derechos arancelarios de las importaciones de aparatos médicos, prótesis y vehículos ortopédicos, así como el pago de derechos arancelarios de artículos y equipos para centros de rehabilitación. Con respecto a esto en el departamento existen dos situaciones diferentes, por un lado desde

COPADHIM señalan que ellos no cuentan con aparatos médicos porque no tienen recursos económicos que le posibilite adquirirlos, y que para ellos la ley no funciona en estos casos; por otro lado al entrevistar a funcionarios de APASEM estos señalan que para casos particulares se realiza la solicitud del aparato médico mediante un informe técnico que certifique la necesidad del mismo, y afirman que siempre han tenido buena respuesta en este sentido, a su vez el equipamiento médico con el que cuenta el centro ha sido exonerado de impuestos arancelarios.

En cuanto atención en la salud, se prevé que el Estado participe en la promoción de la salud física y mental; prevención de situaciones de riesgo; asistencia social a la familia; control de adecuados ambientes laborales; etc. También se establecen cometidos en cuanto a salud, realizándose coordinaciones entre el Ministerio de Salud Pública y la Comisión Honoraria. En lo que refiere a la Seguridad Social, el BPS Banco de Previsión Social es el organismo encarado de:

*“La cobertura de los riesgos derivados de la maternidad, infancia, familia, enfermedad, desocupación, vejez, invalidez y muerte. Para atender dicha población el Banco queda conformado por tres programas sustantivos: Prestaciones Económicas, Prestaciones de Salud y Prestaciones Sociales.” (GIORDANO, 2005: 25)*

Por su parte, en lo que refiere al transporte, la Ley 16.095 establece que las empresas de transporte colectivo nacional, deben transportar gratuitamente a las personas con discapacidad. En la capital del país existen vehículos de transportes colectivos para personas con discapacidad, pero su frecuencia y recorrido es limitado hacia lugares antes establecidos (BPS, IMM, etc.) y en horarios de funcionamiento de oficinas públicas; es decir, no están orientados al servicio de las personas con discapacidad, yendo a los lugares que cada persona desea y/o necesita trasladarse y en horarios más amplios. No

obstante, la Intendencia de Montevideo brinda pases libre para el traslado en los ómnibus capitalinos. A su vez, la Comisión Nacional Honoraria del Discapacitado cuenta con el “servicio de transporte adaptado”, es un servicio “puerta a puerta” adaptado para personas con movilidad reducida, de un costo mínimo requiriendo para su uso el carné de asistencia de salud pública.

En referencia a este tema Cerro Largo posee restricciones severas, ya que los ómnibus de recorridos locales tanto en Melo como en Río Branco y demás zonas del departamento son escasos y no están adaptados para contemplar todos los casos. Lo mismo sucede con los ómnibus de recorridos departamentales, donde no solo no están adaptados para personas con movilidad reducida sino que también su deterioro es visible. De una de las organizaciones para personas con discapacidad se inició la gestión para el pase libre, pero las empresas de transporte se negaron ya que sostienen que no le es rentable. En cuanto al transporte Inter-departamental se pretende desde la Junta Departamental cubrir el gasto de los pases libre para que más personas pudieran acceder a este derecho. Esta gestión fue llevada a cabo mediante una solicitud de una de las organizaciones pero aún no se han visto logros.

En cuanto a Arquitectura y Urbanismo, la Ley prevé entre otras cosas, la accesibilidad a espacios públicos, edificios, parques, jardines, calles, que los mismos sean adaptados de acuerdo al grado de prioridad que posean, recayendo en las Intendencias Municipales tal labor si fuera obligatoria. El Artículo N° 51 establece:

*“Las Intendencias Municipales deberán incluir en sus respectivos Planes Reguladores o de Desarrollo Urbano, las disposiciones necesarias, con el objeto de adaptar las vías públicas, parques, jardines y edificios a las normas aprobadas con carácter general.” (Ley N° 16.095, Capítulo IX, Artículo N° 51)*

En el caso de la Intendencia Municipal de Cerro Largo, funcionarios del área Arquitectura y Urbanismo, señalan que el gobierno se ha regido por las normas técnicas del UNIT (Instituto Uruguayo de Normas Técnicas), el cual establece los niveles de accesibilidad recomendables. Este Instituto define accesibilidad como:

*“...la condición que cumple un ambiente, objeto, instrumento, sistema o medio para ser utilizable por todas las personas, en forma segura, confortable y de manera más autónoma posible.”*

(UNIT, 2003: 1)

Dispone así de recomendaciones de accesibilidad universal a pasos peatonales, escaleras, rampas, ascensores, estacionamientos, servicios higiénicos, mobiliario urbano, etc. En tal sentido y de acuerdo a las definiciones establecidas por tal Instituto ha intentado adaptarse a las necesidades de toda la población; esto se visualiza con las rampas en la mayoría de las calles de la ciudad de Melo, barras en el acceso a la Intendencia y edificios de uso público, servicios higiénicos adaptados para una mejor movilidad, entre otros.

En cuanto a la posibilidad de integrarse al mercado laboral, las personas con discapacidad encuentran más obstáculos, debido a que en 1987 la Junta Departamental de Cerro Largo decreta:

*“Los cargos presupuestados en los programas de funcionamiento hasta un máximo del 1% de la dotación podrán ser provistos con personas que padezcan deficiencias físicas debidamente comprobadas por los servicios Médicos Municipales” (Decreto N° 10/87, artículo 10)*

Este decreto aún vigente difiere a lo establecido por la Ley 16.095/89 y ley reglamentaria 18.094/07.

*“El Estado, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados y las personas de derecho público no estatales, están obligados a ocupar personas impedidas que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo, en una proporción mínima no inferior al cuatro por ciento de sus vacantes. Tales impedidos, gozarán de los mismos derechos y estarán sujetos a las mismas obligaciones que prevé la legislación laboral aplicable a todos los funcionarios públicos, sin perjuicio de la aplicación de normas diferenciadas cuando ello sea estrictamente necesario. La Oficina Nacional del Servicio Civil controlará el cumplimiento de esta disposición.” (Ley N° 16.095, Capítulo VIII, Artículo 42)*

Este análisis nos enfrenta a una contradicción legal, el cupo del 4% establecido por la ley reglamentaria 18.094/07 y el decreto de la Junta Departamental Cerro Largo del 1%.

El régimen jurídico uruguayo configura un ordenamiento sistemático en el que todas las normas están estructuradas jerárquicamente de tal forma que las superiores determinan en cierta medida el procedimiento de las inferiores. De esta forma la ubicación jerárquica de una norma está intrínsecamente vinculada con su eficacia formal (VESCOVI, 2002).

Para resolver este tipo de conflicto es necesario recurrir a los principios generales del derecho. Existen tres principios fundamentales que aseguran la coherencia y armonía del orden jurídico: el principio de jerarquía<sup>6</sup>, el principio

---

<sup>6</sup> En el orden jurídico existen normas que están en distinta escala. Por encima de las normas de un país está el Derecho internacional. Dentro del país, en el primer lugar está la Constitución de la República, luego, leyes ordinarias y los decretos de las juntas departamentales, se ubican los decretos, los reglamentos dictados por el poder ejecutivo y las resoluciones de los Intendentes. Por último se encuentran las sentencias, los actos administrativos y los contratos. (VESCOVI, 2002)

de derogación<sup>7</sup> y el principio de competencia<sup>8</sup>. En este caso puntual, la persona entrevistada del área jurídica de gobierno municipal de Cerro Largo sostiene que se aplica el principio de competencia entendiendo que la Junta Departamental de Cerro Largo tiene competencia en la materia. De esta manera estaría justificando la aplicación de tal decreto.

Sin embargo del análisis de la Ley 16.095/89 surge que la competencia es de carácter nacional – atribución del gobierno nacional – en atención a la materia regulada (objeto de la ley “la protección integral para las personas con discapacidad”) por la que se les otorga beneficios y estímulos que permiten neutralizar las desventajas y les confiere oportunidades de desempeñarse en la comunidad. (Artículo 1º, ley 16.095/89). A su vez el concepto de rehabilitación plasmado en la ley señala que es necesario generar “(...) acciones que tiendan a eliminar las desventajas del medio en que se desenvuelven para el desarrollo de dicha capacidad” (Artículo 4º, ley 16.095/89). Y el art.6 siguiendo la misma línea conceptual les confiere el amparo del Estado en la protección de sus derechos.

Sobre esta base, entonces, la Junta Departamental de Cerro Largo, no posee competencia específica, exclusiva y excluyente, sino en todo caso residual (lo que aún sería discutible), para regular las condiciones establecidas para un sector de individuos en su territorio departamental, la que en todo caso nunca podría ser limitativa de los derechos, mejoras o beneficios que le fueron conferidos por una la ley nacional.

Asimismo y en aplicación del principio de derogación de las leyes en el tiempo, la ley 16.095/89 es posterior al decreto de la Junta Departamental de 1987, por lo que este estaría derogado.

Ambos argumentos, estando al tenor de lo dispuesto en los arts. 16 a 20 del C. Civil son contrarios a lo sostenido por el gobierno departamental, resultando inapropiada e ilegal su aplicación, siendo posible su impugnación

<sup>7</sup> El principio de derogación establece que cuando exista la contradicción entre dos normas de la misma jerarquía, provenientes de un mismo órgano, como por ejemplo dos leyes la ley posterior deroga la anterior en el tiempo. (VESCOVI, 2002)

<sup>8</sup> prevé que cuando existen dos normas dictadas por distintos órganos una ley y un decreto municipal se deberá dar primacía a la dictada por el órgano competente (VESCOVI, 2002)

en vía judicial. Por su parte la Constitución Nacional (arts. 72, 82 y 332) ampara la interpretación de las normas siempre a favor de la protección de los derechos de las personas - del administrado - lo que implica para el caso un criterio amplio, y no restrictivo de los mismos, como pretende el ejecutivo departamental, siendo a todas luces desventajoso.

La realidad de las personas con discapacidad en este punto del interior del país es compleja, y las autoridades políticas no han logrado aumentar las expectativas de las personas con discapacidad de participar de todos los ámbitos de la sociedad de forma digna y real.

### *Posición del Gobierno Municipal de Cerro Largo frente a la discapacidad*

Para ser más preciso con respecto a la incidencia de esta ley y analizar los posibles motivos por los cuales la misma no se cumple en su totalidad, se presentaran algunas cuestiones que tienen que ver con el funcionamiento de la Intendencia Municipal de Cerro Largo. Partiendo del supuesto que de allí se desprenden razones que más allá de la no reglamentación de la ley 16.095/89, obstaculizan su influencia. Para recabar estos datos se realizaron varias entrevistas a funcionarios de este ente.

Durante dos períodos de gobierno, el Departamento de Cerro Largo se encuentra dirigido por la misma figura política, es decir la misma persona ha sido Intendente por dos períodos consecutivos. Por lo que los cambios visualizados entre un período de gobierno y otro giran en torno a lo mismo: obras de mejoramiento de calles y caminos vecinales, bituminización, alumbrado público, etc. Se ha visualizado una mejora en cuanto a accesibilidad de veredas, calles y edificios (mediante la creación de rampas, barras, etc.). Pese a que la misma figura política hace ejercicio de su función durante dos

períodos, esto no implicó un cambio de conciencia ni la visualización de las necesidades de las personas con discapacidad que pueden y deben ser abordadas como ciudadanos sujetos de derechos.

La Ley Orgánica Municipal N° 9.515/35 establece:

*“Cada Departamento será gobernado y administrado por un Intendente que ejercerá las funciones ejecutivas, y por una Junta Departamental que tendrá funciones de contralor y legislativas. Su jurisdicción se extenderá a todo el territorio del Departamento y tendrán su sede en la Capital del mismo.”* (Ley Orgánica Municipal N° 9.515. Sección I, Artículo 1)

En cuanto a los cometidos de éste se destaca entre muchos otros:

*“(...) Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes y las ordenanzas y resoluciones de la Junta Departamental;(...)”* (Ley Orgánica Municipal N° 9.515, Sección III, Capítulo II, Artículo 35, inciso 2)

Ahora bien, esta Ley Orgánica Municipal está reglamentada y su sanción por su no aplicación aparece de forma expresa en la misma ley. Sin embargo no se visualiza el cumplimiento de la ley 16.095/89, no encontrándose dentro de las prioridades gubernamentales el cumplimiento del Artículo 18° *“Los Ministerios, Intendencias Municipales y otros organismos involucrados en el cumplimiento de la presente ley quedan facultados para proyectar en cada presupuesto las partidas necesarias para cubrir los gastos requeridos por la ejecución de las acciones a su cargo”* (Ley 16.095/89 Capítulo II, Artículo 18°)

En el caso de este Gobierno, no solo pesa la ausencia de sanción sino el desconocimiento de la ley 16.095/89. Reflejo de esto es lo sucedido al entrevistar a la Sub-directora de la oficina de desarrollo social de este organismo. Se consulta acerca de las acciones realizadas a partir de esta ley:

*“¿Que Ley? No me doy cuenta (...) ha si...si para discapitados la conozco si. Si se han hecho muchas cosas.”* (Sub Directora de la Oficina de Desarrollo Social de la Intendencia Municipal de Cerro Largo, mayo de 2008)

En esta oportunidad fue necesario informarle brevemente sobre el contenido de la Ley 16.095/89 para lograr realizar la entrevista. Esta respuesta llevó a cuestionar el ingreso del funcionariado a estos puestos, si realmente es por concurso o si son cargos políticos generados en base a la “confianza”. De una o de otra manera, es de entender que al momento de ingresar se desconozcan leyes, decretos, ordenanzas, etc., pero una vez que se ocupa este tipo de cargo es responsabilidad de cada funcionario de acuerdo al lugar que ubique informarse sobre lo que atañe al desempeño de su rol. El desconocimiento de esta ley concreta a la que se le consulta genera la incertidumbre de cuantas leyes más se están prescindiendo. ¿Cuántos derechos? No se trata “solo” de desconocer una ley, sino de desconocer derechos y obligaciones de cada ciudadano. Sin dudas, esto perjudica a las personas con discapacidad, en tanto que frena la posibilidad de su desarrollo en un plano igualitario.

En cuanto al vínculo que posee la Intendencia con las organizaciones del medio orientadas hacia las personas con discapacidad, el funcionario entrevistado subraya:

*“...se los apoya diariamente con la alimentación, se les brinda comida para ellos, se los apoya en múltiples cosas, por ejemplo ahora tienen un nuevo local y la Intendencia fue uno de los principales agentes*

*para que ellos pudieran contar con un lugar adecuado (...) se los apoyo para que pudieran conseguir financiación a través de la embajada de Japón.” (Funcionario Sub director de la Oficina de Desarrollo Social de la Intendencia Municipal de Cerro Largo, mayo de 2008)*

Se desprende de esto la visión asistencialista, basada en la “ayuda” o “apoyo” informal, lejos de proveer una política estratégica, planificada que además promueva la inclusión participativa y real de las personas con discapacidad. Es decir en cuanto a programas inclusivos orientados hacia personas con discapacidad, de acuerdo a los datos recabados parecería que la ley tampoco se cumple. La intendencia estaría realizando sólo tareas de gestión. Por lo tanto, el cumplimiento de los Derechos de las personas con discapacidad queda restringido, como ya se mencionó, a la “buena voluntad” de los actores políticos y a la lucha incesante de la sociedad civil por ver garantizados sus derechos. Los asuntos ligados hacia la protección de las personas con discapacidad están en manos del accionar político de los gobernantes de turno. No es de extrañarse que en períodos de elecciones “surjan” programas para personas con discapacidad que no hacen más que demostrar que estuvieron ausentes cuando eran ineludibles.

Profundizando lo antes expuesto, al observar el presupuesto quinquenal de la Intendencia y a su vez a través de la información obtenida mediante entrevistas, se percibe que no existen recursos asignados hacia la financiación de programas para la inclusión de personas con discapacidad.

Ahora bien, al tener acceso a los programas que implementa la Intendencia Municipal de Cerro Largo se advierte que las políticas y planes sociales se caracterizaban hasta el año 2008 por la poca participación de los ciudadanos en su gestión y ejecución. Si bien se ha implementado en el año 2008 el presupuesto participativo, no hay registro de iniciativas de la sociedad en cuanto a programas orientados a personas con discapacidad, o programas de tipo educativo o cultural que pudieran incluir a toda la población. Sí existen comisiones de vecinos que plantearon contar con diferentes servicios en sus

barrios, sin embargo estos giran en torno a obras del tipo de saneamiento o nomenclatura de calles, etc. Prioridades que no son orientadas hacia el sector de la población que se viene analizando.

De la entrevista en la oficina de desarrollo social y en cuanto a iniciativas del funcionariado municipal a cargo de estos temas, se destaca que no se incluye en ningún programa a la discapacidad, aunque argumenta:

*“Lo que hacemos a la hora de planificar nuestras políticas municipales es no discriminar pero no tenemos un programa específicamente para ellos (...) todos los programas apuntan a este criterio”* (Funcionario Sub director de la Oficina de Desarrollo Social de la Intendencia Municipal de Cerro Largo, mayo de 2008)

Si bien enfatiza en que los programas apuntan a no discriminar, no existe desde la Intendencia respuesta hacia la diversidad. Los programas no responden hacia las necesidades de todas las personas, sino que obligan a las personas a adaptarse a ellos. Hay que tener en cuenta que hay una realidad y es que a la hora de acceder a estos programas siempre surgen desventajas, ya sea en base a los mismos o a las características particulares de cada persona. Por lo tanto, es necesario que al elaborar políticas sociales y posteriormente programas para llevar a cabo las mismas se apunte a disminuir las desventajas que la propia sociedad presenta y a partir de ahí hablar de inclusión.

Respecto a solicitudes realizadas desde las organizaciones orientadas hacia personas con discapacidad, el funcionario de la Intendencia entrevistado plantea:

*“El vínculo que hay con el tema de capacidades diferentes es muy fluido (...) cuando ellos requieren el apoyo en algún tema normalmente si no es un tema que vaya más allá de los límites de la intendencia siempre se está buscando la ayuda.”* (Funcionario de la

Oficina de Desarrollo Social de la Intendencia Municipal de Cerro Largo, mayo de 2008)

Surge de lo señalado que desde la Intendencia se trabaja a partir de demandas primando nuevamente la visión asistencialista.

Por otra parte, recientemente se creó un Consejo Consultivo de la Discapacidad que funciona en la órbita del Programa Nacional de Discapacidad (PRONADIS). Éste, en teoría, comenzó a funcionar a partir del 15 de setiembre de 2008 en Cerro Largo y a partir de ahí se reunirían con una frecuencia de tres o cuatro veces al año. Aunque en la realidad, desde la primer reunión, no se han vuelto a concretar nuevas instancias de diálogo. No obstante, es pertinente esclarecer que este consejo estaría integrado por personas con discapacidad, autoridades nacionales, y representantes de organizaciones para personas con discapacidad. La creación de este Consejo Consultivo tiene los siguientes objetivos:

*“A) Promover la participación de las diferentes asociaciones de personas con discapacidad en forma coordinada a efectos de considerar sus aportes en la elaboración e implementación de las políticas públicas que los afecta directamente. B) Fortalecer el movimiento asociativo de personas con discapacidad tratando de sumar al mismo un mayor número de personas. C) Poner en práctica recomendaciones en cuanto a participación, incluidas en el Plan de Acción mundial para Personas con Discapacidad y en la Convención por los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas, como en el Programa de Acción para el Decenio de las Américas por los Derechos y la Dignidad de la Persona con Discapacidad (2006-2016) de la OEA y cumpliendo con la propia filosofía del PRONADIS” (Ministerio de Desarrollo Social. Dirección Nacional de Políticas Sociales)*

Esta propuesta podría llegar a influir en el desempeño de los gobiernos tanto nacionales como departamentales y lograr así un mayor compromiso en la elaboración de políticas inclusivas que sean reflejo de la Ley N° 16.095/89. Un representante de una de las organizaciones haciendo referencia al funcionamiento de este Consejo Consultivo y del rol de la IMCL plantea:

*“Lo único que hizo la Intendencia fue prestarnos el local, es en la misma Intendencia en Bienestar Social que funcionamos, porque un funcionario Bienestar Social es el delegado del Municipio en la Comisión, después hay delegados del Ministerio de Trabajo, de Salud Pública que es el presidente y siempre es cargo de confianza, (...).”*  
(Entrevista realizada en setiembre de 2008 a referente calificado de Unión de Impedidos 3 de diciembre)

Más de lo mismo, no existen políticas de gobierno que deberían haberse implementado a partir de la entrada en vigencia de la ley 16.095/89. Las autoridades locales no se comprometen en llevar adelante su cumplimiento.

En base a lo antes expuesto se considera que sería conveniente un cambio de sensibilidad de las autoridades políticas –en este caso del gobierno municipal- en cuanto a la promoción, difusión y conocimiento de las leyes. Que a la hora de gobernar lo hagan teniendo en cuenta los diferentes intereses y necesidades, promoviendo la inclusión e intentando potencializar las capacidades de todas las personas.

# Capítulo III

## REPERCUSIÓN DE LA LEY N° 16.095 EN LA CIUDAD DE RÍO BRANCO

Luego de presentar la repercusión de la Ley 16.095/89 a nivel municipal se cree conveniente analizar su incidencia a nivel del gobierno local de la ciudad de Río Branco, ya que éste es un ente descentralizado<sup>9</sup>, lo que implica un cierto poder de autonomía. En este caso, esta “autonomía” refiere a que es un órgano desconcentrado de la Intendencia que si bien está sometido a su jerarquía posee cierta desconcentración en cuanto a servicios y gestiones.

Río Branco está ubicado en el Departamento de Cerro Largo, es limítrofe con la ciudad brasilera de Yaguarón. Es la segunda ciudad en importancia del departamento, contando con 13.000 habitantes aproximadamente. Su forma de gobierno es algo particular ya que posee una Junta Local Autónoma y Electiva, una forma de Gobierno diferente al resto del país. (SARAVIA, 1997)

Las Juntas Locales Autónomas están determinadas por el Artículo N° 288 de la Constitución, el que señala

*“La Ley determinará las condiciones para la creación de las Juntas Locales y sus atribuciones, pudiendo, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara y por iniciativa del respectivo gobierno ampliar las facultades de gestión de aquéllas, en las poblaciones que, sin ser capital de departamento, cuenten con*

---

<sup>9</sup> Este concepto se tratará de explicitar a lo largo del capítulo

*más de 10.000 habitantes u ofrezcan interés nacional para el desarrollo del turismo (...) podrán también, llenando los mismos requisitos, declarar electivas por el cuerpo electoral respectivo las Juntas Locales Autónomas” (Constitución de la República Oriental del Uruguay, 1997, Capítulo VII, artículo 288)*

Teniendo en cuenta lo ante dicho es que a la Junta Local de Río Branco, se le ha asignado como potestades, además de las atribuciones que le competen como tal, nombrar funcionarios y destituirlos, siendo éstas las únicas funciones que puede cumplir sin previa autorización del órgano que jerárquicamente lo precede, es decir la Intendencia Municipal de Cerro Largo.

Existen en el país tres Juntas Locales Autónomas y Electivas, designadas conforme el Artículo 19°, numeral 11 de la ley 9515/35 las que están ubicadas en las ciudades de San Carlos, Bella Unión y Río Branco. De las tres, la que posee más potestades es la Junta Local de Río Branco, además de las explicitadas anteriormente posee aquellas que le confieren las leyes 9515/35 y 12809/60. Esta última establece que la Junta Local de Río Branco tendrá las facultades de gestión en los artículos 35°, 36° y 37° de la ley 9515/35. Lo que implica que tenga las mismas atribuciones que el Intendente.

La diferencia entre una Junta Local y una Junta Local Autónoma y Electiva estriba en que poseen mayor autonomía en determinadas áreas, como se mencionó anteriormente y a su vez sus miembros son electos de forma proporcional de acuerdo a la cantidad de votos que obtengan. Permanecen en el ejercicio de su función cinco años. La elección se realiza mediante escrutinio, con las garantías que prevé la Constitución<sup>10</sup> para el sufragio. El encargado de ejercer la jurisdicción es el Presidente, quien es designado de la misma manera.

<sup>10</sup> Sección III, Capítulo II, artículos 77 y 78

En entrevista realizada a referente calificado de este ente, se obtiene que este tipo de gobierno:

*“(...) genera una serie de problemas, (...) porque tenés una cierta autonomía, tenés una autonomía de gestión, una autonomía de contratación, pero no tenés una autonomía por ejemplo económica, los dineros del Gobierno Central no llegan a las Juntas Locales, ni en este caso que es electiva y autónoma, sino que llega a la intendencia y el intendente dispone de los recursos, por lo tanto te manejas acá solo con los recursos locales, recaudaciones, impuestos de la contribución inmobiliaria, patente de rodados, que a veces no son suficiente para lo que hay que hacer.”* (Entrevista realizada en julio de 2008 a Edil de la Junta Local Autónoma y Electiva de la Ciudad de Río Branco)

Analizando en profundidad lo declarado por el entrevistado, se puede visualizar un desconocimiento de las atribuciones que le compete de acuerdo a su autonomía. Es decir de acuerdo con el Artículo 35° de la ley 9515/35 este posee las mismas potestades del Intendente por lo que le corresponde entre otras cosas, preparar anualmente el presupuesto y someterlo a aprobación de la Junta; presentar proyectos de ordenanzas y resoluciones a la Junta Departamental y hacer observaciones a sus sanciones.

Su autonomía le permite presentar el presupuesto anual de sus planes de gestión a la Junta Departamental quien aprueba o no la cantidad solicitada. De no aprobarse estos recursos solicitados la Junta Local puede recurrir a la justicia conforme lo establecido por el artículo 64° de la ley 9515/35. Lo que implica que posee los mecanismos necesarios para llevar adelante sus planes de gobierno.

A su vez

*“la intendencia deberá destinar el 70% de las rentas que se produzcan dentro de la jurisdicción de las Juntas Locales autónomas*

*para los servicios y necesidades de las localidades en que ellas actúen” (Artículo 60, ley 9515/35).*

Por lo que sus recursos no son tan escasos como señala el entrevistado. Si bien es entendible que hay ciertas obras de elevado costo que no podrían llevarse a cabo con los recursos locales, de existir voluntad de realizarlas puede acudir además de lo señalado anteriormente a gestionar convenios con diferentes organismos o ministerios, que le permitan ejecutarlos.

Los conflictos creados por la no aplicación de la ley 9515/35 y 12809/60, generan que a la hora de implementar programas sociales, estos se obstaculicen. Si bien se parte de la idea de que la Junta Local Autónoma y Electiva de Río Branco es un organismo descentralizado, en los hechos parecería no ser así.

Esto da a entender que lo que existe en la actualidad no es descentralización, sino desconcentración de servicios. Por lo que la Ley 9515/35 y las potestades que a partir de ella se asignan a la Junta Local de Río Branco no se están cumpliendo. Los recursos son destinados desde el Gobierno Nacional hacia la Intendencia Departamental y éste debería destinar una cuota parte de estos a la Junta Local. Aunque de la entrevista a referente de la Junta Local éste señala:

*“Dependes de la buena voluntad del Intendente, que a veces no coincide con las cosas que uno quiere hacer (...) te va tirando migajas, va haciendo una obrita de vez en cuando para ir manteniendo los votos, pero no te la cuota parte que te corresponde...” (Entrevista realizada en julio de 2008 a Edil de la Junta Local Autónoma y Electiva de la Ciudad de Río Branco)*

Si bien puede ser real lo que señala el entrevistado, también es real que este organismo posee las herramientas necesarias para que esos recursos sean finalmente volcados hacia la Junta Local.

Frente a esto, no es de extrañarse que las políticas sociales creadas por el Gobierno Local no logren llevarse a cabo debido a la problemática antes planteada. Resta saber si al menos se crean políticas sociales destinadas hacia personas con discapacidad. Al consultarle al respecto al referente, este señala:

*“La junta Local no tiene ninguna política en este sentido, la Ley 16.095 prevé que tenés que tener un 4% de discapacitados en la orbita del trabajo, en el caso de la Junta Local, sería un discapacitado nada más por la cantidad de funcionarios que tiene. Nosotros tenemos un discapacitado que es el que trabaja. Y nunca se hizo objeción, al menos en este gestión a que podía entrar algún discapacitado, yo creo que si necesitáramos a alguien o que se presentara algún discapacitado para alguna función yo creo nadie se opondría.”*  
(Entrevista realizada en julio de 2008 a Edil de la Junta Local Autónoma y Electiva de la Ciudad de Río Branco)

Si bien estarían cumpliendo con la ley en cuanto a lo expuesto anteriormente con respecto a lo previsto, que se deberán ocupar a personas con discapacidad en un porcentaje no menor al 4%, a diferencia de lo que sucede a nivel del Gobierno Departamental donde como ya se explicito previamente el porcentaje de puestos públicos disponibles es del 1%, en este caso se tiene conocimiento que la obtención de este puesto requiere de un esfuerzo personal y no de un llamado público. Reflejo de esto es lo expresado por esta persona con discapacidad funcionario de la Junta Local. Al consultarle sobre cómo llega al cargo que hoy ocupa él manifiesta:

*“Yo entre con una solicitud, con una orden de la doctora que yo estaba apto para realizar trabajo sentado, como que el doctor me evaluó y me dijo que yo estaba apto. (...) La solicitud la hice a la*

*Junta de ediles de la Junta Local, y ahí me dieron la oportunidad de ingresar acá. (...) la solicitud la hice en octubre de 2002 y me dieron el ingreso en mayo de 2003, recién ahí me autorizaron, yo creo que debería ser una cosa automáticamente, porque con los ciento y pico de funcionarios que había, había ningún discapacitado y amparado por la Ley. Para mí tendría que ser automático. (...) La solicitud la hice por intermedio de un amigo, acá la ley no la conocían, mi amigo me consiguió la ley. Yo en la parte física tengo dificultad pero en las manos no, yo psicológicamente estoy bárbaro”* (Entrevista realizada a persona con discapacidad, en julio de 2008. Funcionario de la Junta Local Autónoma y Electiva de la ciudad de Río Branco)

Si se habla del goce de los mismos derechos el ingreso a un cargo público, mediante un llamado garantizaría que más personas con discapacidad intenten ubicar un puesto en el mercado laboral. Aún más si se tiene en cuenta que la Ley es denominada “Ley de Equiparación de oportunidades”. No existen oportunidades cuando no se las brinda, esto se ve reflejado en la acción de ésta persona que logra ingresar a un cargo público no por un llamado o concurso sino gracias a su esfuerzo por ver garantizado sus derechos. Pero sabido es que no todas las personas conocen sus derechos, y es en esto que deberían las autoridades locales como representantes de su ciudad hacer hincapié, en procurar la máxima difusión de los derechos.

Si las personas desconocen sus derechos, es de suponerse que a su vez desconozcan que es lo que debe y puede hacer el municipio o el gobierno local. Este debería ser nada más y nada menos que el actor social relevante en el proceso de inclusión de las personas con discapacidad. Encargado a su vez de diseñar y ejecutar políticas socio-culturales orientadas hacia los diferentes sectores.

En cuanto tiene que ver a programas y políticas, el Edil de la Junta Local Autónoma y Electiva de Río Branco no solo afirma que no existen políticas

sociales destinadas a la participación de personas con discapacidad, sino que a su vez se esfuerza por demostrar que están cumpliendo la ley ya que un 4% del total de funcionarios es una persona con discapacidad.

Esto deja claro que las autoridades locales no logran llevar adelante procesos de inclusión, los impedimentos en cuanto al incumplimiento de lo cometidos antes planteados es claro, pero a su vez tampoco se actúa conforme al inciso 2 del artículo 35° de la ley 9515/35.

Esto se ve reflejado en el incumplimiento de los demás artículos de la ley 16.095/89, todo gira en torno de incluir en el Mercado Laboral, pero para aquellos que no están en edad de ingresar a éste, tampoco existe ninguna otra posibilidad de participación o inclusión. Aquí, la atención a la discapacidad tiene un doble impedimento: por un lado, las disputas políticas, las negociaciones sin resultado, la falta de recursos, etc.; y, por otro, la necesidad ineludible de sancionar esta Ley. Sin ello no va a ser posible un avance que posibilite el desarrollo igualitario de las personas con discapacidad, ya que mientras se realizan instancias de negociación, se logran o no acuerdos que en su mayoría son de intereses políticos, mientras todo esto sucede la discapacidad queda totalmente desdibujada.

De los datos recabados se obtiene que no se cumplen este tipo de leyes a la hora de gobernar.

*“Una parte de la junta es bienestar social, una secretaría que tenemos ahí, que de ahí se han encaminado y se ha ayudado a un montón de gente. Se ha ayudado a instituciones del medio, dentro de las posibilidades también, porque volvemos a lo mismo, económicamente la junta no tira manteca al techo. A veces te manejas con los recursos que hay acá, vos ves que socialmente hay que hacer la obra y bueno dejaremos un pozo más en la calle y nos dedicaremos... porque se a ayudado a instituciones que hacen actividades sociales de ese tipo, se*

*les a dado el apoyo.” (Entrevista realizada en julio de 2008 a Edil de la Junta Local Autónoma y Electiva de Río Branco)*

Al consultarle si existen canastas especiales brindadas para personas con discapacidad de bajos recursos económicos. Y se obtiene:

*“...hay canastas para enfermos de cáncer, hay canastas para enfermos de intoxicación por plomo, hay para pensionistas,...dejáme acordarme que otra cosa hay... no me acuerdo ahora pero hay varios tipos de canastas es decir que se da una ayuda varios tipos de personas.” (Entrevista realizada en julio de 2008 a Edil de la Junta Local Autónoma y Electiva de Río Branco)*

De aquí se puede visualizar claramente como la discapacidad es vista socialmente desde la óptica salud-enfermedad. Nuevamente el devenir histórico de la discapacidad se refleja con sus singularidades en esta sociedad. La respuesta es clara: se dan canastas para personas que posean alguna enfermedad, pero no se habla de canastas para personas con discapacidad.

En cuanto a la enseñanza, la Junta Local posee una biblioteca municipal, pero la misma tiene poco material en general y a su vez no existen libros con sistema braille que de la posibilidad de lectura a personas con discapacidad visual, tampoco existe personal que domine la lengua de señas, lo que desfavorece la accesibilidad comunicacional.

En lo que tiene que ver con instituciones orientadas hacia personas con discapacidad, existen en la actualidad en la ciudad de Río Branco tres ONG; APASEM, GEANELA POR LA VIDA Y Los Gauchitos<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Los Gauchitos es un centro educativo y de rehabilitación que atiende a personas con todo tipo discapacidades, ya sean niños o adultos.

APASEM “Aprender para sentirnos mejor”, es un centro de rehabilitación integral, que cuenta con diversos técnicos fonoaudiólogo, psicomotricista, fisioterapeuta, psiquiatra infantil, asistente social, psicóloga y un equipo docente integrado por profesor de educación física, maestras y talleristas, comenzó a funcionar en el año 2005. Esta institución no posee aún personería jurídica, son una sociedad de hecho con reconocimiento en el Ministerio de Educación y Cultura y el Ministerio de Salud Pública, teniendo convenio con BPS (Banco de Previsión Social). Si bien el funcionamiento está encaminado, nuevas problemáticas han obstaculizado su accionar:

*“...el funcionamiento de APASEM fue normal, hasta ahora que empezó el 2008 que se planteó que al entrar en vigencia el nuevo sistema en salud los centros como APASEM dejarían de existir y los tratamientos tendrían que hacerse cargo las mutualistas o salud pública (...) los padres a nivel de todo el país se comenzaron a mover, también se hizo una red de centros o sea que se está trabajando paralelamente los centros en si y los padres que también formaron una comisión, así se han logrado extender plazos.” (Entrevista realizada en agosto de 2008 a referente calificado de APASEM)*

En cuanto a lo expresado por la entrevistada, la razón por la cual pueden llegar a cerrar las ONGs no tiene aparentemente relación directa con el Sistema Nacional Integral de Salud, el cual prevé que los servicios de salud tanto públicos como privados trabajen en conjunto, esto permitirá entre otras cosas la optimización de recursos. Si bien no se brindara un servicio como el que poseen las ONGs tampoco se prevé el cierre de estos.

En lo que refiere al apoyo a nivel del gobierno local, la entrevistada señala que lo que se ha pedido se ha logrado:

*“Hemos tenido apoyo para la señalización de reservado en el tránsito, para cuando cortamos la calle para hacer la caminata que hacemos*

*anualmente (...) en realidad no hemos solicitado otras cosas.”*  
(Entrevista realizada en julio de 2008 a Edil de la Junta Local  
Autónoma y Electiva de Río Branco)

No obstante, cabe destacar que frente a APASEM no hay rampas que faciliten el acceso a aquellas personas que circulan en sillas de ruedas, ni tampoco cebras que detengan el tránsito para dar pasó a aquellas personas que poseen dificultades para caminar. Es probable que para esto también sea necesario realizar una solicitud y no esperar que los gobiernos locales conozcan el artículo 42° de la Ley 16.095/89.

Otra ONG con la misma orientación es GEANELA POR LA VIDA, se creó en el 2005, cuentan con una maestra especializada en lenguaje braille, está orientada hacia personas con discapacidad visual. Al consultarle a su referente sobre el apoyo brindado desde la Junta Local, ésta señala:

*“Nosotros cuando golpeamos la puerta de la Junta fue para pedirles puntos concretos, uno de ellos fue de que hiciera rampas como ejemplo en la Junta, hasta el día de hoy no se han hecho las rampas (...) pedimos rampas y pasa manos que son cosas fundamentales para que la gente se acostumbre. Le tocamos el tema de las veredas que es un tema importante en Río Branco porque es horrible y el otro tema fue del 4% de inclusión de funcionarios, que nosotros ya sabíamos que tenían un funcionario, incluso después salió a la prensa le hicieron entrevistas a los ediles(...) pero si vos estuvieras acá como estoy yo de saber la cantidad de gente que quiere trabajar que quisiera tener algo a parte en la ley dice del 4% y de dar cargo de acuerdo a la accesibilidad de las personas.”* (Entrevista realizada a fundador de la organización para personas con discapacidad GEANELA POR LA VIDA, 2008)

Entonces, acá hay dos elementos a destacar teniendo en cuenta lo señalado por la entrevistada. Uno, el de las barreras arquitectónicas que existen incluso en el mismo local donde funciona la Junta Local, lo que estaría reflejando la falta de preocupación de los gobernantes, directamente en el lugar físico donde se desempeñan políticamente. Es claro que al ignorar estos asuntos de interés social se vulnera el derecho a la accesibilidad a calles, veredas y edificios tanto públicos como privados, esto limita la autonomía de las personas con discapacidad al no contar con las condiciones necesarias para desplazarse. Y el otro elemento a tener en cuenta es la inclusión de las personas con discapacidad en el ámbito laboral, que ya antes se había mencionado, es decir que si se brinda una oportunidad real, más personas podrían estar incorporadas al funcionariado.

Sabido es que la sociedad excluye de muchas maneras y a muchas personas, por motivos que van desde la raza, lo religioso, lo económico, lo político, las capacidades o el género. Frente a esto el Mercado Laboral ha sido un instrumento reproductor de esta realidad. La certificación de estudios, la experiencia laboral, la edad y hasta la 'buena presencia' han sido obstáculos a sortear si se pretende ingresar en este mundo cada vez más competitivo y exigente.

En este sentido, retomando a Pignolo (2007) se puede señalar:

*"(...) más allá de la percepción de la deficiencia en sí misma, entra en juego el nivel de formación y capacitación que las personas con discapacidad poseen, el cual es menor al de la mayoría de la población económicamente activa (salvo entre aquellas personas con discapacidad recientemente adquiridas). Esto se debe a que gran parte de la población con discapacidad no ha tenido una inserción satisfactoria en el sistema educativo". (PIGNOLO, 2007: 24)*

Teniendo en cuenta estas desventajas sería oportuno crear cursos de capacitación laboral, desde la Junta Local; pero es evidente que no se tiene en cuenta este tipo de cuestiones ya que las diferencias políticas existentes a la interna, y en relación con el gobierno municipal ocupan suficiente tiempo en la agenda de los gobernantes.

Por lo tanto, y en base a todo lo antes dicho, se puede señalar a modo de cierre que si bien es responsabilidad del Gobierno Local el negociar por los recursos que necesita para llevar adelante los diferentes programas, también es pertinente una revisión desde el Gobierno Nacional de las potestades de cada Gobierno Local. Esto disminuiría las brechas existentes entre la capital y el interior en cuanto a los recursos que posee cada localidad para brindar posibilidades equitativas para todas las personas.

A su vez, se cree necesario expresar que se considera que estas instancias donde se ven vulnerados ciertos derechos, donde priman intereses políticos-partidarios, donde no existe el compromiso de los gobernantes y sí la des-responsabilidad política basada en impedimentos burocráticos genera que se intensifique la exclusión social de las personas con discapacidad, generando mayores espacios de desigualdad y de segmentación social.

## REFLEXIONES FINALES

A partir de lo expuesto se considera que es necesario que se realicen profundos cambios de actitud no sólo en los actores políticos, quien deberían promover la sensibilización de la temática discapacidad, sino también de todas las personas promoviendo la garantía de sus derechos.

Imagínense que si es difícil el acceso en las condiciones antes señaladas, para las personas con discapacidad que ven imposibilitado su pleno desarrollo debido a las barreras que coloca la sociedad, peor aún es la situación para aquellas personas con discapacidad que se encuentran en situación de pobreza y carecen de medios para vivir con dignidad, desconocen sus derechos y cuales son las competencias de los diferentes organismos para su condición. A esto hay que sumarle que, por lo general, no cuentan con una nutrición adecuada, controles de salud sistemáticos, ni oportunidades educacionales, laborales y de capacitación.

Se puede señalar, entonces, que las condiciones socio-ambientales, la accesibilidad arquitectónica y de servicios, las condiciones económicas, las posibilidades laborales y educativas, afectan la vida cotidiana de las personas con discapacidad y limitan su participación. A esto se le suma el trato que reciben y la forma como son llamados por la mayor parte de la sociedad.

A la vez de pensar las limitaciones que posee una persona con discapacidad desde lo social y es necesario analizar que rol esta desempeñando el Estado en este aspecto.

Viéndolo desde lo Estatal, es necesario un Gobierno que descentralice sus recursos, competencias y capacidades y que mire hacia el interior del país.

Un Gobierno que a partir de esto apunte hacia la revisión de programas de los diferentes municipios y la administración de recursos disponibles. Que apunte hacia la promoción de derechos, a la participación equitativa y la reducción de desventajas segregacionales.

En cuanto a pedidos y solicitudes desde personas individuales y ONGs es de destacar la lucha constante que llevan adelante para ver garantizados sus derechos, pero sería más sencillo si se contara con el apoyo de gobiernos que conocieran, difundieran y trabajaran en su promoción. Esto posibilitaría la disminución de las barreras burocráticas tan presentes en todos los organismos públicos.

Es necesario, por lo tanto, como se señaló anteriormente, sensibilizar a la sociedad y a los organismos competentes para que no sólo se cumplan leyes sino que a la vez, se valoricen y visualicen a las personas con discapacidad como sujetos de derechos y no como meros beneficiarios de políticas focalizadas. En este sentido, el Trabajador Social tiene un rol fundamental, desde la participación en políticas sociales destinadas a disminuir las brechas sociales, a hacer conocer y respetar los derechos de las personas, a generar espacios de sensibilización en la temática que impliquen ver a las personas con discapacidad como "personas" ¿diferentes? Sí, todos somos diferentes en la medida que tenemos características particulares diferentes, historia de vida diferentes y una cotidianeidad diferente, pero a su vez somos iguales en la medida que todos somos "personas", todos somos sujetos de derechos y obligaciones. La diversidad hace parte de la totalidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- ☉ AA. VV. **Los principios generales de derecho en el derecho uruguayo y comparado.** Montevideo, FCU, 2005
- ☉ Cassinelli, M. **Derecho Público**, Vol II. Montevideo, FCU, 1985.
- ☉ **Constitución de La República Oriental Del Uruguay**, Cámara de Representantes, 1997
- ☉ BELÉN, F. **Un aporte más. Aproximación al análisis de políticas no contributivas, destinadas a personas con discapacidad, a lo largo del Siglo XX en Uruguay.** Tesis de grado. MIMEO. Montevideo, 2006. Disponible en: <http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/gedis/gedis.htm>. Archivo consultado en 2007
- ☉ Bertino, M. *et. al.* **La larga marcha hacia un frágil resultado.** 1990-1955. Montevideo: EBO, 2001.
- ☉ Castel, R. **“La Metamorfosis de la Cuestión Social”**. Ed. Paidós. Buenos Aires, Argentina. 1997.
- ☉ Clasificación Internacional Del Funcionamiento, De La Discapacidad y De La Salud (CIF). Versión abreviada. OMS-OPS.2001
- ☉ Faleiros, Vicente de Paula. **“La cuestión de la metodología en Servicio Social: reproducirse y representarse.”** En: “Metodología y Servicio Social. Hoy en debate.” Ed. Cortez. San Pablo, Brasil. 2000..

- © Foucault, M. **La vida de los hombres infames: Ensayos sobre desviación y dominación**. Buenos Aires: Siglo XXI, 1987.
- © ----- **Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión**. México: Siglo XXI, 1987.
- © ----- **Microfísica del Poder. Geanología del Poder**. Madrid: Piqueta, 1990.
- © FURTADO, N. **Procesos de inclusión social de las personas con Discapacidad. Un acercamiento a la realidad de las personas con Síndrome de Down en el departamento de Cerro Largo**. Tesis de Grado. MIMEO. Montevideo, 2007. Disponible en: <http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/gedis/gedis.htm>. Archivo consultado en 2007.
- © GARCÍA, A. **La identidad es un derecho: ¿Qué papel juega la sociedad en la construcción de la identidad de las personas con discapacidad?** Disponible en: <http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/gedis/gedis.htm>. Archivo consultado en 2007.
- © GARCÍA, A. L. **“La categoría exclusión social como mediación en la construcción de la identidad de las personas con discapacidad”**. Tesis de Grado. Montevideo, 2005. (Mimeo). Disponible en: <http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/gedis/gedis.htm>. Archivo consultado en 2007.
- © GIORDANO, C. **A 16 años de aprobada la ley n° 16.095, ¿Qué políticas a nivel Estatal existen en Uruguay para las personas con discapacidad?** Tesis de Grado. Montevideo, 2005. (Mimeo).

Disponible en: <http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/gedis/gedis.htm>. Archivo consultado en 2007.

- Ⓢ INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO. Situación de las personas con discapacidad-1997. Disponible en: <http://www.serpaj.org.uy/inf97/disca1html> Archivo consultado en 2007
- Ⓢ Kosik, K. **Dialéctica de lo concreto**. Madrid: Grijalbo, 1969.
- Ⓢ Ley N° 16095, Ley de Equiparación de Oportunidades, Uruguay, Montevideo, 26 de octubre de 1989.
- Ⓢ Ley Orgánica Municipal N° 9.515, Uruguay, Montevideo, 28 de octubre de 1934.
- Ⓢ Ley N° 18.094, Personas con Discapacidad, Uruguay, Montevideo, 27 de diciembre de 2006
- Ⓢ MIGUEZ, M **Construcción social de la discapacidad: la experiencia montevideana**. Huelva, España. 2006. Disponible en: <http://www.serpaj.org.uy/inf97/disca1html> Archivo consultado en 2007
- Ⓢ -----; **Construcción social de la discapacidad a través del par dialéctico integración- exclusión**. Montevideo, 2003. Disponible en: <http://www.serpaj.org.uy/inf97/disca1html> Archivo consultado en 2007
- Ⓢ Murillo, S. **El discurso de Foucault: Estado, locura y anormalidad en la construcción del individuo moderno**. Oficina de publicaciones de Ciclo Básico Común. UBA. Buenos Aires 1997

- © Pantano, L. "Discapacidad: Conceptos y prácticas. Algunas reflexiones a partir de la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF/OMS). "Personas con Discapacidad: hablemos sin eufemismos. Artículo publicado en Revista La Fuente. Año X N° 33- Córdoba, Argentina, julio de 2007. Disponible en <http://www.risolidaria.org.ar/canales/contenido/nota> . Archivo consultado en 2009.
- © Pantano, L. "**¿Personas con discapacidad o ciudadanos con derechos?**. RIS-Argentina. Buenos Aires 2007. Disponible en <http://www.risolidaria.org.ar/canales/contenido/nota> . Archivo consultado en 2009.
- © Pastorini, A. **Las cuestiones sociales y sus alteraciones en la contemporaneidad**. Temas de trabajo social debates, desafíos y perspectivas de la profesión en la complejidad contemporánea. Curso de Trabajo Social. Ciclo Básico. Montevideo. Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Trabajo Social. 2001.
- © PIGNOLO, V. **Las personas con discapacidad y el mundo del trabajo. Del discurso reconocedor de derechos a políticas integradoras**. Tesis de Grado. MIMEO. Montevideo, 2007. Disponible en: <http://www.serpaj.org.uy/inf97/disca1html> Archivo consultado en 2007.
- © Saravia, J. Las Juntas Locales en la Constitución de 1997, Montevideo: INGRANUSI LTDA, 1997.

- ☉ Vallejos, I. **“La Producción social de la discapacidad. Una apuesta de ruptura con los estereotipos en la formación de trabajadores sociales”**. IV Jornadas Nacionales “Universidad y Discapacidad” Facultad de Trabajo Social – UNER. 2006. Disponible en: <http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/gedis> Archivo consultado en 2009.
  
- ☉ Vescovi, E. “Introducción al Derecho”, IDEA, 2002.
  
- ☉ Veneziano, A. **“La Descentralización Centralizada y el desarrollo local en Uruguay” Seminario “Descentralización, desarrollo local y desafíos legislativos”**, Presidencia Cámara de Representantes- Unidad de estudios Regionales de la Región Norte de UDELAR. 2002. Disponible en: <http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/gedis> Archivo consultado en 2009.
  
- ☉ Páginas consultada de enero a mayo de 2009: [www.cnhd.org](http://www.cnhd.org)  
Resolución N°40, Acta 17 de fecha 16/3/2000  
Reglamenta Ley N°16.095  
[www.msp.gub.uy](http://www.msp.gub.uy)  
[www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy)  
[www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tcccconvs.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tcccconvs.pdf)