

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL
Tesis Licenciatura en Trabajo Social

**Análisis sobre las políticas de empleo para personas en
situación de discapacidad:
¿cómo se manifiesta la inclusión?**

María Belén Gómez
Tutora: María José Beltrán

Agradecimientos

Gracias a todos los que fueron parte de este proceso, a mis docentes y compañeros que me ayudaron a crecer en este camino. A mis amigos que celebraron cada logro como si fuera propio, y a mi familia que sin entender me apoyaron y me ayudaron desde su lugar.

**Se lo dedico en especial a mis padres
que siempre están ahí, y que me ayudan
y enseñan a nunca bajar los brazos**

Índice

Resumen	1
Introducción	2
1. La contextualización de la discapacidad	7
1.1- Contexto Internacional.....	7
1.2- Normativa Internacional.....	8
1.3- Contexto Nacional.....	13
1.4- Normativa Nacional.....	14
2. ¿La inclusión como objetivo para las políticas sociales actuales?	16
2.1. Discapacidad.....	18
2.2. Trabajo-Empleo.....	25
3. La construcción de la estrategia de inclusión	35
3.1- Las políticas de discapacidad en los años 1989-2004.....	35
3.2- Las políticas de discapacidad en los años 2005- 2017.....	38
3.3- La estrategia de inclusión.....	39
Reflexiones finales	44
Referencias Bibliográficas	48
Anexos	56

Resumen

En los últimos años en el país se han producido cambios en las políticas sociales de discapacidad. Desde la creación de la ley 16.095 en el año 1989 hasta la actualidad se evidencian transformaciones significativas, tales como la mayor preocupación por la integración de las personas en situación de discapacidad al mercado laboral y la aparición de nuevos términos como la inclusión social.

Es sobre esta base que este trabajo se plantea el objetivo de analizar cómo se presenta la inclusión social en las políticas sociales relacionadas con el empleo para personas en situación de discapacidad.

Para esto se observa la evolución de la inclusión en los discursos de las políticas investigadas, las cuales son llevadas adelante por : La Comisión Nacional Honoraria de la Discapacidad, como el ente responsable de la promoción de las políticas nacionales sobre la discapacidad; El Programa Nacional de Discapacidad; El Programa de Capacitación Laboral para Personas con Discapacidad; la Ley de “Personas Discapacitadas” n° 16.095; la Ley de “Protección Integral de Personas con Discapacidad” n° 18.651; y el proyecto de ley de “Inserción Laboral de Personas con Discapacidad en el ámbito Privado.

En el análisis de estas se tendrá en cuenta tanto el contexto histórico nacional como el internacional, así como los diferentes mecanismos llevados a cabo por el Estado para fomentar la inclusión social.

Palabras Claves: Inclusión, Discapacidad, Empleo

Abstract

In the last years in our country there have been changes in the social policies of disability, since the creation of the law 16.095 in the year 1989 to the present, significant transformations are evidenced, such as the greatest concern for the integration of people in a situation of disability to the labor market and the appearance of new terms such as social inclusion.

It is on this basis that this work aims to analyze how social inclusion is presented in social policies related to employment for people in a situation of disability.

Hereiswhere we can observe the evolution of inclusions in the discourses of the researched policies which are carried out by: El Programa Nacional de Discapacidad; El Programa de Capacitación Laboral para Personas con Discapacidad; la Ley de “Personas Discapacitadas” n° 16.095; la Ley de “Protección Integral de Personas con Discapacidad” n° 18.651; y el proyecto de ley de “Inserción Laboral de Personas con Discapacidad en el ámbito Privado.

The analysis of these social policies will take be considering both; the national and international historical context, as well as the different mechanisms carried out by the State to promote social inclusion.

Keywords: Inclusion, Disability, Employment

Introducción

El presente documento corresponde a la monografía final de grado de la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República establecida como condición para la finalización de la carrera según el Plan de estudios 2009.

El tema seleccionado refiere al análisis de cómo se presenta la inclusión social en los discursos de discapacidad y empleo en las políticas sociales para las personas en situación de discapacidad en el Uruguay entre los años 1989 hasta el 2017. Se toma como punto de inicio dicho año ya que es cuando se reglamenta la ley de “Personas Discapacitadas” n° 16.095.

Este apunta a un análisis de discurso referido a la inclusión, en los documentos de las entidades públicas relacionadas con la discapacidad y el empleo, ya que siguiendo los lineamientos de Foucault (2002) se observa que:

analizando los propios discursos se ve cómo se afloja el lazo al parecer tan fuerte de las palabras y de las cosas, y se desprende un conjunto de reglas adecuadas a la práctica discursiva. Tarea que consiste en no tratar [...] los discursos como conjunto de signos [...] sino como prácticas que forman sistemáticamente los objetos de que hablan. (p. 80)

Continuando con el planteamiento del autor se toma la idea de que los discursos manifiestos se construyen bajo la noción de un *ya dicho* que no refiere simplemente a una frase ya pronunciada, sino que contiene un *jamás dicho*, un discurso sin cuerpo que se encuentra presente debajo de él. Desde esta perspectiva las políticas sociales que se presentan en el documento se convierten en productoras de interpretaciones históricas de la sociedad en las que fueron elaboradas, donde los discursos se transforman en portadores de una “presencia represiva de lo que no se dice” (Foucault, 2002, p. 40). Por lo cual, al analizar la construcción social de la discapacidad y la inclusión, se torna relevante observar que la realidad en la que se crean estos discursos hace referencia a una mayoría *normal*¹ en un contexto histórico determinado.

Desde esta óptica se torna imprescindible pensar, según los aportes de Angelino (2009) en que es la exclusión la que genera la discapacidad, tomando como principal elemento el término normalidad que estos discursos instituyen para crear una legitimación del concepto, construyendo así una ideología de la normalidad, lo cual refleja a la discapacidad ya no como algo estático y “natural” sino como una construcción social de discursos hegemónicos producto de interacciones materiales y simbólicas históricamente situadas.

¹El concepto de normal/ anormal se explicará en detalle a continuación

Según la autora “El trabajo ideológico consiste entonces en producir, articular sujetos con identidades coherentes de género, clase, etnia, nacionalidad, apropiadas a su lugar y dentro de un orden social concreto.” (p. 81) desde esta perspectiva se construye a la discapacidad como dispositivo² de control del cuerpo generando una construcción de la normalidad como *lo deseable*. Posicionándose desde esa óptica se puede hablar del modelo médico hegemónico en el cual se ve a las personas en situación de discapacidad como un individuo a arreglar, como *anormal*. Tomando los aportes de Foucault (1996):

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. (p.13)

La discapacidad aquí es relacionada solo con lo biológico. Aparece la figura del médico juez que clasifica a las personas tomando en cuenta los déficits que pueden presentar, otorgando poder al saber médico que intenta rehabilitar a los individuos.

Es así que se crea un tipo de poder que no es: “ni el poder judicial ni el poder médico: un poder de otro tipo que yo llamaría [...] poder de normalización” (Foucault, 2007, p.49) donde se forman instancias de control del *anormal* y se ejercen “mecanismos y efectos de exclusión, descalificación, rechazo, privación, negación, desconocimiento [...]” (Foucault, 2007, p. 51). En este modelo, el discapacitado se presenta como un individuo coaccionado, controlado y excluido, intentando transformar a este diferente en *normal*.

Sin embargo, este modelo no es el único, sino que existe un modelo social entendido como:

pensar a la discapacidad como una producción social, inscrita en los modos de producción y reproducción de una sociedad. Ello supone la ruptura con la idea de déficit, su pretendida causalidad biológica y consiguiente carácter natural [...] hablamos de un déficit construido (inventado) para catalogar, enmarcar, mensurar cuanto y como se aleja el otro del mandato de un cuerpo “normal” del cuerpo Uno (único) (Vallejos, 2011, p. 18)

De este modo se podría decir, que el déficit que poseen las personas se transforma en discapacidad a partir de las barreras sociales impuestas por la sociedad, y a medida que las

² Siguiendo los aportes de Foucault (1978) se entiende por dispositivo a “... un conjunto decididamente heterogéneo, que comprende discursos, instituciones, instalaciones arquitectónicas, decisiones reglamentarias, leyes, medidas administrativas, enunciados científicos, proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas; en resumen: los elementos del dispositivo pertenecen tanto a lo dicho como a lo no dicho.” (Foucault, 1978, p. 171)

mismas desaparezcan la discapacidad también lo hará. Por lo tanto, es necesario referirse conceptualmente a ellas, como *personas en situación de discapacidad*, teniendo en cuenta que la palabra situación alude a algo cambiante, que no está dado de una vez y para siempre, sino que se modifica en tanto se modifique el contexto.

En este sentido se genera el interés en la temática por parte de la estudiante por varias razones, en principio debido al proceso de prácticas pre-profesionales de la misma, la cual fue desarrollada en el área discapacidad del Proyecto Integral “Cuidado Humano, Derechos e Inclusión social”, realizada en el marco del acuerdo entre el Departamento de Trabajo Social, el Centro de Investigación y Desarrollo para la Persona Sorda (CINDE) y la Asociación de Sordos del Uruguay (ASUR); y también el acceso al curso de Lengua de Señas Uruguaya (LSU). Esto produjo un acercamiento a la temática y con ella a los problemas suscitados en relación a la inclusión de las personas en situación de discapacidad y la dificultad de las mismas a la hora de encontrar un empleo con las adaptaciones necesarias para éstas. Esto se puede visualizar en la Encuesta Nacional de Personas Con Discapacidad, en la cual se plantea que según la Comisión Nacional Honoraria de Discapacidad (CNHD) y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), solamente la quinta parte de la población en situación de discapacidad económicamente activa participa en el mercado de trabajo (2004)³.

Por otra parte, la discapacidad se torna un tema actual, tanto por la introducción de nuevas leyes (entre ellas la ley de Protección Integral para las Personas con Discapacidad), como por la creación de programas destinados al logro de la inclusión de estas (Ej.: Programa Nacional de Discapacidad PRONADIS). Según Míguez (2012) “los conceptos de “exclusión”, de “ciudadanía diferenciada” y una nueva concepción de la inclusión social, hicieron parte de las matrices de la “nueva” izquierda” y de su forma de pensar lo social.” (p.14).

Es en este contexto que se cuestiona 1) ¿Cuál es el lugar que ocupa la inclusión en los discursos de estas instituciones? 2) ¿Cómo cambian los conceptos de inclusión-exclusión y discapacidad a lo largo del periodo de tiempo estudiado? 3) ¿Cuáles son los factores sociales que influyen en la construcción de estos conceptos? 4) ¿Qué relación tienen la inclusión a la hora de crear las políticas y leyes de trabajo para personas en situación de discapacidad?

De aquí se desprende el objetivo general de este documento el cual consiste en analizar cómo se presenta la inclusión en las políticas sociales relacionadas con el empleo para personas en

³ Datos obtenidos en Instituto Nacional de Estadísticas. Recuperado de:
<http://www.ine.gub.uy/documents/10181/35456/discapacidad.pdf/6d3755ad-11df-4439-8bb0-37d0deb3434a>

situación de discapacidad entre los años 1989 a 2017. En tanto los objetivos específicos refieren a:

- Estudiar qué expresan las políticas sociales y leyes por inclusión social;
- Analizar los diferentes factores político-sociales que operan en las políticas sociales de empleo de las personas en situación de discapacidad;
- Explorar cómo se considera a las personas en situación de discapacidad en las políticas sociales;
- Comprender qué entienden por empleo inclusivo estas políticas sociales.

Siguiendo estos objetivos, se cree pertinente exponer una metodología de la investigación de corte cualitativo, teniendo en cuenta los aportes de Batthyány y Cabrera (2011), se observa que se trata de una perspectiva donde los investigadores interpretan histórica y contextualmente de forma inductiva las cualidades de los objetos o eventos analizados. Al contrario del análisis cuantitativo, no se establecen graduaciones numéricas, por lo cual no se determinan las diferencias de las variables en magnitudes exactas.

La técnica seleccionada es el análisis documental, que se utiliza como una manera de interpretación de los textos que se presentarán a continuación. Según Ruiz Olabuénga e Ispizua (1989):

A todos estos ‘textos’, en realidad, se los puede ‘entrevistar’ mediante preguntas implícitas y se les puede ‘observar’ con la misma intensidad y emoción con la que se observa un rito nupcial, una pelea callejera, una manifestación popular. En este caso la lectura es una mezcla de entrevista/observación y puede desarrollarse como cualquiera de ellas. (2000, p. 120)

Por otra parte, siguiendo con este planteamiento se puede observar que el término *documento* hace referencia a “cosas que podemos leer y que se refieren a algún aspecto del mundo social. Claramente esto incluye aquellas cosas hechas con la intención de registrar el mundo social [...] pero también los registros privados y personales.” (MacDonald y Tipton citado en Valles, 2000, p. 120).

En el caso de este documento se analizarán las políticas sociales implementadas por los principales organismos públicos que se ocupan de trabajar con la discapacidad y de manera más precisa su relación con el empleo, por lo tanto, se analizarán los discursos de la Comisión Nacional Honoraria de Discapacidad (CNHD), tomando a la misma como ente responsable de promover políticas nacionales para el desarrollo de las personas en situación de discapacidad. Por otra parte, también se estudiarán el Programa Nacional de Discapacidad (PRONADIS), y

el Programa de Capacitación Laboral para Personas con Discapacidad (PROCLADIS). Además, se tomarán la Ley de “Personas Discapacitadas” n° 16.095; la Ley de “Protección Integral de Personas con Discapacidad” n° 18.651; así como la ley todavía no reglamentada⁴ de 4% de “Inserción Laboral de Personas con Discapacidad en el ámbito Privado”⁵.

Es necesario tener en cuenta que la inclusión será aquí analizada a partir de las categorías de discapacidad y empleo. En forma complementaria, se abordarán, a efectos analíticos, los conceptos de redistribución y reconocimiento a partir de los aportes de Nancy Fraser.

La estructura del documento se compondrá por tres capítulos que dividirán de la siguiente manera: en el primer capítulo se expondrán el contexto histórico a nivel internacional y nacional de la discapacidad entre los años 1970 y 2017, así como las diferentes normativas.

El segundo capítulo contendrá un análisis de las diferentes políticas trabajadas en relación con las categorías empleo y discapacidad, considerando la inclusión social. Tomando como trascendental la justicia social, se entenderá a la inclusión social como compuesta de la dimensión de redistribución y reconocimiento, las cuales se plantearán en este apartado.

En el tercer capítulo se expondrán las diferencias históricas donde nacen las políticas sociales abordadas, así como la estrategia de inclusión llevada a cabo por el Estado.

Por último, se expondrán las reflexiones finales que dan cuenta del proceso realizado por la estudiante en la realización del documento, así como las principales resoluciones del documento y su aporte para la intervención en trabajo social.

⁴Hasta el año 2017, la ley no se había reglamentado

⁵ En adjunto el lector encontrará una tabla que resume los principales contenidos de los discursos de estos programas y leyes referenciadas.

La contextualización de la discapacidad

En el presente capítulo se expondrá el marco normativo y el contexto histórico de surgimiento de las actuales políticas para personas en situación de discapacidad a modo de comprender las mismas.

1.1 Contexto internacional

En un principio se planteará el contexto socio-histórico y económico a nivel internacional; se toma como referencia la década de 1970 teniendo en cuenta que según Antunes (2005) en esta época se produjeron grandes cambios a nivel económico, social, político e ideológico que tuvieron fuerte impacto. Se observa una crisis que tiene como uno de sus principales agentes a los obreros que participaban del proceso de trabajo de una manera homogénea repetitiva y desprovista de sentido.

Esta homogenización desemboca en manifestaciones por parte de los trabajadores cuestionando los pilares constitutivos del capital, lo cual debilita el padrón de acumulación vigente; el taylorismo-fordismo que buscó reestructurarse solo en su superficie mutando hacia nuevas formas de acumulación flexible, generando la aparición de un trabajador “calificado, participativo, multifuncional, polivalente, dotado de “mayor realización en el espacio de trabajo” (Antunes; 2005: 34).

Sin embargo, las luchas no consiguieron convertirse en un proyecto social contra el capitalismo, por lo cual el poder no alcanzó a los individuos fuera del mercado de trabajo, lo que apartó a varios movimientos y grupos sociales, entre ellos, las personas en situación de discapacidad. Parafraseando a Silva (2012) se genera una exclusión de estos colectivos por no adaptarse al sistema capitalista; la exclusión que genera esta lógica de mercado sobre las personas en situación de discapacidad es determinada por la organización del trabajo de este sistema.

No obstante, a pesar de las dificultades expuestas anteriormente, es en esta época donde se comienza a hablar sobre un movimiento producido por este colectivo. El mismo se origina parafraseando a Palacios (2008), con programas anti-deserción escolar para personas en situación de discapacidad, y luego transformándose en centros de vida independiente con el objetivo de abordar problemas sociales y de integración del colectivo a la comunidad, produciendo una óptica de que quienes conocen las necesidades de las personas en situación de discapacidad no son los médicos sino ellos mismos. Se elaboran nuevos principios como independencia, autosuficiencia, transversalidad, pensando en la discapacidad como un

problema social. Este movimiento conocido como de *vida independiente* tuvo influencias en políticas legislativas para personas en situación de discapacidad, creando movilizaciones de las mismas para defender sus derechos y manifestaciones, modificando la imagen paternalista del colectivo. Desde el movimiento se piensa en que estas personas tomen el control de sus propias vidas, creando igualdad de oportunidades y eliminando barreras impuestas por la sociedad. A partir de estos principios se crea el modelo social de discapacidad pensando en que “las personas con discapacidad son discapacitadas como consecuencia de la negación por parte de la sociedad de acomodar las necesidades individuales y colectivas dentro de la actividad general que supone la vida económica, social y cultural.” (Palacios, 2008, p.121)

1.2 Normativa internacional

Es necesario observar que se ha progresado igualmente en materia de derechos, ya que si bien por un lado a partir de la década de 1970 se ha generado una exclusión de las mismas por el cambio de método de acumulación flexible, por otro lado, en materia de derechos en estos años se ha avanzado hacia el reconocimiento a nivel internacional. Gracias a estos postulados se observa según Contino (2013) como comienza a aparecer de manera gradual la noción de inclusión de la mano del concepto discapacidad.

Según Marrero (2015) esto se da a partir de la “Declaración de los derechos del retrasado mental” del año 1971, que induce a promover medidas para la protección de los derechos para las personas en situación de discapacidad a nivel nacional e internacional. En la misma se plantea “la necesidad de ayudar a los retrasados mentales a desarrollar sus aptitudes en las más diversas esferas de actividad, así como de fomentar en la medida de lo posible su incorporación a la vida social normal” (Declaración de los derechos del retrasado mental, 1971).

Se puede observar la presencia de la ideología de la normalidad⁶ en esta definición sobre las personas en situación de discapacidad intelectual. Se genera una comparación de los mismos con los *normales* intentando crear medidas para rehabilitar, para curarlos y que puedan tener una vida social *normal*, ya que la validación pasa por los parámetros que se consideran *normales* en la sociedad. Es así que se individualiza la discapacidad, pensando a la misma como un problema personal.

⁶ Se toman los postulados de Angelino (2009) pensando que la construcción social de la ideología de normalidad crea discursos de verdad que se rigen por parámetros de asimetría y desigualdad que producen una naturalización del déficit que genera una diferenciación entre lo normal y lo anormal, entre lo “correcto” y lo que “debe ser reparado” respectivamente.

Continuando con la misma óptica, en 1975 se aprueba la “Declaración de derechos de los impedidos”; esta es la primera normativa específicamente dirigida a las personas en situación de discapacidad sin distinción de los tipos de discapacidades. Donde se hace referencia a la definición de impedido, algunos conceptos tomados de la misma son “persona incapacitada para tener una vida individual o social normal por consecuencia de su deficiencia”. De esta definición se puede observar que el solo hecho de utilizar el término impedido remite a acentuar las problemáticas que tienen las personas para integrarse a la sociedad, siempre desde la mirada de la diferencia con el *normal*. Según Míguez (2012):

La construcción social de la discapacidad desde los parámetros comparativos “normalidad” / “anormalidad”, “salud” / “enfermedad”, “valido” / “invalido”; transversaliza el desarrollo de relaciones sociales que en los diferentes ámbitos de vinculación entre los sujetos estarán dándose, también, bajo estos códigos de comparación, los cuales reubican en un lugar de superioridad a unos y a un lugar de inferioridad a otros (p. 17)

La misma condiciona a los sujetos en materia de derechos y de participación, ya que las personas en situación de discapacidad no ejercen un lugar de poder a la hora de crear estas normativas, generando que estas sean creadas por los *normales* sin la participación de los sujetos involucrados.

Por otra parte, en 1983 se crea el Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo de la Organización Internacional del Trabajo N° 159; en el mismo se utiliza el concepto de persona inválida que entiende a “toda persona cuyas posibilidades de obtener y conservar un empleo adecuado y de progresar en el mismo queden sustancialmente reducidas a causa de una deficiencia de carácter físico o mental debidamente reconocida.” (1983, art. 1) Aquí se puede ver una evolución, ya que se considera a la persona como capaz de producir, sin embargo, se observa nuevamente la responsabilidad de la persona, y no de la sociedad por no mantener u obtener un empleo.

En 1981 se declara el “Año internacional de los Impedidos” elaborado por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), para la promoción de mayor integración y participación de las personas en situación de discapacidad en la vida social y laboral.

Sin embargo, continúan visualizándose palabras como rehabilitación y prevención de la discapacidad manifestando la presencia del modelo médico; desde esta perspectiva existe un cuerpo diferenciado del sujeto el cual es necesario rehabilitar, corregir; se piensa en un cuerpo construido, deficiente para la sociedad expuesta dentro de las limitaciones de producción de esquemas reguladores que son generalizados. (Vallejos, 2011)

Posteriormente la ONU impulsa el decenio Mundial de los Impedidos (1983-1992), donde se crean actividades para mejorar la situación de las personas en situación de discapacidad, con énfasis en recursos financieros para mejorar las oportunidades de empleo, educación y participación, dejando de lado los cambios sociales que es necesario realizar para derribar las barreras impuestas por la sociedad.

Se plantea una evolución respecto a la discapacidad en el año 1993 donde la ONU aprueba las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad. Aquí se manifiesta la utilización del término *persona con discapacidad*, término que expone un cambio hacia considerar a la persona no solo como deficitaria, sino antes que nada como individuo y mostrando a la discapacidad como una de las características del sujeto. Sin embargo, en las mismas se continúa utilizando conceptos como minusvalía, la cual refiere a “la pérdida o limitación de oportunidades de participar en la vida de la comunidad en condiciones de igualdad con los demás.” (ONU; 1993: Art. 18). Este término refiere a alguien menos válido para realizar una actividad, mostrando nuevamente a la discapacidad como la falta de facultades, sin considerar a la sociedad como responsable del problema.

En el año 1995 la Organización de los Estados Americanos (OEA) aprueba la Resolución sobre la situación de los discapacitados en el Continente Americano, donde la salud es el aspecto central, planteando la identificación de los riesgos que generan la discapacidad, así como su prevención. Si se toma a la discapacidad desde el modelo social se debe tener presente una mirada integrada considerando los discursos de las personas en situación de discapacidad como sujetos de derecho, capaces de dar su aporte a la sociedad, por lo cual al posicionar al sujeto en un pie de igualdad ya no se toma como una enfermedad que es necesario prevenir.

En 1996 el organismo aprueba el Compromiso de Panamá con las personas con discapacidad en el continente americano, en donde se plantea un avance en materia de derechos, ya no se manifiesta la salud como principal componente de la misma. Aparece la equidad de oportunidades, generando una mirada desde sujeto de derechos de éstas, también se incluyen nuevos conceptos como vida independiente, refiriéndose a la autonomía, y una de las de mayores impacto el posicionamiento de las personas en situación de discapacidad como productivas a la sociedad. Analizando lo anterior se puede observar un acercamiento hacia la perspectiva del modelo social de discapacidad.

En 1999 se aprueba la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad. En la misma se intenta traspasar el modelo médico, pensando en el término como “una deficiencia (...) que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada

por el entorno económico y social.” (Art. 1). Se plantean las limitaciones del entorno generando una interpretación más amplia de la discapacidad. También se manifiesta una reafirmación de la igualdad de derechos de estas personas. Si bien lo que plantea la Convención no es nuevo se percibe la idea de concientizar a los Estados parte, para crear legislaciones y políticas públicas de inclusión social tomando a las personas con discapacidad como sujetos de derecho.

En el 2006 se crea la Convención sobre derechos de las personas con discapacidad elaborada por la ONU. En la misma se presenta que el principal objetivo de la Convención es la dignidad humana, que genera igualdad de derecho y libertad individual. En la definición de discapacidad se puede observar un avance, ya que existe una puntualización del déficit que genera que una persona esté en situación de discapacidad sin caer en conceptos como “necesidades especiales”. Por otra parte, se plantea que la discapacidad se construye en la interacción con barreras; ya no es la persona la responsable de su situación, sino las barreras impuestas por la sociedad que generan la no participación de las personas en situación de discapacidad en igualdad de condiciones.

También en el mismo año se aprueba el Programa de Acción para el decenio de las Américas por los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad desde el 2006 hasta el 2016. Su objetivo:

es lograr el reconocimiento y el ejercicio pleno de los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad y su derecho a participar plenamente en la vida económica, social, cultural y política y en el desarrollo de sus sociedades, sin discriminación y en pie de igualdad con los demás (OEA, 2007)

La visión del mismo es lograr un avance para generar una sociedad inclusiva e igualitaria en relación de derechos humanos y libertades fundamentales, reconociendo y valorando los aportes de las personas en situación de discapacidad. Este programa al igual que la Convención anteriormente expuestas son un avance en materia de derechos. En este se toma en cuenta la mirada del sujeto como fundamental, utilizando conceptos como inclusión y dignidad como características para la plena participación estas en la sociedad.

De acuerdo a lo expuesto anteriormente se puede plantear una vinculación de los términos utilizados en la normativa con la evolución llevada a cabo a lo largo de los años. Comenzando con las primeras leyes donde se trata a la persona en situación de discapacidad con una calificación negativa, “retrasado”, “impedido”, “inválido” de hacer algo. Ello puede relacionarse con el modelo médico, con una ideología de la normalidad. Por otra parte, el empleo del término persona antes de hablar de discapacidad, así como la utilización de los conceptos equidad, igualdad, inclusión, dignidad y vida independiente entre otros, dan cuenta

de un avance hacia un modelo social considerando un reconocimiento de la persona y sus derechos.

En relación a ello se toma como referencia la evolución que ha tenido la Organización Mundial de la Salud. En la misma se han generado cambios en la adopción de conceptos relacionados con la discapacidad. Por lo tanto, en primer lugar es necesario exponer la primera definición utilizada en torno a la misma por esta Organización a cargo de Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías (CIDDM) la cual data del año 1980:

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. (CIDDM- OMS, 1980, p. 2)

Se puede observar que esta conceptualización fue un avance hacia la visualización de esta temática en el periodo histórico planteado. Sin embargo, en esta se manifiesta la presencia del modelo médico de la discapacidad. En relación a ello se genera una noción de la persona en situación de discapacidad como *otro*, en contraposición al *nosotros normal*, se lo trata con ausencia de capacidad, así se manifiesta una alteridad que “resulta de una producción histórica y lingüística, de la invención de esos Otros que no somos, en apariencia, nosotros mismos” (Skliar, 2000, p. 4). Es así que se percibe la característica de normalidad, en contraposición con deficiencia, donde se presenta que la responsabilidad de la situación de discapacidad en esta definición está puesta sobre la persona, sin considerar otros aspectos que son barreras para el desarrollo de la misma.

En el 2001 se aprueba la nueva versión con el nombre de Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y de la Salud (CIF). En la definición actualizada de la OMS, se puede evidenciar la incorporación de nuevas categorías que quitan la responsabilidad a los considerados *anormales*.

Discapacidad es un término genérico que incluye déficits, limitaciones en la actividad y restricciones en la participación. Indica los aspectos negativos de la interacción entre un individuo (con una “condición de salud”) y sus factores contextuales (factores ambientales y personales). (CIF - Organización OMS, 2001, p. 206)

Sin embargo, la misma sigue postulándose desde un modelo médico hegemónico haciendo hincapié en utilizar al documento como un complemento del diagnóstico, posicionando a la persona en situación de discapacidad en el lugar de enfermedad.⁷

⁷Es en este ámbito donde se cuestiona ¿por qué una Organización relacionada con la salud debe clasificar a la discapacidad? Ello hace plantear que la misma todavía no ha abandonado la ideología de

Se puede decir entonces, que a nivel internacional se notan grandes cambios a la hora de pensar en la discapacidad, intentando demostrar con estos discursos el cambio que ha tenido la sociedad a la hora de tratar al diferente.

1.3 Contexto nacional

En lo que refiere a nivel nacional se puede observar, tomando los aportes de Míguez (2006) que desde la década del 1970 la sociedad uruguaya ha tenido altos costos sociales, que se generaron a partir de una reestructura económica comenzada con el gobierno dictatorial y sostenida posteriormente, manifestándose “que las consecuencias que esto trajo consigo se ubicaron fundamentalmente en lo social, profundizando las desigualdades y alcanzando niveles históricos de pobreza y marginalidad de la población uruguaya (Míguez, 2006: 133)

Prosiguiendo en la misma línea, según Midaglia y Castillo (2010), con la entrada en la crisis económica del año 2002 se empiezan a replantear las condiciones existentes sobre la problemática de los sectores desfavorecidos. Con el ascenso de la izquierda al poder se comienzan a crear nuevas estrategias en materia de políticas sociales; una de ellas y que será elemental a la hora del desarrollo de este documento es la creación del Ministerio de Desarrollo Social, el cual se instituye en el 2005 con la Ley N° 17.866. Éste se especializa en el abordaje de situaciones de vulnerabilidad social, según su misión:

El Ministerio de Desarrollo Social, es el responsable de las políticas sociales nacionales, así como la coordinación - tanto a nivel sectorial como territorial -, articulación, seguimiento, supervisión y evaluación de los planes, programas y proyectos, en las materias de su competencia, propendiendo a la consolidación de una política social redistributiva de carácter progresivo. Asimismo, es misión de éste ministerio contribuir al desarrollo de escenarios de participación social que permitan el fortalecimiento de la ciudadanía activa de las y los uruguayos, promoviendo la más amplia integración de los protagonistas a sus actividades. (MIDES, 2009)

A través de la fundación del mismo se comienzan a potenciar las intervenciones estatales, entre ellas las relativas a las personas en situación de discapacidad. Como se expondrá en el capítulo siguiente muchos de los organismos analizados como la Comisión Nacional Honoraria de Discapacidad (CNHD) y el Programa Nacional de Discapacidad están dirigidos por este

la normalidad y genera una medicalización la cual según Mitjavila (1998) crea una colonización médica a nivel ideológico como técnico en donde la medicina genera saberes e interviene en la vida cotidiana.

ministerio. Según Midaglia y Castillo (2010) el ministerio comienza a sustituir los mecanismos de combate a la pobreza generados en el pasado.

Se puede observar que gracias a ello se cambia a una mirada desde lo social para intervenir en la discapacidad, un ejemplo es la CNHD que pasa de funcionar en el Ministerio de Salud al Ministerio de Desarrollo Social. Por lo tanto, las políticas actuales intentan acercarse a un enfoque inclusivo que no solo cubre la salud, sino todo lo relacionado con la sociedad y las barreras que en ella se encuentran.

1.4 Normativa nacional

A continuación, es necesario plantear la normativa uruguaya a través de la historia; si bien la primera ley que se enfoca de manera total para las personas en situación de discapacidad es la Ley N° 16.095 de 1989 para la protección integral de las “personas discapacitadas”. Parafraseando a Míguez (2013) en relación con la discapacidad y el trabajo la primera ley es creada en el año 1942 es la N° 11.139 que otorgaba facilidades a los “enfermos mentales” en el trabajo; luego en el año 1951 se elabora la ley N° 11.781 para enfermos cardiacos estipulando un régimen de facilidades para el trabajo; en 1972 se establece el Decreto N° 7293 de creación de la escuela de terapia ocupacional y psiquiátrica; en 1973 se crea la Ley N° 14.106, que genera una provisión de cargos de la administración pública para las personas en situación de discapacidad por el 2%; en 1974 se instaura el decreto para la provisión de cargos para personas con “defectos físicos”; en el año 1979 se crea el Acto Institucional N° 9 de jubilaciones por invalidez; en 1983 el Decreto N° 182 que reglamenta el procedimiento y los órganos competentes para el reconocimiento de la incapacidad para el trabajo o el empleo habitual; en 1986 se instituye la Ley N° 15.841 que modifica el artículo 44 del Acto Institucional N° 9 de 1979 sobre las pensiones por invalidez; en 1987, la Ley N° 15.878 aprueba el Convenio de OIT sobre la “readaptación profesional y el empleo de las personas inválidas”; luego en el año 1989 la Ley 16.095 ya mencionada anteriormente; en el año 1990 la Ley 16.074 para el seguro por empleo y accidentes profesionales; en 1994 se crea la Ley 16.592, que interpreta la Ley 16.095 en relación a los “discapacitados severos”; en 1995, se crea además, la ley para la seguridad social N° 16.713⁸.

⁸Además se incorporan la “Ley N° 16.759 de 1996, para la modificación de la ley anterior sobre la retención sobre salarios y haberes de pasividades; o) Resolución N° 2.095 de 1997, para la expedición del “Carné de Discapacidad”; p) Decreto N° 381 de 1998, para la aprobación de un Baremo para la “valoración del grado de invalidez”; q) Decreto N° 382 de 1998, para las normas sobre jubilación por incapacidad total; r) Ley N° 16.929 de 1998, para la pensión por invalidez y vejez; s) Ley N° 17.106 de 1999, para las normas de pensión por invalidez o vejez en situaciones de discapacidad severa; t) Ley N° 17.216 de 1999, para la provisión de vacantes de personas en situación de discapacidad en organismos públicos (Míguez, 2013, p. 212).

En el año 2000 se crea la ley N° 17.266, que produce la “compatibilidad entre la actividad del discapacitado, en cualquier forma pública o privada, con la pensión por invalidez”; en el 2001 fue aprobada la Ley N° 17.330 sobre “La convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad”; en el 2004 se instituye la Ley N° 17.847 que genera los toques de pensión por invalidez cuando los beneficiarios cuenten con ingresos por actividad remunerada; en el 2006 se instauran la Resolución N° 32-30 del BPS, que flexibiliza los criterios para el acceso al beneficio de la pensión por invalidez para los “discapacitados severos”; en el 2007 se crea la Ley 18.094 para modificar los conceptos utilizados sobre la discapacidad en textos normativos y normas para el ingreso en la función pública; en el 2008 se elabora la Ley 18.418 que aprueba la Convención sobre los derechos de las personas en situación de Discapacidad; en el 2010, se establece la ley 18.651, para la “protección integral de las personas con discapacidad”; y en el año 2017⁹ se discute el proyecto de ley de Inclusión Laboral de Personas en Situación de Discapacidad en el Ámbito Privado que promueve crear un cupo de 4% de las vacantes en las empresas privadas con 25 o más trabajadores.

En relación a todo lo expuesto anteriormente, se puede observar cómo en el transcurso del tiempo, las normativas y el contexto van cambiando, acercándose hacia una concepción de la discapacidad considerando las barreras sociales. Eso se manifiesta en los términos utilizados a mediados del siglo pasado, donde se hacía referencia a la persona en situación de discapacidad como incapaz, a diferencia de la Ley N° 18.651 cuando el término cambia agregando la palabra *persona* al referirse a las mismas. Algunos de los grandes avances generados en materia de derecho, son causa del cambio que vive el contexto internacional. En el capítulo siguiente se planteará con mayor amplitud esta temática.

⁹Se habla hasta el 2017 porque es el año de referencia que se utiliza en el documento

2. ¿La inclusión como objetivo para las políticas sociales actuales?

En el presente capítulo se analizará cómo se presenta la inclusión en el discurso de las políticas sociales relacionadas con la discapacidad y el empleo. En esta exposición, se retoman las mencionadas categorías y se transversalizan con el par inclusión- exclusión.

El capítulo se divide en dos apartados, cada uno vinculado con los términos anteriormente expuestos.

En relación a ello se retoma el concepto de discurso expuesto anteriormente¹⁰ como prácticas que forman de manera sistemática los objetos de los que hablan. Sin embargo, existen diferentes tipos de nivelación de los mismos:

los discursos que «se dicen» en el curso de los días y de las conversaciones, y que desaparecen con el acto mismo que los ha pronunciado; y los discursos que están en el origen de un cierto número de actos nuevos de palabras que los reanudan, los transforman o hablan de ellos, en resumen, discursos que, indefinidamente, más allá de su formulación, son dichos, permanecen dichos, y están todavía por decir (Foucault, 1992, p.13).

Estos últimos son los que se analizarán en este capítulo, cómo ellos cambian y siguen en discusión en el transcurso de los años, y se convierten en textos jurídicos, políticas sociales entre otras. Los textos abordados que se hacen llamar políticas sociales son parte de estos discursos que se realizan en la sociedad.

Se entiende, siguiendo a Pastorini (1997), que las políticas sociales pueden ser consideradas como un proceso dialéctico de demanda-lucha-negociación-otorgamiento generando una mirada de la política como social y económica; una óptica de totalidad y de relación entre los sujetos participantes, que se encuentran en conflictividad por la oposición de intereses que manifiestan. En este apartado lo que interesa investigar es cómo repercute este proceso en la construcción de los discursos de inclusión en las políticas actuales.

Al hablar del par dialéctico inclusión-exclusión es necesario tener en cuenta que estos conceptos actúan como una unidad de contrarios siendo parte del mismo proceso, delimitándose y reconociéndose como pares dialécticos, opuestos, complementarios de una racionalidad, donde uno no puede existir sin el otro (Míguez, 2006).

Continuando con la autora se podría definir la exclusión social como “«quedar fuera», ya sea de los valores, de las normas, de los ámbitos de socialización, del mercado laboral, etc., partiendo de la base que para determinar tal condición se lo hace desde la mirada de un

¹⁰ Expuesto en la introducción

«nosotros» que responde a la cultura hegemónica dominante de ese tiempo y espacio.”(Míguez, 2006, p. 136). Por lo cual, se entiende que el imaginario de la normalidad impuesto por la ideología hace dividir a la sociedad entre antagónicos un *nosotros normal* contra un *otros* referenciando al diferente.

En relación a la discapacidad como se dijo en la introducción, se parte de la premisa que es la exclusión la que la genera. Tomando los aportes de Angelino (2009), se manifiestan relaciones asimétricas y desiguales que construyen a *otro* distinto del *nosotros*, siempre calificándolo negativamente. La exclusión abarca diferentes grupos sociales no insertos en los estándares esperado, así se construye la discapacidad como por la falta de algo.

Desde el modelo social de la discapacidad se propone que la solución al entorno que clasifica a las personas como discapacitadas por ser portadoras de una deficiencia sería la inclusión, la cual “introduce una idea más fuerte: es la estructura que debe prever y estar organizada de tal manera que pueda ser receptiva de las personas en situación de discapacidad. [...] es una perspectiva de transformación del entorno” (Míguez y Esperben, 2014, p. 63).

Esta tiene a su vez una diferencia con el concepto de integración, en donde son las personas en situación de discapacidad las que deben adaptarse a la sociedad. Se puede llegar a la conclusión de que se produce cierta ambigüedad, ya que para que exista una completa inclusión es necesario que este binomio no exista, porque uno es la contraposición del otro.

En las políticas analizadas no existen conceptos claros de lo que se entiende por este par dialéctico, en consecuencia, se estudiarán los discursos de discapacidad y trabajo con una óptica de inclusión social intentando interpretar cómo se manifiestan estos conceptos en los diferentes contextos históricos.

Se utilizarán los aportes de Fraser (2000) para estudiar el proceso de inclusión generado en estas políticas. Por un lado, se toma al reconocimiento desde un enfoque alternativo como una cuestión de status, el cual refiere “a la constitución, mediante modelos sociales de valor cultural establecidos, de categorías de actores sociales culturalmente definidas o grupos de *status*, cada uno de los cuales se distingue de acuerdo con el honor, el prestigio y el aprecio relativo del que disfruta en relación a otros.”(pp. 60). Por otra parte, se toma a la redistribución que hace referencia a una manera de impartir justicia distributiva en la estructura económica política de la sociedad, haciendo frente a situaciones injustas donde una parte de la población se lleva mayores cargas y menores beneficios.

2.1 Discapacidad

Es necesario plantear en este apartado, la historicidad de los diferentes organismos y leyes abordadas para comprender mejor cómo se fue desarrollando este concepto en el correr de los años.

Se presentan por orden cronológico los diferentes programas abordados y a continuación las leyes analizadas. En primer lugar, se puede hablar de la Comisión Nacional Honoraria de la Discapacidad (CNHD), el cual es el organismo que elabora, estudia, evalúa y aplica políticas sociales para el “desarrollo, rehabilitación e integración social del discapacitado” (Ley 16.095, art. 11)

La misma surge en la órbita del Ministerio de Salud, se crea en el año 1989 con la ley n° 16.095 que se analizará posteriormente; en sus comienzos el nombre de ésta era Comisión Nacional Honoraria del Discapacitado.

En el año 2007 a partir de la ley de “Rendición de Cuentas y Balance de ejecución presupuestal ejercicio 2006”, n° 18.172¹¹ comienza a funcionar en la jurisdicción del Ministerio de Desarrollo Social, cambiando su nombre al que se conoce actualmente. El objetivo es parecido al anterior, sin embargo, se cambia el término rehabilitación e integración por rehabilitación biopsicosocial e integración social, agregando también la palabra persona con discapacidad en contraposición de anteriormente donde se lo nombra discapacitado.

Por lo tanto, se puede observar que hay un avance en relación a la discapacidad por parte de este organismo, porque actualmente no solo se lo relaciona con la salud, sino que al ser instalado en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social se manifiesta un acercamiento al modelo social¹². También se expresa este cambio en las diferencias de los términos utilizados, como se expuso en el capítulo anterior la consideración de la palabra persona genera una humanización del individuo, ya no considerándolo solo un déficit.

En relación a lo planteado previamente se torna importante posicionarse desde la perspectiva del reconocimiento para entender de mayor manera los conceptos presentados. Cuando existe una falta de reconocimiento se habla de diferencias de participación de un grupo frente a otro, que se producen por la institucionalización de valores culturales que posicionan a los sujetos en distintos status. En este caso el mismo se da por el imaginario social de normalidad que genera la desigualdad entre los sujetos *normales* los cuales poseen un status superior y las personas en situación de discapacidad subordinadas socialmente frente a los primeros.

¹¹ Datos obtenidos en <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp1234219.htm>

¹² Acercándose a aspectos sociales y no centrándose solo en lo biológico

En relación a los discursos expuestos se entienden que los términos utilizados producen una diferencia de status entre los individuos, donde al utilizar el término *integración* no se considera el cambio que debe realizar la sociedad para adaptarse a la persona, entendiéndolo de otra manera no hay un cambio en los valores culturales institucionalizados y esto se reafirma al utilizar el término *rehabilitación*, ya que remite a la persona en situación de discapacidad como con una falta, una falla que debe revertir. Para que el sujeto esté realmente incluido es necesario hacer a un lado el discurso médico impuesto en esta política social.

Por otra parte, en el año 1997 se crea el Proyecto de Capacitación para personas con discapacidad (PROCLADIS), producido en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Según Silva (2012) era un programa descentralizado de la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) dirigido por la Asociación Cristiana de Jóvenes (ACJ) financiado por el Fondo de Reconversión Laboral (FRL). El programa estaba dirigido a personas con discapacidad moderada entre 18 años hasta la finalización de la edad laboral¹³. Los cursos que se realizaban eran de capacitación, de reconversión laboral, apoyo y orientación a emprendimientos productivos.

En el 2008 se crea el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) con la Ley N° 18.406¹⁴ en donde se trasladan las obligaciones del JUNAE al mismo. Su principal objetivo es atender a los sectores trabajadores y a las poblaciones con mayor vulnerabilidad, y es sustentado por el FRL. Es en este marco que el PROCLADIS pasa a la órbita de este instituto. El propósito del mismo es la capacitación e inserción laboral de las personas en situación de discapacidad desarrollando políticas activas de empleo.

Al igual que en el organismo anterior se orienta a personas en situación de discapacidad leve, y se agrega que estas: “Deben tener un nivel de autonomía y autocuidado básico que les permita insertarse en el mercado abierto de trabajo con los ajustes razonables que sean oportunos para ejercer la tarea.”¹⁵. Los sujetos deben tener la mayoría de edad, y se agregan también los beneficiarios de pensiones por invalidez, trabajadores que tengan subsidio transitorio por enfermedad o por accidente laboral o enfermedad profesional.

Se cuenta con tres tipos de cursos, en primer lugar, la capacitación laboral inclusiva la cual incluye a personas en situación de discapacidad y también a las que no se encuentran en esa

¹³ En la actualidad continúa estando dirigido a la misma población

¹⁴ Datos obtenidos en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp3959414.htm>

¹⁵ Datos extraídos en: <http://www.inefop.org.uy/Capacitarse-Old/Personas-con-Discapacidad--PROCLADIS-uc29>

situación, en donde podrán ingresar a cualquier programa acorde al perfil de la persona y contarán con el apoyo específico, generando según el instituto igualdad de condiciones para el aprendizaje.

Esta modalidad está fundamentada en el derecho que tienen las Personas con Discapacidad de operar en todos los dispositivos existentes para el resto de los ciudadanos de este país y en base al modelo bio-psico-social de la discapacidad. (INEFOP- PROCLADIS)

Por otra parte, también se cuenta con un curso de capacitación focalizada; está dirigido exclusivamente por personas en situación de discapacidad, con el propósito de obtener un 30% de inserción laboral de las personas que aprueben el curso.

Por último, se encuentra el curso de capacitación focalizada para la empleabilidad: está formulado exclusivamente por personas en situación de discapacidad con el objetivo de capacitarse y “ser más competentes en el mercado laboral”¹⁶, sin embargo, la búsqueda de empleo es de manera individual.

En el año 2014 el instituto sufre una reestructura en donde se elimina el PROCLADIS y se crea el área discapacidad, que lo que pretende es incluir a las personas en situación de discapacidad a los cursos de capacitación laboral inclusiva, por lo cual disminuyen las dos últimas modalidades descritas¹⁷ intentando integrar a las personas en situación de discapacidad a estos cursos, con el objetivo de una mayor inclusión de las mismas.¹⁸

Observando la evolución que se ha generado desde la creación del PROCLADIS, se manifiesta en un principio la baja intervención del Estado en su funcionamiento, proporcionando solo ayuda económica. Con la asunción del gobierno de izquierda y todos los cambios mencionados en el capítulo anterior, así como la creación de INEFOP, el programa comienza a tener mayor injerencia en el ámbito público, generando con el tiempo una mayor inclusión de las personas a los cursos dictados por el mismo.¹⁹

Sin embargo, al plantear las condiciones que el mismo exige para que las personas con discapacidad ingresen al mercado de trabajo, nuevamente se puede hablar de la falta de reconocimiento por parte del Estado, ya que si bien hubo un gran avance al generar cursos inclusivos donde las mismas pueden concurrir con otras personas consideradas *normales*,

¹⁶ Datos extraídos en: <http://www.inefop.org.uy/Capacitarse-Old/Personas-con-Discapacidad--PROCLADIS-uc29>

¹⁷ Solo se utilizan en situaciones “especiales” en que las personas no se puedan incluir

¹⁸ Información brindada por informante calificado a falta de documentación

¹⁹ Anexo 3

existe una barrera que se podría llamar de *normalidad* para incluir; integrando solamente a las personas en situación de discapacidad “leve”. Según Silva (2012) “De esta manera, se reconoce cómo hasta las posibilidades de capacitación están determinadas por la distancia que exista con respecto a los parámetros de la normalidad, de manera que cuanto más cerca de ésta se encuentra el individuo más posibilidades existen.” (pp. 93). Se presenta un status de subordinación de las personas en situación de discapacidad que se ve agravado en relación de las distancias existentes con los parámetros de normalidad, generando una falta de reconocimiento y de inclusión.

También se manifiesta la ambigüedad de los términos utilizados, ¿cuáles serían los parámetros de autocuidado y autonomía necesarios para insertarse al mercado laboral? Introduciendo de manera más profunda en los cursos ¿cuáles serían los requisitos para que las personas en situación de discapacidad hagan cursos inclusivos o cursos focalizados? Se observa que los parámetros utilizados para diferenciar a las personas en situación de discapacidad operan mediante clasificaciones para acceder a determinadas prestaciones.

Continuando con el análisis se puede hablar del Programa Nacional de Discapacidad el cual se crea en la órbita del MIDES en el año 2007 con la ley n° 18.172²⁰ en el art. 256, en donde se traspasa los bienes, créditos, recursos, derechos y obligaciones desde el Ministerio de Salud Pública (MSP) al Ministerio de Desarrollo Social. El pasaje de las obligaciones de un ministerio al otro, se da según García (2012) por la creación del plan de equidad dirigido por el MIDES, con la pretensión de alcanzar a toda la población²¹, con políticas para la reducción de la inequidad social. De esta forma se generaron políticas de manera inmediatas para la población en vulnerabilidad social, entre ellos las personas en situación de discapacidad.

El objetivo principal de este programa es “mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad, entendiendo que a través de la capacitación de estas se puede lograr su inclusión social y en el mercado laboral.”²²

Se puede observar al igual que en los programas anteriormente desarrollados, el viraje hacia una perspectiva social de la discapacidad, que se manifiesta desde la utilización de los términos como del traspaso de los programas a órbitas estatales y en este caso relacionados con lo social. Los mismos muestran la evolución del país en clave de derechos. Tomando al PRONADIS

²⁰ Datos obtenidos en <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp3114969.htm>

²¹ Si bien en los hechos el plan solo es dirigido a la población vulnerables

²² Datos obtenidos en <http://www.mides.gub.uy/15317/objetivos>

como el gran articulador de estos programas se plantea un enfoque de la discapacidad en donde se considera que:

Es “una concepción de las políticas públicas que sitúa en el centro de sus acciones a cada ciudadana y ciudadano como sujeto de derechos. Desde este enfoque, el fin de las políticas sociales debe ser el de garantizar a todos los habitantes del territorio uruguayo el ejercicio pleno de sus derechos (...) Consagrados los derechos le corresponden al Estado las obligaciones de respetar, proteger y cumplir con la realización de los mismos” (Piriz, Ganiza, 2011)

Se manifiesta por lo tanto un avance en lo que respecta a la inclusión social: esto se observa en los objetivos propuestos por el organismo, así como en la consideración de la persona en situación de discapacidad como sujeto de derecho, expresando con ello a nivel discursivo un aumento del status del colectivo (Fraser, 2003). Sin embargo, aun en lo que respecta al reconocimiento es necesario aún mejorar en aspectos centrales de las políticas estatales.

Desde la perspectiva planteada, se generará un análisis comparativo de la Ley de “Personas Discapacitadas” n° 16.095; la Ley de “Protección Integral de Personas con Discapacidad” n° 18.651; así como la ley todavía no reglamentada de 4% de “Inserción Laboral de Personas con Discapacidad en el ámbito Privado”. En relación a la primera ley citada, es necesario plantear el contexto histórico en el que surge la misma. El año en que se publica es 1989, en el plano internacional todavía se encontraba el modelo médico propiamente dicho, continuando con las primeras definiciones de la OMS sobre discapacidad, por lo tanto, no es de extrañar que se hable de discapacitados.

A nivel discursivo se plantea desde el artículo 1, la influencia de los parámetros de normalidad, manifestándose en el párrafo expuesto a continuación, el cual expresa que es necesario generar un sistema de estímulos, beneficios y prestaciones para que las personas en situación de discapacidad puedan “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.” (Art. 1 Ley n° 16.095).

En este discurso se manifiesta el énfasis que se pone en el esfuerzo que debe realizar la persona con discapacidad para integrarse, culpabilizando a la persona por su déficit y generando siempre la equivalencia de este con *otro* genérico *normal*.

En el plano del reconocimiento se observa cómo la institucionalización de los valores impuestos de manera internacional ejercen una subordinación de status en las personas en situación de discapacidad, siempre sobre el eje de la normalidad, ello se reafirma al tomar la

definición de discapacidad de la ley, en la cual aparecen términos como padecer, asociando a la discapacidad con algo negativo.

Por otra parte, también se expone el concepto de funcionalidad, entendiendo a la discapacidad como toda alteración funcional, pero ¿funcional respecto a qué? El concepto es ambiguo y genera una problematización de la discapacidad relacionada solo con el plano biológico, tratando a la persona como una máquina fallada o imperfecta. Ello se reafirma con conceptos encontrados en la ley como la erradicación de “las deficiencias e incapacidades”, la prevención y la rehabilitación, dejando claro los patrones de normalización impuestos en las personas en situación de discapacidad que generan las dimensiones de exclusión, en este caso en relación al reconocimiento.

La ley 16.095 estuvo vigente por 21 años, en el medio se generaron progresos como el reconocimiento de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad por la Ley n° 18.418 en el año 2008, sin embargo, no fue hasta el año 2010, luego de cuatro años de lucha de un grupo de trabajo integrado por personas en situación de discapacidad, familiares y profesionales en la temática, que se logra la creación de la ley n° 18.651²³. Al igual que el movimiento de vida independiente expuesto en el primer capítulo, esto es un avance hacia la inclusión del colectivo, ya que son ellas las responsables de decidir sobre sus propias leyes.

A diferencia de la primera ley, se puede observar una mayor amplitud de términos y artículos, generando una visión de la discapacidad más cerca de lo social. Sin embargo, continuando con Silva (2012) en ambas leyes se hace referencia a las desventajas de las personas en situación de discapacidad, dando a entender que son solo el producto de la “alteraciones” de la persona, no incluyendo las limitaciones del entorno.

A nivel discursivo se puede observar que se sustituye el término “discapacitado” por persona con discapacidad²⁴; por otra parte, no se plantean modificaciones en los términos del artículo 1 en comparación con la ley anterior, también en el artículo 2 se siguen utilizando términos como padecer y funcional, aunque se agregan mayores definiciones sobre lo que se considera discapacidad (motriz, sensorial, orgánica, visceral, intelectual psíquica). Se continúan empleando comparaciones con el *otro normal*, con una *vida normal*, así como palabras como prevención y rehabilitación de la discapacidad, pero agregando términos como habilitación de la discapacidad. Según Vallejos (2011)

²³ Datos obtenidos de informante calificado

²⁴ Logro que se cumple gracias a la ley N° 18.094 del 2007 que cambia el término “personas impedidas” por “personas con discapacidad”. Datos obtenidos en <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp8808456.htm>

El discapacitado, al igual que el enfermo [en la línea parsoniana], está relevado de ciertas obligaciones sociales a la vez que está obligado a cumplir con las expectativas sociales atribuidos a esta categoría: la búsqueda de ayuda profesional para corregir la discapacidad –dada la incapacidad para superar tal estado por sí mismo- como también colaborar con el tratamiento para rehabilitarse del mejor modo posible. (p. 13)

Se puede observar en el plano de la inclusión un avance, pero no se alcanza un pleno reconocimiento, ya que los parámetros de normalidad que comparan a un *otro* con un *nosotros normal* todavía continúan.

Se debe entender que la institucionalización de la normalidad, de la deficiencia, no es un proceso biológico sino histórico que genera patrones culturales y simbólicos diferenciales para las personas, los cuales van evolucionando con el correr del tiempo, donde se muestran transformaciones (en este caso positivas) que acercan a la discapacidad al plano social. Continuando con esta óptica, se hace necesario cuestionarse que: al ser las mismas personas en situación de discapacidad quienes realizaron el proyecto de ley ¿Por qué continúan los lineamientos de la ideología de la normalidad?

Al no contar con el anteproyecto de esta ley, no se puede analizar con detenimiento si se realizaron modificaciones en los artículos luego de la presentación del proyecto, o si las definiciones fueron tomadas así por las mismas personas en situación de discapacidad. Sin embargo, se plantea el interrogante ¿Las mismas personas se consideran inferiores de status que el *nosotros normal*? Si fuese así, se manifestaría una falta de reconocimiento dentro del mismo grupo considerando un doble esfuerzo para llegar a la inclusión, cambiar las miradas del *nosotros normal* y de las personas en situación de discapacidad.

Prosiguiendo con el lineamiento expuesto anteriormente, y hacia un progreso en relación con la discapacidad se puede hablar del proyecto de ley de Inserción Laboral de Personas con Discapacidad en el Ámbito Privado, propuesta por el Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexo (SUNCA) y el Plenario Intersindical de Trabajadores- Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT). Este proyecto fue elaborado por personas en situación de discapacidad y profesionales en la temática, al igual que la ley anterior hay una apropiación de la toma de decisiones de las personas en situación de discapacidad.

En el año 2016 el mismo fue aprobado en la Cámara de Representantes, pero hasta el año 2017 no es aprobado en el Senado.

Lo que propone dicho proyecto es que las Empresas Privadas y las Personas Publicas no Estatales, con más de 25 empleados deben contratar de acuerdo a un porcentaje mínimo del 4%

a trabajadores en situación de discapacidad, creando sanciones en caso de que las empresas no cumplan con el requisito. Este proyecto toma los conceptos de discapacidad de la ley n° 18.651. Por consiguiente, en el plano del reconocimiento continúan con las faltas que se analizaron anteriormente, pensándose a la discapacidad como un proceso de rehabilitación.

Sin embargo, al hablar de la dimensión de redistribución se genera un avance, ya que la realización de un proyecto de ley que beneficie a las personas en situación de discapacidad para disminuir las distancias que existen entre ellas y el *nosotros normal*, ayuda a posicionarse más equitativamente en el plano económico. Esta dimensión se ampliará en el próximo apartado.

2.2 Trabajo – Empleo

Para comenzar este apartado, se cree pertinente considerar que en virtud de la ideología de la normalidad se ve a las personas en situación de discapacidad como no productivas para el sistema, por lo cual la discapacidad comienza a considerarse como un “problema económico debido a los cambios en la naturaleza del trabajo, en las necesidades del mercado de trabajo dentro del capitalismo” (Oliver en Silva, 2012, p. 85)²⁵. Al considerarlas como dignas de cuidado (como la palabra lo dice sin capacidad), se genera una desventaja a nivel económico que los excluye del trabajo productivo y genera según Fraser (2000) un distanciamiento de la autonomía y la paridad participativa.

Sin embargo, a lo largo de los años se comienzan a plantear diferentes políticas sociales para aumentar la participación de las personas en situación de discapacidad en el mercado laboral. En relación a ello se iniciará exponiendo los postulados de las mismas.

Comenzando con la CNHD que tuvo un gran cambio desde su creación hasta el año 2010 con la elaboración de la ley 18.651, ya que no fue hasta ese año que se incorporaron normativas sobre el empleo.

En el artículo 16 de dicha ley se enuncian servicios de asesoramiento para la orientación laboral y la información sobre el mercado de trabajo. En la actualidad la Comisión asesora y aconseja a los organismos públicos:

²⁵Este documento tomará el concepto de empleo para referirse a este tipo de trabajo productivo que realiza el individuo a cambio de un salario (Marx, 1997; Antunes, 2005). Es desde esta óptica que se abordan las políticas, a partir de la perspectiva que refiere al tipo de trabajo remunerado denominado como empleo. Según el Instituto Nacional de Estadísticas el 16% de la población aproximadamente se encuentra en situación de discapacidad, de ellos como se expuso en la introducción solo la quinta parte de los mayores de 14 años participan en el mercado de trabajo, así como también persiste una desocupación de aproximadamente 17.500 personas en edad de trabajar.

sobre las medidas convenientes y las posibles adaptaciones que se estimen necesarias para llevar adelante la realización de la selección por concurso o por sorteo, de personas con discapacidad, atendiendo la obligatoriedad de cumplir con la cuota de reserva de un mínimo de 4% de las vacantes existentes.²⁶

Esta ley (la cual se analizará en profundidad posteriormente) postula que un 4% de las vacantes de los cargos públicos serán ocupados por personas en situación de discapacidad, en ella decreta que la descripción de los cargos y perfiles debe ser aprobada por la CNHD. El organismo público debe atender a las recomendaciones realizadas por la comisión.

También la comisión crea un registro de las personas en situación de discapacidad que quieren trabajar, ya que para ingresar a los cargos públicos se debe estar inscrito en la CNHD (se encuentran inscriptas aproximadamente 7000 personas²⁷).

Se puede observar una gran presencia del aparato médico en la evaluación del perfil de las personas que desean ingresar al registro, ya que el primer acercamiento con la CNHD se hace a través de un formulario, donde se debe adjuntar la ficha médica de la persona, allí el médico debe diferenciar entre un comportamiento *normal, común* a uno con dificultades, o “imposible”, adjuntando también los estudios médicos realizados por la persona. Luego de la presentación del formulario, el mismo pasa a la Subcomisión de Registro Nacional de Personas con Discapacidad donde será evaluado por representantes del Banco de Previsión Social (BPS), Comisión Honoraria Patronato del Psicópata, Facultad de Medicina, Ministerio de Salud Pública, Banco de Seguros del Estado.

Analizando lo expuesto anteriormente, se plantea que en la CNHD todavía existe una gran importancia del juicio médico para evaluar a las personas en situación de discapacidad, ya que si bien se ha realizado una transformación al trasladar las responsabilidades del mismo al MIDES, aun su manera de admitir a una persona en el registro es a través de evaluaciones médicas, sin importar otras miradas como pueden ser las sociales o psicológicas. Esto se manifiesta en cómo está integrada la Subcomisión ya que la mayoría de los organismos pertenecen al área de la salud, sin contar con representantes del PRONADIS.

Continuando con este planteamiento según Vallejos (2011) el ser “discapacitado certificado” genera un estatuto individual diferenciado que otorga ciertos derechos como prestaciones, pero sin embargo se priva la persona de la participación de actividades sociales y del ejercicio de otros derechos, en este caso se podría hablar tanto del registro nacional, como de la ley del 4%

²⁶ Datos obtenidos en <http://www.cnhd.org.uy/66597/trabajo>

²⁷ Existe una falta de datos del registro ya el dispositivo utilizado es antiguo y no se encuentra en condiciones para establecer diferenciaciones por edad o sexo. Datos obtenidos por informante calificado en CNHD

de empleo para ingresar a cargos públicos. Esta distinción para ingresar a los cargos públicos que realiza la CNHD genera una mirada acotada de lo que es la discapacidad, creando de algún modo políticas focalizadas que centralizan el problema en lo médico, que fomentan la redistribución económica pero que representan una falta de reconocimiento, ya que la persona tiene que demostrar su discapacidad de manera legítima para ingresar al registro de empleo.

Prosiguiendo con la misma perspectiva, se debe enunciar brevemente los Talleres de Producción Protegida lo cuales son aprobados por la CNHD. Estos son talleres realizados por organizaciones sin fines de lucro, para producir bienes o prestar un servicio, y generar la capacitación y el empleo para personas en situación de discapacidad “en condiciones especiales, que no estén, en forma transitoria o permanente, en situación de integrarse al mercado laboral abierto” (Artículo 1º, Ley 19.159, Uruguay, 2013).

Al igual que con el registro se puede hablar de políticas focalizadas que según Zuttion y Sánchez (2009) crean un movimiento de exclusión incluyente que producen procesos y mecanismos de invisibilización de la exclusión “de manera que parezca que todos, de un modo u otro, están dentro.” (p. 117).

Se puede agregar que:

El acceso a estos derechos especiales por parte del *discapacitado* supone una sospecha sobre la propia condición de sujeto que exige de políticas diferenciadas para estar incluidos en una sociedad normalizada. Pareciera que éstos otros no alcanzan el status que exige la norma, por eso se torna necesario la distinción (Zuttion y Sánchez, 2009, p. 118)

Esa sospecha expuesta anteriormente, crea según Fraser (2003) un tipo de sujeto (en este caso las personas en situación de discapacidad), que no son miembros plenos de la sociedad por lo cual se les impide participar como iguales, instituyendo injusticias de reconocimiento y de redistribución que desembocan en una exclusión social aparentando ser inclusión.

Es desde esta óptica que se toman los programas de INEFOP (antiguamente PROCLADIS), pensando a los cursos realizados como políticas de exclusión incluyente, ya que según Pignolo (2007) en el año 2007 solo se capacitaban 300 personas en situación de discapacidad por año aproximadamente, esto correspondía al 54 % de los participantes inscriptos, en cifras generales entre los años 2000 y el 2015²⁸ se capacitaron 2789 (16%) de personas en situación de discapacidad. Se torna trascendental advertir que en el correr de más de una década solo se han capacitado el 16% de personas en situación de discapacidad, tras finalizar el curso se lograba

²⁸ Debido a falta de información se abordarán los datos obtenidos hasta el año 2015.

una inserción del 30% de las personas, el 70% restante de los participantes, o se hallaron un empleo por iniciativa propia (40%) o se encuentran en desempleo (30%), generando una brecha amplia entre el porcentaje de personas capacitadas, las que pueden ingresar a un empleo y la población que aun por determinadas circunstancias no ha podido entrar en el programa.²⁹

Tomando los datos planteados, se puede observar una mala distribución económica a la hora de hablar de discapacidad, siguiendo con los lineamientos de Fraser (2003) se piensa este concepto como un principio organizador básico de la sociedad entre personas productivas (*normales*), y personas no productivas para el sistema (“personas en situación de discapacidad”), generando formas de injusticia distributiva relacionadas con la ideología de la normalidad, marginación económica y privación de un empleo.

Por otra parte, se observa una mayor inserción laboral entre los hombres que las mujeres en situación de discapacidad (aproximadamente el doble de inserción de hombres), siendo equitativa la capacitación en ambos sexos.³⁰ Ello genera una doble injusticia, ya que una mujer en situación de discapacidad tiene que enfrentar dos estigmas, el ser mujer en la sociedad actual donde el trabajo retribuido es delegado al hombre, y estar en situación de discapacidad donde el trabajo productivo es propio de las personas llamadas *normales*.

Además existe una mayor centralización de los cursos, ya que entre el 2000- 2013 la mayoría se desarrollaban en el interior, a diferencia de los años 2014-2015 que el 90% de los cursos se realizan en Montevideo, dificultando el acceso para las personas que se encuentran fuera de la capital. Manifestándose también una injusticia redistributiva a la hora de la accesibilidad, dando a entender que es necesario que estos abarquen a una mayor cantidad de población para generar políticas de verdadera inclusión.

Prosiguiendo con el análisis, se puede hablar del PRONADIS, el cual tiene como uno de sus principales objetivos la inclusión de las personas en situación de discapacidad al mercado laboral. Según González (2013) desde el 2012 éste cuenta con una Unidad de Empleo, creando así una política pública de empleo y discapacidad. El programa intenta articular entre agentes sociales y económicos; entre la persona en situación de discapacidad, un empresario para contratar, el Estado que crea la incorporación de personal o gestiona iniciativas de autoempleo o empleo, y también entre los compañeros de trabajo, las familias y el enfoque que existe sobre la discapacidad. Continuando con el autor:

²⁹ Ya sea porque su discapacidad es “severa”, por su desconocimiento o porque simplemente no desea capacitarse.

³⁰Anexo 3

El objetivo es claro: hacer visible lo invisibilizado, incidir en las políticas públicas de empleo y discapacidad, y transversalizar la necesidad de un cambio de paradigma. Es así que se proponen las tres líneas de acción de la Unidad de Empleo del Programa Nacional de Discapacidad: Inicia, Conecta y Resetea. (González, 2013, p. 79)

El objetivo de *inicia* es generar información a partir de las personas en situación de discapacidad interesadas en trabajar, elaborando un perfil profesional de las mismas, y por otra parte información sobre las empresas interesadas en la temática para lograr una articulación entre organismos y diseñar programas y planes.

En *conecta* lo que se pretende es una transversalización de la discapacidad en los programas sociolaborales³¹, trasmisión del potencial productivo de esta población, tanto con talleres de sensibilidad a empresarios³², talleres con enfoques de derechos a familias y entidades. Así como la incorporación de las redes sociales para obtener un diálogo más fluido.

Por otra parte, *resetea* intenta concebir una metodología de Empleo con Apoyo en Uruguay, para que continuando con el autor “cada persona pueda acceder, mantenerse y promoverse en un puesto de trabajo.”(González, 2013, pp. 81) incluyendo laboralmente a las personas en situación de discapacidad a un mercado abierto mediante un empleo remunerado y el apoyo dentro y fuera del puesto de trabajo

Desde esta postura se cree que el empleo con apoyo es esencial para el trabajo de las personas en situación de discapacidad, ya que según éste mejora la autoestima, la participación en el contexto social, la calidad de vida, conociendo y reconociéndose sus derechos. En el año 2012 se comienza a introducir esta modalidad, con un apoyo del PRONADIS para generar un acompañamiento en el estar y también al retirar apoyos en el momento apropiado. Según Dudok (2015) para que se genere empleo con apoyo en una empresa³³ es necesario el contacto con el empresario mediante la búsqueda, pero también luego de la contratación para la orientación y asistencia en soluciones de diferentes temáticas en el ámbito laboral. Es

³¹ Un ejemplo de ello es Uruguay trabaja, yo estudio y trabajo, primera experiencia laboral y cooperativa sociales del MIDES. Datos recabados en rendición de cuentas 2015

<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/75548/1/rendicion-de-cuentas-version-4.ppt>

³² Según González “Los encuentros con empresas se dieron a llamar “Tienes una empresa, tienes una Oportunidad” y se realizan de forma conjunta con la Intendencia de Montevideo y Manpower, la consultora internacional. La idea es transmitir la confianza y la visión de que solo podemos avanzar como sociedad si hacemos de la inclusión laboral, una responsabilidad colectiva.” (2013:80)

³³ El MIDES proporciona de manera gratuita un profesional en la metodología de empleo con apoyo para el asesoramiento y apoyo de la empresa. Datos recabados en <http://pronadis.mides.gub.uy/40841/mr-bricolage-es-una-empresa-inclusiva>

importante que el empleador confíe en el programa y que encuentre en el técnico un aliado para generar resultados positivos.

El empleo con apoyo se plantea como la mejor propuesta en torno a la inclusión, ya que se proyecta un cambio de paradigma dentro de la empresa, creando talleres de sensibilidad, y generando una mayor accesibilidad de todas las maneras posibles. Sin embargo, según lo expuesto por Dudok (2015) y avalado por PRONADIS en el mismo se apela a los principios de la normalización para las personas en situación de discapacidad, la presencia de la ideología de la normalidad en los discursos institucionales refiere a pensar al *otro* como una persona a rehabilitar para lograr una igualdad con el *nosotros*, generando desventajas en la competitividad por el puesto de trabajo.

Por lo cual se puede reflexionar que si bien la idea del empleo con apoyo es innovadora, y apunta a la inclusión, que el discurso refiera a la normalización genera un retroceso que crea una falta de reconocimiento de las personas en situación de discapacidad y también una falta de redistribución sobre el empleo de las mismas.

Continuando con lo expuesto se manifiesta que el programa también impulsa premios para empresas que cumplan con normativas antidiscriminatorias para personas en situación de discapacidad, así como una bolsa de empleo.

En el año 2016, se capacitó a empresas asociadas a la inclusión laboral, se intervino y acompañó en el diseño de la ley de empleo propuesta por el PIT CNT, se realizaron 48 apoyos a la inclusión laboral en el ámbito privado³⁴ en el año 2017 son 598 las personas que recibieron apoyo a la inclusión (sin embargo este número incluye tanto ámbito privado como público, entrevistas de orientación laboral y Uruguay Trabaja)³⁵.

Recapitulando se puede observar que el PRONADIS, es hasta ahora el programa más completo en materia de inclusión para el empleo, ya que no solo tiene una unidad específicamente para eso, sino que tiene un amplio programa para lograr la inclusión social, que va desde la mayor información sobre lo que es la discapacidad, bolsas de empleo, hasta intervenciones con empresas privadas con un enfoque orientado a lo social. Sin embargo, todavía rigen ciertos estatutos de normalidad dentro de los discursos institucionales, que se ven reflejados en la sociedad a la hora de pensar que es necesario crear un sistema de recompensas para que las personas en situación de discapacidad no estén discriminadas. Esta recompensa que obtienen

³⁴ Datos recabados en Rendición de cuentas 2016 planificación 2017 PRONADIS
<http://pronadis.mides.gub.uy/innovaportal/file/69859/1/rendicion-2016-planificacion-2017.pdf>

³⁵ Datos recabados en Rendición de cuentas 2017 MIDES
<http://pronadis.mides.gub.uy/innovaportal/file/103219/1/rendicion-de-cuentas---2017.pdf>

las empresas es evidencia de algo que debería estar instaurado para una verdadera inclusión, se trata de conseguir el reconocimiento a partir de medidas que premian esas actitudes demostrando que sin el mismo no habría una iniciativa dentro de las empresas para incluir. Estos discursos se evidencian también en las leyes analizadas 16.095 y 18.651, donde se proponen beneficios económicos para las empresas que contraten personas en situación de discapacidad.

Continuando con estas leyes, se observa que estas postulan que la rehabilitación profesional es parte de una rehabilitación integral donde se suministran los medios (orientación profesional, formación profesional y colocación selectiva³⁶) para que las personas en situación de discapacidad puedan obtener un empleo adecuado y conservarlo. También se estipula que la orientación y rehabilitación laboral se gestiona “según su vocación, posibilidades y necesidades y se procurará facilitarles el ejercicio de una actividad remunerada.” (Ley 16.095, art 41).

Se ratifican las normas nacionales así como los convenios internacionales³⁷, tanto en la ley 16.095 como en la ley 18.651, en la última se amplían sus derechos, en parte gracias a la mayor ratificación de convenios internacionales³⁸.

En los primeros párrafos expuestos de ambas leyes se puede observar la generación de garantías y derechos especiales para las personas en situación de discapacidad, reproduciendo mecanismos compensatorios que lo que pretenden es integrar. Entre ellos las leyes postulan lo que consideran medios necesarios para contemplar la protección de las personas en proceso de rehabilitación, como el acondicionamiento del puesto de trabajo, medios y atención para la facilitación de la tarea, fomento en la organización de talleres protegidos, y créditos para establecerse como trabajador independiente.

A partir de aquí, se puede pensar que existe dentro de estas leyes una estrategia de exclusión por la inclusión, o sea una política de exclusión incluyente, en donde trasciende la idea de rehabilitación dando a entender que es necesario un esfuerzo para llegar a la normalidad por la persona en situación de discapacidad. Nuevamente la ideología de la normalidad se hace presente generando un status inferior (por ende, falta de reconocimiento) en esta población.

Sin embargo, se observa un avance al pasar en la ley 16.095 de colocación laboral al de inserción fomentando no solo la ubicación en su puesto de trabajo sino también su integración.

³⁶ Según la ley el empleo selectivo la persona puede establecer preferencias sobre un puesto de trabajo, y señalar las condiciones de readmisión para la empresa de sus propios trabajadores

³⁷ Declaración de Derechos de los impedidos y de los Retrasados Mentales de la ONU

³⁸ Se suman la Declaración de derechos de la Salud Mental del Pacto de Ginebra y la Declaración de Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU.

Por otra parte, se agrega el concepto de adaptación al puesto de trabajo y no solo readaptación dando a entender que no solo las personas que por alguna razón adquirieron un déficit³⁹ son las que se integran a los puestos de empleo.

Otro tipo de avance que se evidencia en las leyes es la institución de empleo a tiempo parcial en la actividad pública o privada, para las personas en situación de discapacidad que no puedan ocupar un empleo a tiempo completo, implicando un logro ya que se fomenta el empleo de todos.

Ambas leyes declaran como una forma de protección las acciones y medidas para el trabajo. Además, postulan que Estado promoverá los beneficios para que “puedan desempeñar en la sociedad un papel equivalente al que ejercen las demás personas.” (Ley 18.651, Art 8). Este extracto refleja no solo el modelo médico inserto en la sociedad, sino que también la constitución de la persona en situación de discapacidad como miembro no pleno, generando al mismo con un papel desigual en lo que refiere a la participación, constituyendo así una comparación binaria entre el *nosotros* y los *otros*.

También se plantea tanto en la ley 16.095 como en la 18.651 la generación de vacantes no mínimas al 4% en el Estado, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y personas de derecho público no estatales. Las personas ocupantes de esas vacantes deben cumplir con las condiciones de idoneidad para el cargo, los mismos gozaran de los mismos derechos⁴⁰ y obligaciones que todo funcionario público. Se puede observar según Marrero (2015) que a través de los años se comienzan a hacer puntuaciones necesarias para que no existan ambigüedades a la hora de ponerse en práctica.

Asimismo, la ley 18.651 proclama en su artículo 51 que los organismos públicos deben contemplar las adaptaciones necesarias para el desempeño de las funciones, eliminando barreras físicas y sociales que puedan causar discriminación. Luego en el año 2014 en la Rendición de Cuentas⁴¹, se incluye un artículo que permite a la Oficina Nacional de Servicio Civil inhabilitar los procesos de selección de los organismos que no consideren en sus llamados a las personas en situación de discapacidad.

La normativa del 4% público ha sido un gran avance en lo que refiere a la inclusión, sin embargo, como ya se dijo anteriormente no deja de ser una política de exclusión incluyente, ya que por medio de sanciones intenta generar puestos de trabajo que sin ellas no existirían, dando

³⁹ No nacieron con él, sino que adquirieron el status de discapacidad en el correr de su vida.

⁴⁰ En la ley 18.651 se quita el concepto de derechos y solo se plantean las mismas obligaciones

⁴¹ Dato obtenido del proyecto de ley de Inserción Laboral de Personas con Discapacidad en el Ámbito Privado.

a entender que es necesario la certificación de discapacidad para ingresar a esos puestos. No obstante, solo se abarca lo público siendo necesario avances en lo que refiere a lo privado.

En relación a ello se puede hablar del proyecto de ley de Inserción Laboral de Personas con Discapacidad en el Ámbito Privado, el cual es un documento exclusivamente para el empleo. En el primer artículo que plantea el 4% de empleabilidad en las empresas privadas, se puede observar la relación con lo laboral. También se entiende que las personas al igual que en las leyes anteriores gozan de todos los derechos y obligaciones de la normativa laboral, exceptuando la aplicación de normas diferenciadas cuando sea necesario, y se prevé sanciones para las empresas que no cumplan con lo dispuesto.

Se declara la generación de empleo con apoyo para las personas en situación de discapacidad, que se piensa como una forma de inserción laboral con un apoyo para acceder, sostener y promover un empleo remunerado, aclarando que se debe percibir lo mismo que lo estipulado para los otros empleados que trabajen en el mismo sector. Se dispone también que las personas que requieran apoyo para realizar sus actividades laborales puedan solicitarlo a la empresa y la misma debe autorizarlo, así como el deber de crear condiciones adecuadas para la accesibilidad en el puesto de trabajo.

A diferencia de lo planteado en los discursos de PRONADIS, no rige un estatuó de normalidad, siendo este discurso un gran avance hacia la inclusión. Igualmente cabe destacar la existencia de normativas que necesitan remediar la falta de reconocimiento y redistribución aclarando derechos que para otros grupos sociales están implícitos, como percibir el mismo salario por el mismo trabajo. Ello se evidencia en Art. 9 de dicho proyecto donde se destaca que no se podrá despedir “salvo notoria mala conducta, causa grave superviniente o incompatibilidad del grado de discapacidad con el cargo o las tareas que realiza, y siempre que no existan otras tareas compatibles con su discapacidad limitadas” (Proyecto de ley de Inserción Laboral de Personas con Discapacidad en el Ámbito Privado) generando una sanción al empleador por infringir dicha ley.

Por otra parte, al igual que todas las políticas anteriores es necesaria la inscripción y demostración de la discapacidad en CNHD para que esta ley cubra a las personas insertas en empleo privado.

Se creará también un sistema de beneficios e incentivos para las empresas privadas que contraten personas en situación de discapacidad y para las que contraten servicios y/o productos de Talleres de producción protegidos. Mostrando nuevamente que el Estado debe dar un apoyo

(económico u otro) para que la sociedad cumpla con la integración, se visualiza nuevamente la falta de inclusión existente.

Por último, se declara la creación de la Comisión Nacional de Inclusión Laboral que dependerá del MTSS. Esta realizará seguimientos y propondrá medidas para la aplicación de la ley, también se hará responsable de gestionar el fondo de vacantes; de las multas a empresas; de los aportes a INEFOP, del MSP y del MIDES, que se destinarán de manera exclusiva a fomentar instituciones privadas o públicas que dediquen su objeto a la discapacidad. La creación de esta comisión es un paso más hacia la inclusión ya que implicará una centralización de las políticas y un mayor control que podrán ayudar a que se cumpla lo estipulado por este proyecto.

Para finalizar este capítulo se toman los aportes de Almeida (2009) la cual observa que la sociedad presenta a la discapacidad como centro de interés para la producción de saberes; donde se desarrollan multiplicidad de instituciones (entre ellos los talleres protegidos, centros de rehabilitación, entre otros), leyes y producciones académica en torno a la discapacidad. Para satisfacer las necesidades que se generan a partir de estas intervenciones se crean movimientos dinámicos relacionados a la economía, división de trabajo, nuevas tecnologías y herramientas. De este modo según la autora “una parte de la población se encuentra abocada al tratamiento, seguimiento, atención y producción en relación a la discapacidad” (p. 148); se podría decir que la exclusión crea mecanismos económicos y redituables para no “dejar nada afuera”.

Sin embargo, esta manera de compensar la exclusión no implica una verdadera inclusión, sino que se elaboran políticas de exclusión inclusivas que no cambian los valores predeterminados de la sociedad. Es necesario agregar que para que exista una verdadera inclusión es inevitable que la misma se elimine, esta ambigüedad hace que mientras existan políticas que intenten remediar la exclusión no habrá una verdadera inclusión. Pero, ¿las estrategias en torno a la discapacidad e inclusión varían según el contexto histórico? De esta interrogante tratará el próximo capítulo.

3. La construcción de la estrategia de inclusión

3.1 Las políticas de discapacidad en los años 1989-2004

En el presente capítulo se hará alusión a las diferencias contextuales en las que se desarrollan las políticas abordadas, ya que se considera de gran relevancia para analizar la evolución de la inclusión contemplar el marco político y normativo en el que las mismas se desarrollan.

Como se ha abordado en el primer capítulo, cuando se crea la ley 16.095, el país retomaba la democracia luego del periodo dictatorial. En estos años según Midaglia y Antia (2011) se crea un sistema híbrido de protecciones, manteniendo por un lado las políticas universales del sistema de bienestar, y por otro lado generando políticas focalizadas acorde con una mirada neoliberal. El Estado continúa estando presente, pero comienzan a intervenir asociaciones civiles y agentes privados, aumentando la privatización de las políticas sociales.

La ley 16.095 trajo consigo un enfoque rehabilitador y focalizado de las políticas destinadas hacia la discapacidad. Si bien como se expuso anteriormente las leyes relacionadas con la temática ya existían, la misma fue la primera ley abocada de manera integral, intentando abarcar todas sus temáticas. En ese contexto se crea la Comisión Nacional Honoraria de Discapacidad con el objetivo de elaborar y aplicar políticas focalizadas.

Cabe destacar que el abandono de algunas funciones del Estado y el avance del mercado, generan la sustitución de la protección del Estado por un Estado educador, que intenta ya no proteger del mercado sino educar a las personas que no se insertan a él para que se adapten, por lo cual se opera sobre el daño evitando solo graves procesos de des-socialización y sin modificar las leyes del mercado (Bentura, 2017).

En relación a las personas en situación de discapacidad es necesario señalar que en el año 1989 cuando nace la ley 16.095, la reglamentación del trabajo público de estas era imprecisa, generando ambigüedades. No es hasta el año 2007 luego de múltiples decretos que la misma se esclarece. Analizando este proceso se puede observar como la importancia del empleo va evolucionando año tras año.

Retomando los aportes anteriormente expuestos, si bien las políticas relacionadas con la discapacidad comienzan a hablar del empleo, la poca relevancia que se da al mismo en la ley 16.095, hace pensar en ese Estado no interventor que desea reeducar para que los sujetos excluidos acepten su condición. En este sentido se entiende que la rehabilitación y

normalización terminan siendo la estrategia para que las personas con discapacidad se inserten al mercado de trabajo.

Tomando los aportes de Castel (2004) se puede observar como las protecciones anteriores, las cuales eran enfocadas en el empleo, ya no brindan soluciones y comienzan a crearse nuevos regímenes de protecciones para los “dejados de lado”, acompañados de una individualización de las políticas que se centran en la rehabilitación de los beneficiarios, los cuales se comprometen a la realización de un proyecto, depositando la responsabilidad de progresar en el usuario de estos programas. Este tipo de protecciones se presenta como una respuesta de la crisis del Estado, enfocándose solo en situaciones e individuos particulares.

Cabe agregar que en respuesta de ello, comienza según Midaglia y Antia (2011) una tercerización de las políticas, generando una privatización de los problemas públicos. Esto se puede visualizar en la creación del PROCLADIS a fines de los años 90, el cual en ese tiempo funcionaba con el financiamiento del Estado, pero dirigido por la Asociación Cristiana de Jóvenes.

Como se expresó en el capítulo anterior, el programa se centraba solamente en personas con discapacidad moderada, dejando de lado las personas que considera que no consiguen rehabilitarse. Parafraseando a Castel (2004), se entiende que las mismas no pueden generar un “contrato de inserción” para comprometerse a la realización de un proyecto, en otras palabras, son sujetos que según el programa no están capacitados a integrarse al mercado de trabajo.

De igual manera para las personas que realizaban los cursos, no se garantizaba la incorporación al mercado, generando posibilidades solo para el 30%, donde los demás integrantes debían buscar por sí mismos un empleo.

También se debe tomar en cuenta lo que implicaba en la sociedad que un organismo abocado a la fe cristiana se hiciese cargo de realizar cursos de capacitación laboral para personas con discapacidad. No es una coincidencia que una institución encargada desde la antigüedad a la caridad sea la responsable de estos cursos, ello habla de que se continua con una mirada asistencial en relación a este colectivo, los cuales son aquí tomados como sujetos de beneficencia.

Esto se hace visible en las pensiones por invalidez otorgadas por el Estado, en donde las personas consideradas con discapacidad deben demostrar su vulnerabilidad tanto económica como física o intelectual para obtener un ingreso (ley N° 15.841). Sin embargo, según Marrero (2015) si bien en el año 1995 se crea una ley (16.713) que estipulaba la compatibilidad entre empleo y pensión, la misma no quedaba efectuada en el BPS, por lo cual las personas en situación de discapacidad debían optar entre trabajar o cobrar la pensión.

Cabe destacar, que según el Instituto Nacional de Estadística (INE)⁴² entre los años 1990 al 1999 el desempleo aumenta llegando a su punto máximo en el año 1996 con un 12.6 %. No existen estos datos estipulados para personas en situación de discapacidad, pero se debe observar según datos generales que al considerarse a este colectivo como dentro de una población con dificultad para su ingreso en el mercado, si aumenta el desempleo es probable que haya también posibilidades que mayor cantidad de sujetos en situación de discapacidad se encontrasen desempleados.

En el año 2002 comienza una crisis histórica para el país llegando a un desempleo del 17% en donde según Midaglia y Antia (2011) existe una pérdida de la capacidad integradora del mercado de trabajo, alcanzando en el 2004 a un 31.9% de personas en nivel de pobreza y un 3.9% de indigencia⁴³.

De acuerdo a la Encuesta Nacional de personas con Discapacidad elaborada en el 2004 la tasa de actividad económica de las mismas es de un 19.6% contra el 62.4% de personas que no se encuentran en situación de discapacidad.

Sin embargo, al observar el desempleo no se advierte una distinción notoria, las personas en situación de discapacidad representan un 16% y la población que no se encuentra en situación de discapacidad un 14.3%. Por otra parte, el promedio de ingreso por trabajo del primer colectivo nombrado es un 37% inferior. Más de la mitad 53,2 % de la población en situación de discapacidad percibe una pensión, subsidios o donaciones. Si bien no existe en esta Encuesta una distinción entre ingresos para identificar el nivel de pobreza, es de destacar que si más de la mitad del colectivo se encuentra con algún beneficio público (dando a entender que el mismo solo se da en personas que no lleguen con sus ingresos al mínimo para poder subsistir) se puede afirmar que una gran parte de las personas en situación de discapacidad se encontraban en un umbral de pobreza.

Por otra parte, un gran avance logrado por estas es la ley 17.266, que habilita la compatibilidad de una actividad económica y la pensión. Sin embargo, según Marrero (2015) la misma seguía sin cumplirse, ya que no se estipulaban los montos, realizándoseles descuentos. Es por eso que se sanciona en el 2004 la ley 17. 847 que estipula que el beneficio continúa si la actividad remunerada es inferior al monto de tres pensiones por invalidez.

⁴²Anexo 4

⁴³Anexo 5

3.2 Las políticas de discapacidad en los años 2005-2017

En el año 2005 asume la presidencia el Frente Amplio, partido considerado de izquierda y progresista en el Uruguay. De acuerdo a Midaglia y Antia (2011) una de sus primeras medidas fue la agenda social, queriendo dar respuestas sociales a la población y atendiendo demandas de sindicatos y sectores vulnerables. Entre las principales políticas de empleo se incluyó relaciones de negociación tripartitas, instalación del consejo de salarios y el incremento del salario mínimo.

La creación del MIDES fue una forma de atención permanente a las poblaciones vulnerables, sin alterar las bases de la estructura clásica⁴⁴ que presenta la sociedad uruguaya (Midaglia y Castillo 2010). Se propuso operar en dos sentidos: en los primeros dos años a través de políticas focalizadas en los hogares de bajos ingresos con transferencias monetarias y alimenticias y una propuesta a largo plazo que es la generación de canales de integración promoviendo espacios de participación social y laboral.

Comienza un cambio en la forma de abordar la discapacidad centrándose en una mirada social. Es en este marco que dentro del Ministerio se crea el PRONADIS⁴⁵, como una estrategia por parte del Estado de atender de manera estable los problemas de vulnerabilidad de las personas en situación de discapacidad. La asunción de responsabilidades que en los años anteriores fueron delegadas a entes privados por parte del gobierno se torna visible en la creación de INEFOP y el pasaje del PROCLADIS al ámbito público.

Entre los cambios generados en el PROCLADIS desde el año 2008 (cuando empieza a operar en la órbita del Estado) se pueden observar la mayor cantidad de participantes en los cursos, y un aumento de la perspectiva de la discapacidad desde el modelo social, el cual se evidencia tanto con el cambio de nombre (pasando en el 2014 a llamarse el área discapacidad), como con la mayor integración de las personas en situación de discapacidad a los cursos inclusivos.

En el 2010 se crea la Ley 18.651, generando un gran avance en la visualización del colectivo, ya que fueron partícipes de su elaboración. En la misma se observa una ampliación de derechos, expuesta en la mayor redacción de términos y artículos que se acercan al modelo social⁴⁶. Ello se visualiza en el incremento de las ratificaciones de convenios internacionales; así como

⁴⁴ En el Uruguay se llevó a cabo en la primera mitad del siglo XX un sistema institucionalizado de políticas sociales universales que cubría tanto el campo educativo, laboral y de la salud.

⁴⁵ Al que se le encomiendan atribuciones las cuales se encargaba el Ministerio de Salud

⁴⁶ Como se evidencia en el análisis realizado en el capítulo anterior.

también en el aumento de la valoración de las pautas de empleo, aumentando las obligaciones de los organismos públicos.

La mayor incidencia del empleo se visualiza también con la ampliación de la participación de la CNHD⁴⁷ que gracias a la mencionada ley incorpora normativas de empleo; así como con el proyecto de ley de Inserción Laboral de Personas con Discapacidad en el Ámbito Privado, el mismo es el primer proyecto que contempla específicamente el empleo y además es propuesto en parte por personas en situación de discapacidad.

3.3 La estrategia de inclusión

A partir de lo anteriormente planteado y tomando los aportes de Contino (2013), se puede pensar a la inclusión como una problemática compleja que tiene múltiples aspectos.

Continuando con el autor se debe tener en cuenta que los discursos inclusivos en el plano internacional han ido de la mano de la discapacidad desde hace medio siglo. Como se ha visto previamente en el país la mayor incidencia en los problemas sociales empieza a partir del gobierno de izquierda.

Sin embargo, la mayoría de las políticas estudiadas son elaboradas antes de la asunción del mismo, pero al analizar los discursos se observa como existe actualmente un aumento en la preocupación de la inclusión social de las personas en situación de discapacidad.

Esto se manifiesta en los intentos de las políticas por el uso términos inclusivos: (persona con discapacidad), y el mayor abordaje en temáticas que actualmente no eran contempladas: el empleo en la CNHD, el cambio de cursos y el nombre del PROCLADIS, la creación del PRONADIS, el cambio de la ley 16.095 por la ley 18.651⁴⁸ y la elaboración del proyecto de ley de Inserción Laboral de Personas con Discapacidad en el Ámbito Privado.

Se observa que el Estado comienza a tener mayor incidencia en estos temas, pasando de ocuparse de la discapacidad como una parte relegada de la sociedad a tratar al colectivo como producto de una injusticia que él mismo debe contrarrestar.

Tomando los aportes de Foucault (2006) se ve al gobierno como una manera de disponer las cosas que son convenientes para gobernar, por lo cual su principal objetivo no será el bien común sino conducir tácticas para llegar a un fin.

⁴⁷ La cual como se expuso en el capítulo anterior, había pasado a la órbita del MIDES desde el año 2007

⁴⁸ Implicando una ampliación en los artículos

Desde aquí el autor presenta el concepto de gubernamentalidad, el cual se entiende como: “el conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa forma bien específica, aunque muy compleja, de poder que tiene por blanco principal la población” (Foucault, 2006, p. 136).

A partir de aquí se puede ver a la inclusión como una táctica, una estrategia, ya que toma como irreversible las situaciones del sistema capitalista actual, y pretende actuar sobre la diferencia para adoctrinar y normalizar mecanismos disciplinarios del cuerpo responsabilizando a la sociedad de la exclusión y ponderando al Estado como proveedor de equidad⁴⁹. Se crea la necesidad de la gestión de la discapacidad a través de políticas sociales que no solucionan el problema central, generando:

una naturalización de que todo lo que tenga que ver con la discapacidad, requiere una política pública o una formación específica por parte de quienes se encuentran en posición de realizar alguna acción inclusiva, siempre referida a una función profesional o de la esfera del gobierno (Contino, 2013, p. 237).

Ya no sirve solamente generar espacios paralelos al sistema⁵⁰, es necesario idear una manera de controlar a los sujetos desde dentro. Desde esta óptica según Foucault (2006) se piensa en la población como sujeto de necesidades y objeto de intervención “consciente al gobierno de lo que quiere e inconsciente de quien le hace quererlo.” (Foucault, 2006, p. 23).

Es así que se crean mecanismos de exclusión incluyentes que como se ha visto prevalecen en la mayoría de las políticas sociales estudiadas, donde predomina:

la oposición dicotómica <<normal-discapacitado>> como sustento fundamental [...] una maquinaria tendiente a adaptar, a clasificar y a legislar, a normalizar la vida de un considerable sector de la población, pero a costa de no interrogar las actuales condiciones sociohistóricas, políticas y económicas. (Contino, 2013, p. 240)

La misma se puede observar con la entrada de las personas en situación de discapacidad a los entes públicos, la clasificación de estos entre *normal* y *discapacitado* depende exclusivamente de estar dentro del registro llevado a cabo por la CNHD.

Las leyes estudiadas⁵¹ promueven este ingreso como un mecanismo de empleo, su regulación es llevada a cabo por la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC) y desde el año 2000 existe un registro. Los datos obtenidos verifican lo planteado: es a partir del año 2007 en el periodo de izquierda cuando aumenta el ingreso de personas en situación de discapacidad a entes

⁴⁹Esto se podría relacionar según el autor con la idea de biopolítica.

⁵⁰ El caso más claro es la creación del PRONADIS y el traspaso del PROCLADIS.

⁵¹Ley 16.095 y 18.651

públicos y paraestatales⁵². Si bien existen algunos años en donde el mismo desciende (año 2010, 2012 y 2015) continúan con un ingreso superior a los de antes del 2007. El punto máximo ocurrió en el año 2017 y fue de 85 personas⁵³.⁵⁴

Actualmente hay inscriptos en el registro de CNHD 7000 personas en situación de discapacidad y se han contratado 566 (periodo 2000-2017), lo cual representaría un 8% de inserción. Al compararlo con el periodo 2000-2010 se observa que hay un aumento significativo (se pasa del 4% al 8% de ingresos). También se plantea una mayor demanda de las personas en situación de discapacidad que lo que lo que ofrece el Estado. Esto se refleja en el incremento de inscriptos en el registro; que en 6 años aumentó en 2000 personas, siendo cuatro veces más que la cantidad de personas trabajando en los entes públicos.⁵⁵

De modo que se podría inferir que se produce un cambio en la conciencia de este colectivo ya que cada vez hay mayor cantidad de personas en situación de discapacidad que tienen la necesidad de sentirse productivos y eso se manifiesta tanto en el aumento del registro de la CNHD, como en la participación activa que han tenido las personas en situación de discapacidad en la creación de la ley 18.651, como en el nuevo proyecto de ley analizado.

La elaboración de nuevas leyes para regular las políticas de sustitución (Otormin, 2017)⁵⁶ hace parte del periodo vivido actualmente⁵⁷.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que en la actualidad no se ha llegado a cumplir con el 4% obligado por la ley. No obstante se observa que la inserción de personas es mayor en años electorales, con un pico máximo de 84 personas en el año 2009. Según Contino (2013) “los efectos promovidos por estas proclamas inclusivas, en general se encuentran muy alejados de los esperados y en general están en evidente oposición” (p. 237), por lo cual, como se dijo anteriormente las bases de la exclusión social continúan intactas.

La mayor incidencia del Estado también se puede observar en el pasaje del PROCLADIS al ámbito público, su principal objetivo es la capacitación e inserción al mundo del trabajo de las

⁵²Cuando se reglamenta la Ley N° 18.094 con el Decreto 205/007 el cual obliga a los Jerarcas a dar cumplimiento a las vacantes y el reporte a la ONSC con posibles sanciones en caso de no obedecer

⁵³Esto puede deberse a la reglamentación de la Ley No.19.438 (14/10/2016) “El art. 4 establece obligación de los organismos de informar a ONSC en oportunidad de iniciar un proceso de selección de personal para la provisión de vacantes, en forma expresa el o los perfiles que se cubrirán con los cargos, funciones y créditos presupuestales afectados al cumplimiento de las disposiciones del artículo 49 de la Ley N° 18.651, de 19 de febrero de 2010, y el artículo 4° de la Ley N° 19.122, de 21 de agosto de 2013” (Informe ONCS 2017)

⁵⁴Solo se pudo acceder a los documentos desde el año 2009

⁵⁵Anexo 6

⁵⁶El sector público crea un mercado de trabajo para los sectores vulnerables

⁵⁷Es necesario recalcar que estas políticas se habían comenzado a utilizar en periodos anteriores al 2005 es en esos años en donde se desarrolla y se reglamenta con mayor incidencia

personas en situación de discapacidad, pero no toca en el problema de fondo (deserción educativa, dificultad de ingreso al mundo del trabajo) legitimando mecanismos exclusivos y excluyentes que tratan a la discapacidad de manera individualizante incluyendo excepcionalmente a los sujetos que se “acercan a la normalidad”.

Se observa que, en los datos relacionados con el ingreso a entes públicos⁵⁸ INEFOP ha cumplido con la inserción de personas en situación con discapacidad estipuladas por ley, lo cual redundaría en un comportamiento beneficioso tanto para favorecer al gobierno.

Por otra parte, la creación del MIDES se considera como la mayor estrategia de inclusión creada por el Estado, ya que intenta introducir soluciones a problemas ya existentes, pero sin afectar las bases de la sociedad capitalista. Esto quiere decir que es un Ministerio fundado exclusivamente para atender a la población vulnerable, agrupándolas en distintos programas dependiendo de sus similitudes, generando diferentes alternativas para tratar al desempleo, según Mariatti (2017) desistiendo de la idea de pleno empleo.

Es en este contexto que se crea el PRONADIS, el cual tiene como misión la inclusión de las personas en situación de discapacidad, pero es imprescindible preguntarse ¿cómo se llegaría a la misma dando por sentado el desempleo y junto con ella la precarización? La ambigüedad generada por el MIDES hace que la estrategia de inclusión creada no alcance nunca a contrarrestar la exclusión en el empleo ya que según el mismo siempre habrá desempleo. La estrategia de inclusión se manifiesta en el aumento de las contrataciones del colectivo en años electorales, tanto en el 2009, como en el 2014 donde se supera el 10% de lo estipulado por ley, por otra parte entre los años 2010- 2012 no se cumple (en el año 2011 no se envía el informe), en los años restantes (2013, 2015 al 2017) no se generan cupos.

No obstante se puede deducir que el Estado al no poder cumplir con lo establecido por ley necesita generar otras soluciones, pasando de políticas selectivas a reguladoras donde se traslada la obligación de contratación a las empresas privadas (Otormin, 2017). Por lo cual el proyecto de ley de Inserción Laboral de Personas con Discapacidad en el Ámbito Privado es una solución demandada por parte de las personas en situación de discapacidad para su ingreso al empleo, pero también como una estrategia de inclusión, que si bien intenta fomentar la integración de las mismas, lo hace desde una política de exclusión incluyente que no cuestiona las bases del sistema.

Sin embargo, los prejuicios generados para la no contratación ¿son responsabilidad del empresario? La responsabilidad es de la sociedad que se sigue identificando con modelos

⁵⁸ Anexo 7

binarios para representar lo *anormal* de lo *normal*. Si la misma prevalece, la creación de mayor cantidad de normativas no hará la diferencia si los discursos actuales no cambian. Mientras que la ideología de la normalidad esté presente, tanto en la sociedad como en sus leyes, no abra documentos nuevos que puedan transformar la realidad actual. Lo mismo se puede comprobar en la falta de reconocimiento o redistribución que se manifiestan en las políticas sociales analizadas.

En el presente asistimos a una estrategia de inclusión que intenta crear espacios para integrar a las personas en situación de discapacidad, la misma ha progresado desde los años noventa en donde estas eran tratadas desde la ignorancia y caridad. Si bien no trata el problema de fondo sin ella el colectivo continuaría en procesos de mayor vulnerabilidad.

Dentro de las estrategias estudiadas el empleo con apoyo parece ser una solución a desarrollar de manera más amplia para generar competitividad productiva entre las personas en situación de discapacidad.

Reflexiones finales

El presente documento intentó analizar las manifestaciones de la inclusión en los discursos de empleo y discapacidad de las políticas sociales para personas en situación de discapacidad, pretendiendo ser un aporte a la hora de abordar la temática desde el Trabajo Social.

En el mismo se trató de investigar los discursos institucionales de las políticas estudiadas, por lo cual se empleó un análisis del tipo documental, tomando como premisa que los discursos elaborados en dichos documentos son un reflejo de la sociedad que los creó. Según Foucault (2006) “todo sistema de leyes remite a un sistema de normas.” (p. 74).

Es necesario tener en cuenta que la legitimación del término *discapacidad* instituido en los discursos expuestos requiere como un elemento fundamental la normalidad, que se rige por un sistema binario creando una diferenciación entre *un nosotros normales* y *otros* que se encuentran fuera de los parámetros de normalidad, “el otro es, en síntesis, aquel espacio que no somos, que no deseamos ser, que nunca fuimos y nunca seremos.” (Skliar, 2002, p. 96). Se construyen de este modo discursos hegemónicos que producen una ideología de la normalidad, la cual esta impuesta en la sociedad, y que se visualiza en el análisis realizado. Se debe tomar en cuenta que es la situación de exclusión que se genera en la ideología, la que ocasiona la situación de discapacidad.

Es con este enfoque que se aborda el primer capítulo en donde se exponen los cambios contextuales generados desde los años 70 hasta la actualidad, tomando como premisa que es en esos años donde surge según Contino (2013), el término discapacidad como “políticamente correcto” el cual comienza a formar la noción inclusión, por ende, intenta generar una solución al proceso de exclusión que produce a la discapacidad. La misma se visualiza en la creación de normativas y postulados que posicionan al colectivo como sujetos de derechos y también se observa un empoderamiento de las personas en situación de discapacidad que comienzan movimientos de luchas por sí mismas.

El segundo capítulo es el eje fundamental de la investigación ya que en este se analizaron los discursos de discapacidad y empleo de las políticas sociales investigadas observando cómo la inclusión y exclusión se presentan en las mismas y cómo se transforman en el correr del periodo estudiado. Se necesitó utilizar categorías como reconocimiento y redistribución para un abordaje lo más integral posible.

Las principales reflexiones obtenidas en este capítulo refieren a la inclusión como una categoría ambigua que no existe sin su contraposición la exclusión, por lo cual los espacios generados para las personas en situación de discapacidad son de exclusión incluyente donde se los integra, pero en lugares diferenciados. Por otra parte, se observa que todas las políticas abordadas tienen

fallas tanto a nivel de redistribución o de reconocimiento, visualizándose que no existen en la actualidad políticas totalmente inclusivas. La relevancia de la ideología de la normalidad se hace presente en ellas ya que la mayoría se crean partiendo de esta premisa. Sin embargo, la evolución que forman las políticas en el correr del tiempo genera una mirada de la discapacidad próxima a una óptica como sujetos de derechos, donde se observa mayor participación de las personas en situación de discapacidad en la producción de las normativas.

En el tercer capítulo se manifiesta la historicidad de las políticas sociales, observando las diferencias contextuales entre las desarrolladas en la década del noventa y el ingreso de los partidos de izquierda al gobierno. Este último parece aproximarse a una óptica mayormente social de la discapacidad; sin embargo, se continúa con programas focalizados donde los sujetos deben demostrar su vulnerabilidad o diferencia para ingresar a los mismos, generando espacios exclusivos y excluyentes.

A partir de aquí se ve a la inclusión como una estrategia por parte del Estado para controlar y a la vez permanecer como protector de los sujetos vulnerables, atenuando las consecuencias del sistema capitalista, pero sin cambiar sus bases. Por lo cual dicha estrategia genera mecanismos que presentan a la población como “un conjunto de procesos que es menester manejar en sus aspectos naturales y a partir de ellos.” (Foucault, 2006, p. 92).

El Estado se presenta entonces como un mecanismo de poder y creador de políticas para su propio beneficio, formando según Foucault (2006) la gubernamentalización para:

definir en todo momento lo que debe y no debe estar en la órbita del Estado, lo que es público y lo que es privado, lo que es estatal y lo que no lo es. Por lo tanto, el Estado en su supervivencia y el Estado en sus límites sólo deben comprenderse sobre la base de las tácticas generales de la gubernamentalidad. (p.137)

En consecuencia, al tomar las políticas como estrategias de control para vigilar a las poblaciones de riesgo donde el Estado define sus límites, hace pensar que hasta que no se transformen las medidas que convierten a la discapacidad en población de riesgo (por lo tanto, el cambio de las bases del sistema capitalista actual fundado en una ideología de la normalidad) se continuaran con espacios de exclusión incluyente.

Es el Estado el garante de esos espacios, creando una condición ambivalente en donde se crea una dependencia, la misma se puede visualizar en CNHD⁵⁹ donde en la actualidad presenta una

⁵⁹Datos extraídos en: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2018/7/el-sindicato-advierte-que-la-comision-nacional-honoraria-de-la-discapacidad-no-tiene-presupuesto/>

falta de recursos financieros que desembocarían en el cierre de dicha institución. Sería interesante estudiar los efectos que ello provocaría siendo esta la organización principal para crear políticas sociales en la temática discapacidad y la reguladora de la elaboración de llamados y el registro para personas en situación de discapacidad; sin embargo, en el presente documento no se estudia esta realidad ya que la misma se presenta en el año 2019 y el análisis expuesto solo abarca hasta el año 2017.

Al igual que en el caso anteriormente expuesto es importante notar que durante el periodo de investigación se sanciona la ley N° 19.691⁶⁰ de Promoción del trabajo para personas con discapacidad, siendo la misma el proyecto de ley estudiado de Inclusión Laboral de Personas en Situación de Discapacidad en el Ámbito Privado, generando mayores beneficios a las empresas. En el mismo el Estado diferencia entre el tiempo de empleo, y la cantidad de trabajadores para establecer la cuota. Es claro que la ideología de la normalidad y la exclusión juegan roles fundamentales en ello, una vez más el análisis queda postergado por no pertenecer al periodo estudiado. Pero en ambos casos se intenta sentar las bases para que se pueda investigar en futuros documentos.

Para concluir el análisis cabe preguntarse: ¿existe alguna solución ideal para abordar a la discapacidad sin una estrategia de inclusión? Sería necesario transformar las bases del sistema, reformarlas sin prejuicios existentes, comenzar de nuevo con una paridad de participación, eliminar los mecanismos de exclusión y que desde la sociedad se vaya regulando para observar la competitividad y productividad desde otros parámetros no binarios. Sin embargo, en la actualidad esto no puede concretarse ya que es un proceso a largo plazo que necesita de muchos esfuerzos.

En relación a la profesión de Trabajo Social es necesario tener en cuenta que la ambigüedad hace parte de la disciplina, ya que es imperante considerar tomando los aportes de Netto (1997) que la misma se funda como estrategia para controlar a las poblaciones vulnerables y mantener el sistema capitalista actual. Se podría decir que somos los agentes que llevan a cabo las estrategias de inclusión. Por lo cual el simple hecho de intervenir reproduce un sistema que avala las desigualdades. ¿Qué hacer entonces? Es necesario continuar trabajando desde una perspectiva que busque empoderar a las personas en situación de vulnerabilidad, ya que el no hacer nada no solo no cambia la situación, sino que la empeora.

En consecuencia, si bien es imprescindible considerar que las políticas sociales son creadas para mitigar los efectos del mercado, se puede observar que las mismas han evolucionado

⁶⁰Datos extruidos en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/docu3616302864954.htm>

generando espacios para las personas en situación de discapacidad y eso ha producido que el colectivo comience a luchar por sí mismo. Desde la profesión es indispensable acompañar esa lucha, apoyando y creando conciencia social en la comunidad. Por ende, la alternativa del empleo con apoyo tal cual se presenta en el proyecto de ley es una estrategia que muestra un gran avance.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- **Almeida (2009)**. “Capítulo 10. Exclusión y *discapacidad*: entre la redistribución y el reconocimiento”. En Rosato y Angelino. “*Discapacidad e Ideología de la normalidad. Desnaturalizar el déficit.*” (pp. 76- 110) Buenos Aires, Argentina. Editorial Noveduc.
- **Angelino (2009)**. “Capítulo 6: Ideología e ideología de la normalidad”. En Rosato y Angelino. “*Discapacidad e Ideología de la normalidad. Desnaturalizar el déficit.*” (pp. 76- 110) Buenos Aires, Argentina. Editorial Noveduc.
- **Antunes (2005)**. “Los sentidos del Trabajo” Buenos Aires, Argentina. Ediciones Herramienta, Taller de Estudios Laborales.
- **Batthyány y Cabrera (2011)** “Metodología de la investigación en las Ciencias Sociales. *Apuntes para un curso inicial*”. Montevideo, Uruguay. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.
- **Bentura (2017)**. “La protección social en el capitalismo tardío” En “Transformaciones sociales, protección social y Trabajo Social. XII Congreso Nacional de Trabajo Social” (pp. 37-45) Montevideo, Uruguay.
- **Castel (2004)**. “La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?”. Buenos Aires, Argentina. Editorial Manantial.
- **Contino (2013)**. “Biopolíticas actuales en discapacidad: la estrategia de inclusion” En Revista Liber. Vol. 19 No. 2 (julio/diciembre 2013). Lima, Peru.
- **Denis (2016)**. “La discapacidad: un análisis de los procesos de inclusion laboral en Uruguay”. Montevideo, Uruguay. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.
- **Dudok (2015)**. “Empleo con apoyo”. En Programa Nacional de Discapacidad (PRONADIS) e Instituto de Derecho Laboral (Facultad de Derecho). “Discapacidad y Trabajo en Uruguay. Perspectiva de Derechos” (pp. 69- 79). Montevideo, Uruguay. Universidad de la República, Ministerio de Desarrollo Social.
- **Fraser (2000)**. “Nuevas reflexiones sobre el reconocimiento” En New leftreview, ISSN 1575-9776, No.4 (2000), pp. 55-68. Editorial Akal. Ecuador.
- **Fraser (2003)**. En Fraser y Honneth “¿Redistribución o Reconocimiento? Un debate político filosófico.” Madrid, España. Ediciones Morata, S. L.
- **Foucault (1996)**. “La vida de los hombres infames” La Plata, Argentina. Editorial Altamira.

- **Foucault (1992).** “El orden del discurso”. Buenos Aires, Argentina. Tusquets Editores.
- **Foucault (2002).** “La arqueología del saber”. Buenos Aires, Argentina. Siglo XXI Editores Argentina.
- **Foucault (2006).** “Seguridad, territorio y población: Curso en el Collège de France (1977-1978). Buenos Aires, Argentina. Fondo de Cultura Económica.
- **Foucault (2007).** “Los Anormales”. Buenos Aires, Argentina. Fondo de Cultura Económica.
- **González (2013).** “Empleo con apoyo en Uruguay: un proceso en construcción” En *Emplea Journal*, Vol. 1, No. 1 (Junio 2013), pp. 71-85. Editorial Fundación Emplea.
- **Heller (1995).** “Biopolítica: la modernidad y la liberación del cuerpo” Barcelona, España. Editorial Península.
- **MacDonald y Tipton (2000).** En Valles “Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional”. Madrid, España. Editorial Síntesis S. A.
- **Mariatti (2017).** “Los procesos de despolitización en la nueva protección social, como devenir que irrumpe en el desempeño profesional” En “Transformaciones sociales, protección social y Trabajo Social. XII Congreso Nacional de Trabajo Social” (pp. 85-97) Montevideo, Uruguay.
- **Marrero (2015).** “Ingreso a la función pública. Por personas con Discapacidad.” En Programa Nacional de Discapacidad (PRONADIS) e Instituto de Derecho Laboral (Facultad de Derecho). “Discapacidad y Trabajo en Uruguay. Perspectiva de Derechos” (pp. 47- 68). Montevideo, Uruguay. Universidad de la República, Ministerio de Desarrollo Social.
- **Midaglia y Antia (2011).** “El sistema de bienestar uruguayo: entre la moderación reformista liberal y la ampliación de la responsabilidad estatal en el área de la protección social” En Midaglia “Estado benefactor y políticas sociales” (pp. 21-48) Buenos Aires, Argentina. Editorial Biblos.
- **Midaglia y Castillo (2010).** “El significado político del Ministerio de Desarrollo Social uruguayo” en Mancebo y Narbono “Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración de Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos. Montevideo, Uruguay. Editorial Fin de siglo; FCS-ICP; CLACSO.
- **Míguez (2006).** “Construcción Social de la Discapacidad. La experiencia montevideana”. En “Portuaria”, vol. VI, núm. 2, pp. 123-137. Huelva, España. Universidad de Huelva.

- **Míguez (2012)**. “Del dicho al hecho. Políticas sociales de discapacidad en el Uruguay progresista”. Buenos Aires, Argentina. Estudios Sociológicos Editora.
- **Míguez (2013)**. “Ensayo sobre presencias/ ausencias en torno a la relación discapacidad- trabajo en Francia y Uruguay”. En *Crítica Contemporánea. Revista Teoría Política*, n° 3 dic.
- **Míguez y Esperben (2014)**. “Educación media y discapacidad en Uruguay: discursos de inclusión, intentos de integración, ¿Realidades de exclusión? *Revista Inclusiones. Revista de humanidades y ciencias sociales*. Vol. 1, No. 3 (Jul-sep. 2014. Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.
- **Netto (1997)**. “Capitalismo monopolista y servicio social”. Sao Paulo, Brasil. Editorial Cortez
- **Palacios (2008)**. “El modelo social de la Discapacidad”. Madrid, España. Producción editorial, coordinación técnica e impresión: Grupo editorial CINCA.
- **Pastorini (1997)**. “¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales? Avances y límites en la categoría “concesión- conquista”.” En “*Serviço Social & Sociedade*”, N° 53. Sao Paulo, Brasil. Editorial Cortez.
- **Pignolo (2007)**. “Las personas con discapacidad y el mundo del trabajo. Del discurso reconecedor del derecho a políticas integradoras”. Montevideo, Uruguay. Monografía de grado. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.
- **Oliver (1996)**. “¿Una sociología de la discapacidad o una sociología discapacitada?” En Silva (2012). “Discapacidad y Talleres de Producción Protegida. Un abordaje desde las Políticas Laborales destinadas a las personas en situación de discapacidad en Uruguay”. (pp. 81-100) Buenos Aires, Argentina. Estudios Sociológicos Editora.
- **Otormin (2017)**. “Las políticas laborales en el Uruguay contemporáneo: ¿son un camino a la inclusión social?” En “*Transformaciones sociales, protección social y Trabajo Social. XII Congreso Nacional de Trabajo Social*” (pp. 98-108) Montevideo, Uruguay.
- **Ruiz Olabuénga e Ispizua (1989)**. En Valles (2000) “Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional” Madrid, España. Editorial Síntesis S. A.
- **Skliar (2000)**. “La invención de la alteridad deficiente desde los significados de la normalidad”. En: *Propuesta Educativa* Año 10, N° 22, Ediciones Novedades Educativas, junio 2000. Buenos Aires, Argentina.

- **Skliar (2002)**. “Alteridades y pedagogías. O... ¿y si el otro no estuviera ahí? Revista Educação&Sociedade. Ano XXIII, No. 79 (agosto 2002) pp. 85-123.
- **Silva (2012)**. “El Estado como campo de producción social de la discapacidad en la mediación de las políticas sociales. En Míguez. “Del dicho al hecho. Políticas sociales de discapacidad en el Uruguay progresista”. (pp. 73-80) Buenos Aires, Argentina. Estudios Sociológicos Editora.
- **Silva (2012)**. “Discapacidad y Talleres de Producción Protegida. Un abordaje desde las Políticas Laborales destinadas a las personas en situación de discapacidad en Uruguay”. En Míguez. “Del dicho al hecho. Políticas sociales de discapacidad en el Uruguay progresista”. (pp. 81-100) Buenos Aires, Argentina. Estudios Sociológicos Editora.
- **Vallejos (2011)**. “Entre el modelo médico y el modelo social, algunas reflexiones sobre conceptos y prácticas” Luján, Argentina. I Reunión Anual de la Comisión Interuniversitaria Discapacidad y Derechos Humanos, UNLu.
- **Zuttión y Sánchez (2009)**. “Capítulo 8. La exclusión como categoría de análisis” En Rosato y Angelino. “*Discapacidad e Ideología de la normalidad. Desnaturalizar el déficit.*” (pp. 112-119) Buenos Aires, Argentina. Editorial Noveduc.

FUENTES DOCUMENTALES

- **Asamblea general de la Organización de los Estados Americanos (1995)**. Fecha de Ingreso: (7/2018). “Situación de los Discapacitados en el Continente Americano”. Recuperado en: [https://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_1356_\(XXV-O-95\).htm](https://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_1356_(XXV-O-95).htm)
- **Asamblea general de la Organización de los Estados Americanos (1996)**. Fecha de Ingreso: (7/2018). “Compromiso de Panamá con las personas con discapacidad en el Continente Americano”. Recuperado en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/ag-res96/Res-1369.htm>
- **Asamblea general de la Organización de los Estados Americanos (1999)**. Fecha de Ingreso: (7/2018). “Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad”. Recuperado en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.html>

- **Asamblea general de la Organización de los Estados Americanos (2007)**. Fecha de Ingreso: (7/2018). “Programa de Acción para el decenio de las Américas por los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad (2006-2016)” Recuperado en: http://www.oas.org/dil/esp/ag-res_2339_xxxviii-o-07_esp.pdf
- **Asamblea general de la Organización de las Naciones Unidas (1971)**. Fecha de Ingreso: (7/ 2018) “Declaración de Derechos del Retrasado Mental”. Recuperado en: <http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2017/02/Declaraci%C3%B3n-de-los-Derechos-del-Retrasado-Mental.pdf>
- **Asamblea general de la Organización de las Naciones Unidas (1975)**. Fecha de Ingreso: (7/ 2018). “Declaración de los derechos del impedido”. Recuperado en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TraInt/Derechos%20Humanos/INST%20006.pdf>
- **Asamblea general de la Organización de las Naciones Unidas (1981)**. Fecha de Ingreso: (7/ 2018). “Año Internacional de los Impedidos”. Recuperado en: <http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=529>
- **Asamblea general de la Organización de las Naciones Unidas (1982)**. Fecha de Ingreso: (7/ 2018). “Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos”. Recuperado en: <http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=531>
- **Asamblea general de la Organización de las Naciones Unidas (1993)**. Fecha de Ingreso: (7/ 2018). “Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad”. Recuperado en: <http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=498>
- **Asamblea general de la Organización de las Naciones Unidas (2006)**. Fecha de Ingreso: (7/ 2018). “Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad”. Recuperado en: <http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=497>
- **Cámara de Representantes (2016)**. Fecha de Ingreso: (2/2019) “Inserción Laboral de Personas con Discapacidad en el ámbito privado” Recuperado en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/D2016090256-012213686.pdf>
- **Comisión Nacional Honoraria de la Discapacidad**. Fecha de ingreso: (12/2018) “Trabajo” Recuperado en: <http://www.cnhd.org.uy/66597/trabajo>
- **Instituto Nacional de Estadística y Comisión Nacional Honoraria del Discapacitado (2004)**. Fecha de ingreso: (1/2019). “Encuesta Nacional de personas con discapacidad. INFORME FINAL” Recuperado en:

http://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=a392b150-fee4-49dd-987b-10730629d88a&groupId=10181

- **Instituto Nacional de Formación Profesional.** Fecha de ingreso: (8/2018) “Personas con Discapacidad”. Recuperado en: <http://www.inefop.org.uy/Capacitarse-Old/Personas-con-Discapacidad--PROCLADIS-uc29>
- **LEY 15.841 (1986).** Fecha de ingreso: (2/2019) “Pensiones a la vejez e invalidez. Se modifican disposiciones del acto institucional nº 9, referente a derecho o beneficio y condiciones”. Recuperado en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4299501.htm>
- **LEY 16.095 (1989)** Fecha de Ingreso: (2/2019) “Personas discapacitadas. Se establece un sistema de protección integral”. Recuperado en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5584879.htm>
- **LEY 16.713 (1995).** Fecha de Ingreso: (2/2019) “Seguridad social. Crease el sistema provisional que se basa en el principio de universalidad y comprende en forma inmediata y obligada a todas las actividades amparadas por el banco de prevención social”. Recuperado en: https://www.bps.gub.uy/bps/file/3576/2/ley16713_sistema_de_seguridad_social.pdf
- **LEY 17.266 (2000).** Fecha de Ingreso: (3/2019) “Autorizase la compatibilidad entre la actividad del discapacitado, en cualquier forma pública o privada, con la pensión por invalidez”. Recuperado en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9742779.htm>
- **LEY 17.847 (2004).** Fecha de Ingreso: (3/2019) “Regulación de las pensiones por invalidez”. Recuperado en: <http://impo.com.uy/bases/leyes/17847-2004/2>
- **LEY 18.094.** Fecha de Ingreso: (4/2019). “Personas con discapacidad. Se modifican los conceptos utilizados para referirse a ellas en los textos normativos y se dictan normas para su ingreso a la función pública”. Recuperado en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp6616555.htm>
- **LEY 18.651 (2010)** Fecha de Ingreso: (2/2019) “Protección Integral de personas con discapacidad”. Recuperado en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9813735.htm>
- **LEY 19.159 (2013)** “Talleres de producción protegida”. Recuperado en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp354265.htm>
- **Ministerio de Desarrollo Social (2009).** Fecha de Ingreso: (7/2018). “Misión”. Recuperado en: <http://www.mides.gub.uy/4376/mision>

- **Oficina Nacional del Servicio Civil (2010).** Fecha de ingreso: (4/2019) “Informe de Personas con discapacidad en el Estado 2009. Información del 1/1/2009 al 31/12/2009” Recuperado en: https://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/stories/Observatorio/informe_ingreso_de_personas_con_discapacidad_2009.pdf
- **Oficina Nacional del Servicio Civil (2011).** Fecha de ingreso: (4/2019) “Informe de Personas con discapacidad en el Estado 2010 (Ley 18.651)” Recuperado en: <https://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/stories/Observatorio/2010/InformeIngresoPersonasconDiscapacidad2010.pdf>
- **Oficina Nacional del Servicio Civil (2012).** Fecha de ingreso: (4/2019) “Informe de Personas con discapacidad en el Estado 2011 (Ley 18.651)” Recuperado en: https://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/stories/Observatorio/InformePersonasConDiscapacidad2011_2.pdf
- **Oficina Nacional del Servicio Civil (2013).** Fecha de ingreso: (4/2019) “Informe de Personas con discapacidad en el Estado 2012 (Ley 18.651)” Recuperado en: <https://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/stories/Observatorio/2012/InformePersonasConDiscapacidad2012.pdf>
- **Oficina Nacional del Servicio Civil (2014).** Fecha de ingreso: (4/2019) “Informe de Personas con discapacidad en el Estado 2013 (Ley 18.651)” Recuperado en: https://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/observatorio/Informe_personas_con_discapacidad_2013_1.pdf
- **Oficina Nacional del Servicio Civil (2015).** Fecha de ingreso: (4/2019) “Informe de Personas con discapacidad en el Estado 2014 (Ley 18.651)” Recuperado en: https://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/observatorio/documentos/Informe_completo_personas_con_discapacidad_2014.pdf
- **Oficina Nacional del Servicio Civil (2016).** Fecha de ingreso: (4/2019) “Informe de Personas con discapacidad en el Estado 2015 (Ley 18.651)” Recuperado en: https://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/observatorio/documentos/2015/Informe_PC_D_completo_2015.pdf
- **Oficina Nacional del Servicio Civil (2017).** Fecha de ingreso: (4/2019) “Informe de Personas con discapacidad en el Estado 2016 (Ley 18.651)” Recuperado en: https://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/Informe_2016_personas_con_discapacidad_completo.pdf
- **Oficina Nacional del Servicio Civil (2018).** Fecha de ingreso: (4/2019) “Informe de Personas con discapacidad en el Estado 2017” Recuperado en:

<https://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/observatorio/documentos/2017/Informe%20PCD%202017.pdf>

- **Organización Internacional del Trabajo (1983).** Fecha de ingreso (7/ 2018) “Convenio sobre la readaptación profesional del empleo N° 159”. Recuperado en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312304
- **Organización Mundial de la Salud (1980).** Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías. Manual de clasificación de las consecuencias de la enfermedad. (1987. Edición cast.) Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- **Organización Mundial de la Salud (2001).** CIF. Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud, Ginebra: OMS
- **Piriz y Ganiza (2011)** Fecha de Ingreso: (10/2018). “Construyendo desde los derechos”. Recuperado en: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/21795/1/1795_pronadis_folletodhh_web.pdf