

Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Trabajo Social

Tesis Licenciatura Trabajo Social

**Análisis de las políticas gubernamentales sobre
la aplicación de la Ley Promoción del Trabajo
para las personas con discapacidad No.19.691,
en los años 2020-2021**

Evangelina Ramírez Berrutti

Tutora: Fátima Otormin

2022

INDICE

▪ Introducción.....	2
CAPITULO I. Temática de estudio	
▪ Objeto de análisis.	7
▪ Fundamentación del estudio.....	8
▪ Objetivo (s) del estudio.....	11
▪ Hipótesis que guían el estudio.....	12
CAPITULO II. Marco Teórico- Metodológico	
▪ Metodología.....	13
▪ Actores entrevistados.....	14
▪ Trabajo como categoría central, parte constitutiva del Ser Social.....	15
▪ Principales transformaciones ocurridas en el mundo del trabajo –siglo XX XXI.....	16
▪ Discapacidad. Conceptualizaciones y movimientos socio-históricos de la categoría.....	19
▪ Uruguay y su construcción de la política de empleo inclusiva para las personas con discapacidad.....	24
▪ Inclusión laboral.....	26
▪ Años 2020-2021- Cambios políticos, económicos y sociales que impactaron en el cumplimento con la Ley 19.691,	31
CAPITULO III. ¿Qué paso con las hipótesis?	
▪ Análisis de las hipótesis plantea en el estudio.....	41
▪ Consideraciones finales.....	53
Bibliografía.....	61

Introducción

El presente trabajo hace referencia a la monografía final de grado de la Licenciatura en Trabajo Social, de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. En este estudio se realiza un análisis de las acciones ejercidas por el Estado, entre los años 2020-2021, para la Inclusión Laboral en la actividad privada, de las personas con discapacidad, ante la ley de Promoción al Trabajo N° 19.691.

El acercamiento con la temática Trabajo – Discapacidad y la importancia de normativas que promuevan la contratación laboral de este grupo poblacional, inicia en el desarrollo de las practicas pre-profesionales, realizadas por la estudiante en la Unión Nacional de Ciegos del Uruguay (en adelante UNCU)¹ y luego de finalizar las mismas, trabajar en el programa de inclusión laboral AGORA² de la presente institución.

En el año 2010, con la aplicación de la *Ley de Protección Integral de personas con Discapacidad N° 18.651*, que promulga la obligatoriedad en la inclusión laboral en el ámbito Público, estableciéndose un valor porcentual del 4% de las vacantes, se comienza a ejecutar acciones para aumentar la participación de las Personas con Discapacidad (en adelante PcD) en el mercado laboral.

En el año 2015, se formula un documento por parte del PIT-CNT, denominado *Anteproyecto de Ley de empleabilidad*³, con el fin de dar inicio a la necesidad de regular y promover la contratación de las PcD en el ámbito privado de la economía, estableciéndose el criterio precedente de cuotas obligatorias de reserva de las vacantes.⁴

¹UNCU: Institución cuyo objetivo refiere a la reivindicación de los derechos de las personas con discapacidad visual, teniendo un abordaje educativo, sociocultural y laboral de su población destinataria.

² AGORA: Programa de inclusión Laboral de la población con discapacidad visual, cuyas instituciones ejecutoras son la UNCU, la Fundación Once para América Latina y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a través del cual se pretende implementar a escala nacional, una red de unidades de intermediación laboral, información y capacitación para la incorporación al mercado de trabajo de las personas con discapacidad visual.

³PIT-CNT- Anteproyecto de Ley de Empleabilidad para Personas en situación de Discapacidad Inserción Laboral para Personas en situación de Discapacidad en el Ámbito Privado. Fuente:https://www.pitcnt.uy/images/F0undamentos_y_anteproyecto_de_LEY.pdf

⁴ Parte de la justificación de este anteproyecto de Ley, hace mención a la posición de la Organización Internacional de Trabajo OIT quien establece que *el sistema de cuotas acompañado de tasas parece ser el que más fomenta el empleo de personas con discapacidades. Los sistemas de cuotas son un ejemplo de acción positiva. La acción positiva es una respuesta a la discriminación estructural o institucional que experimenta un determinado grupo social, y se considera como una excepción justificada al principio de la igualdad de trato que no es discriminatoria.*

En la entrevista realizada por la estudiante al Sr. Dalloglio, delegado de la Secretaría de Discapacidad de la Central Sindical, se obtiene información respecto a que parte de la justificación por la cual la Central Sindical promueve la creación de una ley de cuotas de reserva destinada para la Inclusión Laboral de las PcD, refiere a la valoración del potencial humano y laboral de esta población, recurso útil y necesario para el mercado laboral.

Dalloglio menciona que; *la sociedad capitalista excluye y relega a las personas ante su falta de funcionalidad, condiciones físicas, sensoriales, intelectuales u o motoras, etc, considerados necesarios por el mercado laboral.*⁵

Es de fundamental importancia destacar que solo el 16,5 % de la población con discapacidad perteneciente a la población económicamente activa (en adelante PEA) está empleada⁶, siendo que para la población sin discapacidad este porcentaje asciende a un 53,4%. El 80% de las PcD se encuentran desempleadas cuando el promedio nacional es un 6%. Información mencionada en el documento creado por el PIT-CNT.

En el año 2018, se constata en el plano de la inclusión un avance importante, ante la promulgación de la Ley 19.691. *Ley Promoción del Trabajo para las personas con discapacidad*, que promueve la inclusión laboral en el sector privado de nuestra economía.

El presente estudio busca conocer cuáles son las acciones que ha realizado el Estado, para dar cumplimiento a la normativa, anteriormente mencionada, y como estas son percibidas por el sector empresarial, las Organizaciones de la Sociedad Civil (en adelante OSC) que trabajan con la Inclusión Laboral de las PcD y las propias personas con discapacidad que están en la búsqueda activa de empleo.

Las interrogantes que surgen en este estudio refieren a:

¿Qué acciones ha realizado el Estado, para dar cumplimiento a la ley de cuotas 19769, en los años 2020- 2021?

⁵ La frase en cursiva es extraída de la entrevista realizada al representante del PIT-CNT, delegado de la Secretaría de Discapacidad de la Central Sindical, considerándolo como un referente calificado para el desarrollo del conocimiento necesario para la construcción del presente estudio.

⁶ No existe una definición clara del universo potencial de Personas con Discapacidad pertenecientes a la PEA que estarían en condiciones de trabajar en el mercado abierto, por cual el dato expuesto hace referencia al total de las PcD que pertenezcan por su edad a la PEA.

¿Cuáles son las percepciones que poseen las OSC que trabajan con la Inclusión Laboral, las PcD que están en la búsqueda activa de empleo y el sector empresarial, respecto a la aplicación y regulación de la presente ley?

Estructura del trabajo:

En el primer capítulo, se desarrollan: la temática de estudio, la fundamentación y los objetivos del presente trabajo.

En el segundo capítulo, se construye el Marco Teórico-Methodológico. El presente estudio es de carácter cualitativo. *La investigación cualitativa es un vocablo comprensivo que se refiere a diferentes enfoques y orientaciones; siendo estas, concepciones acerca de la realidad y acerca de cómo conocerla;* (Vasilachis; 2006: 25)

La recolección de material empírico se realiza mediante la técnica de entrevista semi-estructurada, *este proceso abierto e informal de entrevista es similar y sin embargo diferente de una conversación informal. El investigador y el entrevistado dialogan de una forma que es una mezcla de conversación y preguntas insertadas* (Valles, 2007:178)

Este proceso ha sido acompañado con la investigación de bibliografía, para conocer la política nacional de empleo inclusivo para las PcD, ejercida en nuestro país.

Las categorías teóricas Trabajo y Discapacidad son los ejes de análisis principales.

El desarrollo de la categoría Trabajo permitirá comprender el rol central del trabajo en las sociedades contemporáneas.

El trabajo es un tema central tanto a nivel sociológico como a nivel social; en la forma de comprender el trabajo está implícito una forma ideológica, pautas de percepción socio-culturales, estas determinan la mirada y comprensión en él y hacia el Trabajo. Realizar un camino ontológico nos posibilita estudiar el ser social como un producto histórico, que se produce y reproduce por el trabajo como actividad creadora de vida (Marx; 1 970: 111).

La categoría teórica Discapacidad, se desarrolla de forma cronológica respecto a las significaciones y transformaciones por las cuales ha pasado el propio concepto, con el propósito de conocer el marco contextual en el que se construyen y aplican las políticas hacia las personas con discapacidad.

La discapacidad es un tema estrechamente relacionado con los derechos humanos, sin embargo, esto no siempre ha sido así, ha pasado de ser concebida como un estigma con un fuerte componente de discriminación y exclusión; en la actualidad es considerada

como el resultado de la interacción entre las personas con diversidad funcional y las barreras sociales existentes. (Núñez y Santos; 2019)

La inclusión laboral es parte de la inclusión social en la medida que la persona con discapacidad cuente con una red de apoyo necesaria para el acceso al trabajo. Las políticas de empleo direccionadas a la inclusión laboral deben impulsar y contemplar a la participación de las PcD en la comunidad por medio del desempeño de una actividad productiva acorde a sus intereses, competencias, capacidades y oportunidades brindadas. (Zondek; 2015:26-27)

Nuestro país aprobó diversas normas para la tutela de los trabajadores con discapacidad, pero ha existido siempre una brecha muy importante entre las reglas establecidas por las normas y su aplicación real...cuando hablamos de discapacidad, no solo pensamos en limitaciones de las funciones físicas y mentales de un individuo, sino también observamos necesariamente un contexto social y cultural, que levanta barreras a la inserción en el empleo. Las políticas inclusivas de las personas con discapacidad deberán en el ámbito de las relaciones laborales ejecutar una serie de principios que garanticen los derechos del trabajador con discapacidad. (MIDES,2015: 42-44)

En el presente capítulo, también se desarrollará apartados que refieren al marco contextual en que se manifiestan las dos categorías de análisis mencionadas, ante la construcción de la política de empleo inclusivo en nuestro país, para las personas con discapacidad, hasta llegar a la promulgación de la Ley 19.691, en el año 2018.

El estudio se delimita al análisis de las acciones ejercidas por el Estado para dar cumplimiento a la normativa, entre los años 2020 y 2021, por este motivo se analizan los dos eventos más importantes que transcurrieron en este periodo.

Desde el año 2005 a inicio del 2020 el país estuvo a cargo del Frente Amplio, coalición de fuerzas políticas ubicadas ideológicamente más a la izquierda del espectro político. Luego de 15 años de gobiernos progresistas, las elecciones del año 2019 dan como ganadora a una coalición de partidos tradicionales, que se ubican entre el centro y la derecha del espectro político, con predominio de los sectores que tienen un enfoque de las políticas de corte neoliberal.

En este mismo año impacta en nuestro país, la pandemia de la COVID -19, generando una crisis económica y social, agudizando los ya existentes problemas en el acceso al mercado laboral que poseen las PcD, aumentando su situación de vulnerabilidad. Esta población se encuentra entre las más afectadas por las crisis económicas en la que vive un país y tienen más probabilidades de perder el trabajo, así como también, están expuestas a mayores dificultades para encontrar un nuevo empleo. (OIT; 2020)

Se busca conocer como estos eventos, el cambio político y la pandemia de la COVID-19, impactan e influyen en la aplicación de la ley 19.691, ley que busca paliar la dificultad que presentan las PcD, en el acceso al mercado laboral y la necesidad de disminuir su índice de desempleo.

En el tercer capítulo, se desarrolla un análisis de las hipótesis, planteadas en el estudio, ante las informaciones obtenidas de las entrevistas realizadas a los actores: OSC que trabajan con la inclusión laboral; PcD que estén en la búsqueda activa de empleo; sector empresarial, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Desarrollo Social.

El último apartado construido en el presente capítulo, refiere a las consideraciones finales de este estudio.

CAPITULO I. Temática de estudio

Objeto de análisis.

En el mundo, *las personas con discapacidad representan aproximadamente mil millones de personas, un 15% de la población. Alrededor del 80 por ciento están en edad de trabajar... las personas con discapacidad experimentan mayores tasas de desempleo e inactividad económica y están en mayor riesgo de una protección social insuficiente -la cual es clave para reducir la pobreza extrema.* (OIT; 2015:1)

La ejecución de la política estatal direccionada hacia la vinculación de las personas con discapacidad al mercado laboral formal, es uno de los mecanismos que permite que este grupo poblacional, se incluya en la sociedad.

La incorporación al mercado laboral, de estas personas, influye en la reducción de las inequidades preexistentes que agudizan la situación de pobreza. Para que se genere una inclusión laboral, el Estado debe direccionar su política hacia la articulación de los diferentes actores que intervienen en el ecosistema de empleo inclusivo.⁷

La importancia de poseer un marco legal que contemple a las PcD, grupo poblacional perteneciente a uno de los sectores más vulnerables⁸ de la sociedad, respecto a su ingreso participación y desarrollo en el mercado laboral, se debe a la necesidad de que se haga valer su derecho al trabajo.

El trabajo es un elemento fundamental de reproducción biológica, realización personal, integración social y reconocimiento, y tener un trabajo de calidad decente es la manera más efectiva de escapar del círculo vicioso de marginación, pobreza y exclusión social. (Velázquez; 2008)

⁷ Guía para la inclusión laboral; EMPLEO INCLUSIVO DESDE LOS CENTROS DE FORMACIÓN Experiencia de trabajo entre Cámara de Comercio de Bogotá y Fundación ACDI/VOCA LA Fuente: <https://bibliotecadigital.ccb.org.co/bitstream/handle/11520/25921/Gu%C3%ADA%20para%20Centros%20de%20Formaci%C3%B3n.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁸Las poblaciones vulnerables son comprendidas por aquellas que enfrentan a mayores barreras para ingresar y permanecer en el mercado laboral. Esto quiere decir, que la vulnerabilidad no está per se en las personas, sino en la condición de exclusión que se ha generado alrededor de ellas y que, en la práctica, les ha generado barreras que dificultan su vinculación y permanencia laboral.

El derecho al trabajo digno y decente, debe estar garantizado para todas las personas en edad de trabajar; *el trabajo es el vehículo de inserción en la sociedad... el derecho al empleo...es un derecho humano fundamental. Pero no cualquier empleo, sino un empleo decente, digno...Hoy el trabajo no significa solo la posibilidad de obtener una renta (salario, sueldo, honorarios), sino también es el principal mecanismo de inclusión social.* (MIDES y UDELAR, 2015: 41)

El Estado debe contemplar en su política nacional de empleo, según la perspectiva de la OIT (2015); *programas de creación de puestos de trabajo, teniendo en cuenta toda una diversidad de cuestiones sociales y económicas.* Estos programas deben contemplar una diversidad de *medidas que influyen sobre la demanda y la oferta de mano de obra y sobre el funcionamiento de los mercados laborales. Una política nacional de empleo debería promover el trabajo decente, en el cual las normas laborales internacionales, la protección social y los derechos fundamentales de los trabajadores van de la mano con la creación de puestos de trabajo.* (p: 1)

Fundamentación del estudio.

La creación de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, (en adelante CDPD), en el año 2006, implica consecuencias importantes para las PcD, como lo es la “visibilidad” *de este colectivo dentro del sistema de protección de derechos humanos de Naciones Unidas y el contar con una herramienta jurídica vinculante para los Estados miembros.* (Núñez y Silva; 2019:170).

Se reconoce en la CDPD, que la discapacidad es un concepto que evoluciona y es producto de la interacción entre las personas *con* deficiencia y las barreras presentes en el entorno, que impiden la participación plena y efectiva, en igualdad de condiciones como las demás personas en la sociedad.

El artículo 1 se menciona que: *Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.* (p: 4)

El artículo 27 establece que; *los Estados partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el*

derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad (p: 22)

En el trabajo realizado por el Ministerio de Desarrollo Social, *Uruguay y la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad* (2014) se hace mención a que *el Estado uruguayo comparte plenamente el propósito de la presente Convención que se erige como el instrumento universal más importante para promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad. (p; 33)*

El Censo poblacional, realizado en el año 2011 por el Instituto Nacional de Estadística (INE), establece que un 16% de la población total de Uruguay son personas en situación de discapacidad. Uruguay cuenta con un total de 3.251.654 habitantes; 517.771 presentan algún tipo de discapacidad; de este total 365.462 presentan una discapacidad leve; 128.876 una discapacidad moderada y unas 23.433 personas presentan una discapacidad severa. (MIDES y UDELAR; 2015).

En el documento denominado *Anteproyecto de Ley de Empleabilidad*, creado el año 2015 por el PIT-CNT, con el propósito de impulsar la creación de una ley direccionada a la contratación de las PcD en el sector privado de la economía, se menciona que el 16,5 % de la población con discapacidad perteneciente a la PEA está empleada, en la población sin discapacidad este porcentaje asciende a un 53,4%. El 80% de las personas con discapacidad se encuentran desempleadas cuando el promedio nacional es un 6%.

Como una de las formas de paliar esta situación, el PIT-CNT, hace mención en este documento, *que el sistema de cuotas acompañado de tasas parece ser la estrategia que más fomenta el empleo de personas con discapacidad.... Los sistemas de cuotas son un ejemplo de acción positiva. La acción positiva es una respuesta a la discriminación estructural o institucional que experimenta un determinado grupo social, y se considera como una excepción justificada al principio de la igualdad de trato que no es discriminatoria*⁹.

En las normativas que implican un sistema de cuotas para paliar y modificar los porcentajes de desempleo que presentan las PcD, se debe contemplar acciones para

⁹ Ley de Empleabilidad para Personas en situación de Discapacidad. Inserción Laboral para Personas en situación de Discapacidad en el Ámbito Privado. https://www.pitcnt.uy/images/Fundamentos_y_anteproyecto_de_LEY.pdf

eliminar la existencia de las barreras, actitudinales,¹⁰ comunicacionales¹¹ y arquitectónicas¹², impiden la participación en la sociedad, en igualdad de condiciones como las demás personas. La barrera, *perpetúan el círculo vicioso entre pobreza y discapacidad* (MIDES y UDELAR; 2015; 2)

En Uruguay, según información obtenida de la investigación *Identificación de barreras para la inclusión laboral de personas con discapacidad*, realizada por Irisarr (2021), hasta la actualidad no se cuenta con información concreta respecto a la empleabilidad de las personas PcD en la actividad privada, es decir datos que nos permitan saber:

...características ligadas al sector de actividad, tipo de tareas realizadas y jerarquía de los puestos de trabajo ocupados por personas con discapacidad u otros aspectos relativos a sus condiciones laborales (tipo de contrato, jornada, remuneración, entre otros). Tan sólo conocemos los porcentajes totales de personas con discapacidad que ingresan a trabajar de forma remunerada en la Administración Pública a partir de diversos informes elaborados por la Oficina Nacional de Servicio Civil (p:13)

La inclusión laboral debe ser regulada y fiscalizada por el Estado. La política pública, se construye de acuerdo a un ambiente con el que se interrelaciona, el sistema político dentro del cual se forma, el ordenamiento jurídico existente y las demandas sociales expuestas por las organizaciones públicas y las comunidades que se benefician o se ven afectadas por la política vigente. (Velazques; 2009)

Los elementos aportados llevan a plantear las interrogantes:

¿Qué acciones ha realizado el Poder Ejecutivo, para la aplicación de la Ley N° 19.691, Ley de promoción al trabajo de las PcD en la actividad privada?

¿Cuál ha sido el alcance de esas acciones?

¿Cómo han impactado en la inserción laboral de las personas con discapacidad?

¹⁰ Barreras actitudinales. Las barreras actitudinales son aquellas conductas, palabras, frases, sentimientos, preconcepciones, estigmas, que impiden u obstaculizan el acceso en condiciones de igualdad de las personas a los espacios, objetos, servicios y en general a las posibilidades que ofrece la sociedad

¹¹ Barreras comportamentales Las barreras comportamentales son aquellas conductas, comportamientos y miradas agresivas, brusquedad, que obstaculizan y limitan el acceso a condiciones de igualdad a los espacios, objetos, servicios y en general a las oportunidades que ofrece la comunidad.

¹² Barreras arquitectónicas son obstáculos que impiden que determinados usuarios puedan acceder o moverse por un espacio. Esto lo que produce es que personas con discapacidad, o personas con movilidad reducida no puedan desplazarse con facilidad.

La complejidad de la realidad social y de la temática a analizar, hace necesario la delimitación del objeto de estudio. El Trabajo Social no extrae mecánicamente de la realidad su objeto de intervención lo construye en base a sucesivas aproximaciones a la realidad, las cuales le permiten ir precisando, delimitando, particularizando el objeto a ser estudiado. (Tobón, et.al.; 1986).

Objetivo(s) del estudio

Objetivo general: Realizar una aproximación al estado de situación, sobre la aplicación de la ley de cuotas en el sector privado, en el periodo 2020-2021.

Objetivos específicos.

- Conocer cuál es la perspectiva de los principales actores del Poder Ejecutivo, vinculados a la Ley: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Ministerio de Desarrollo Social; sector empresarial; Organizaciones de la Sociedad Civil que trabajan con la inclusión laboral de personas con Discapacidad, y la perspectiva de las propias personas con discapacidad, respecto a la ley y a la/s acciones que se generan para su aplicación.
- Conocer en qué sectores del mercado laboral se están contratando personas por aplicación de la ley y cuáles son las tareas a ser desempeñada por el trabajador.

Las interrogantes que orientan estos objetivos refieren a:

¿Cuál es el punto de vista de los actores sobre la utilidad, aplicabilidad, beneficios y problemas de la ley 19.691?

¿En qué sectores de la actividad privada se están contratando y cuáles son las tareas que realizan las PcD?

¿Cuáles son las características de las personas que obtienen un puesto ante la ley 19.691?

¿Las personas contratadas bajo esta legislatura ya poseen experiencia laboral, en el sector de contratación, área, o puesto?

Hipótesis que guían el estudio.

1. El trabajo no es solo un derecho sino una forma de integración y desarrollo de la persona en la sociedad.
2. El Estado no estaría llevando a cabo acciones suficientes para incentivar a las empresas, a la contratación de las personas con discapacidad.
3. El desconocimiento que poseen las empresas, respecto a la discapacidad, es la principal barrera que contribuye a que el 80% de las personas con discapacidad, pertenecientes a la PEA, se encuentran desempleadas.

Las personas con discapacidad en general conforman uno de los sectores poblacionales más marginados y discriminados, no sólo en nuestro país, sino en el resto del mundo. Suelen enfrentar diversas barreras (materiales y simbólicas) para hacer efectivo ejercicio de sus derechos fundamentales, entre los que se encuentran el derecho al trabajo remunerado (Irisarr; 2021:8)

4. EL nivel educativo alcanzado por las personas con discapacidad es inferior al solicitado por el mercado laboral

...sólo un 32% alcanza la enseñanza primaria completa lo que parece ser un primer límite para la población con discapacidad. Al aumentar el nivel de instrucción las diferencias entre las poblaciones con y sin discapacidad se acentúan, llegando al nivel secundario completo o más con 19 puntos porcentuales de diferencia. (MIDES y UDELAR, 2015: 6)

CAPITULO II. Marco Teórico-Metodológico

Metodología

En las Ciencias Sociales existen dos tipos de estrategias metodológicas, para llevar a cabo una investigación, ellas son, cuantitativas y cualitativas. La utilización de análisis estadísticos, encuestas, forman parte de la estrategia cuantitativa, mientras que la utilización de entrevistas, observaciones, análisis de discursos pertenecen a estrategias cualitativas. (Boron; 2005)

La metodología seleccionada, para la realización del presente estudio es de corte cualitativo. Hasta la actualidad no se posee información concreta sobre el ingreso de personas en situación de discapacidad que se han contratado, ante la Ley 19.691, razón por la cual se definió tomar algunos datos cuantitativos confiables y entrevistar a los principales actores implícitos en el proceso de aplicación de la ley.

Vasilachis (2006), comprende que la investigación cualitativa es un vocablo comprensivo que se refiere a diferentes enfoques y orientaciones; siendo estas, concepciones acerca de la realidad y acerca de cómo conocerla; entendiéndose que, en la búsqueda de obtención de información de una realidad concreta, abordar la misma a través de técnicas de recolección de información inmersas en una metodología de carácter cualitativo, proporcionan un acercamiento y conocimiento de la realidad abordada. *La investigación cualitativa abarca el estudio, uso y recolección de una variedad de materiales empíricos.* (p: 25)

En el presente estudio, la recolección de material empírico se realiza mediante la técnica de entrevista semi-estructurada. El carácter que posee un investigador, transita en un estrecho ajuste, comprendido entre los datos obtenidos y la expresión verbal y actitudinal de las personas, observados estos en los hechos cotidianos, expuestos en la realidad a ser investigada.

...las entrevistas pueden adoptar una variedad de formas, incluyendo una gama desde las que son enfocadas o predeterminadas a las que son muy abiertas (...)

La más común, sin embargo, es la entrevista semi-estructurada que es guiada por un conjunto de preguntas y cuestiones básicas a explorar, pero ni la

redacción exacta, ni el orden de las preguntas está predeterminado (...) Este proceso abierto e informal de entrevista es similar y sin embargo diferente de una conversación informal. El investigador y el entrevistado dialogan de una forma que es una mezcla de conversación y preguntas insertadas (Valles, 2007:178)

Actores entrevistados

Poder Ejecutivo:

- Abogada y asesora de la Dirección Nacional de Empleo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y co-presidenta de la Comisión de Inclusión Laboral, Comisión creada a partir de la Ley 19.691, que sesiona en el presente Ministerio.
- Director de la división de valoración, apoyo parcial y empleo de la Secretaría Nacional de Cuidados y Discapacidad, Ministerio de Desarrollo Social y co-presidente de la Comisión de Inclusión Laboral, Comisión creada a partir de la Ley 19.691.

Sector empresarial:

- Abogada asesora de la Comisión de Relaciones Laborales de la Cámara Nacional Comercio y Servicios del Uruguay (CNCS), e integrante de la Comisión de Inclusión Laboral por parte de la CNCS.
- Integrante de directorio de la empresa de transporte privada, TURIL y de la empresa Lontirel S.A

Organizaciones de la Sociedad Civil que trabajan con la Inclusión Laboral de personas con discapacidad. Los referentes entrevistados refieren a:

- Coordinadora de AGORA, programa de inclusión laboral perteneciente la Unión Nacional de Ciegos del Uruguay.
- Coordinador del programa de inclusión laboral del, Ceibo, perteneciente al Centro Martínez Visca.
- Referente fundacional del Centro de Investigación y desarrollo para la persona sorda (CINDE) e integrante de la Comisión de trabajo, perteneciente a la Comisión Nacional Honoraria de la Discapacidad. (CNDH).
- Técnica laboral integrante del programa laboral de la Asociación Down el Uruguay.

Personas con discapacidad que están en la búsqueda activa de empleo. Se estableció un máximo de cinco entrevistados. Para la selección de esta población se definió hacerlo con

el apoyo de OSC, que tengan una base de datos de PcD pertenecientes a la población económicamente activa, y que estén en la búsqueda activa de empleo.

La información obtenida de las entrevistas realizadas a la población objetivo, será analizada mediante el enfoque epistemológico y ontológico¹³ del marco teórico construido con el objetivo de dar respuesta a las hipótesis planteadas en el estudio.

Se comprende que los actores mencionados, son referentes calificados por las experticias adquiridas en sus ámbitos de ejercicio laboral.

Como insumo importante para desarrollo del marco teórico y contextual se realizó un análisis bibliográfico con relevamiento de la producción teórica referida a la temática de análisis.

Trabajo como categoría central, parte constitutiva del Ser Social.

La sociabilidad humana, entendida como proceso de interacción, relacionamiento, evolución del ser respecto a su medio y a sí mismo, desde un análisis ontológico, encuentra como mediación primaria al trabajo, en tanto este se identifica como actividad fundamentalmente vinculante del ser y la naturaleza, vale decir, el trabajo es el medio a través del cual el ser deviene y se desarrolla en su dimensión social, el trabajo como protoforma del ser social. (Marx; 1987: 215-216)

El autor, siguiendo la tradición marxista profundiza sobre la categoría de Lukács, abordada por Ruzo (2008)

Para Lukács, la categoría trabajo ejerce el momento predominante del salto, constituyéndose, en la categoría fundante del ser social. Podríamos decir que, para el autor, es una categoría de transición, que tiene prioridad ontológica en el estudio o el surgimiento del ser social porque precede a todas las demás categorías. Sin el trabajo que es siempre creación, no sería posible el surgimiento del ser social. Es por la

¹³ La ontología se encarga de estudiar la forma y naturaleza de la realidad. mientras que la epistemología es la teoría del conocimiento y se ocupa de determinar cómo percibimos el conocimiento a partir de la relación que se establece entre el conocedor y el objeto por conocer

actividad humana, por esa actividad en que el hombre se relaciona con la naturaleza, que surgen otros complejos que toman la actividad humana y social. (Ruza; 2008: 9)

Noguera (1998) en su tesis doctoral, *La transformación del concepto del trabajo en la teoría social*, hace referencia a cuatro ejes para abordar su estudio respecto al concepto del trabajo¹⁴, construirá las modalidades de entender y comprender el trabajo, siendo la mirada marxista su eje central, el trabajo es comprendido como la esencia del ser humano, lo ve como *trabajo del espíritu y no material*.¹⁵

Como establece el autor, el trabajo bajo la perspectiva de Marx es entendido como un *pre-requisito y condición fundamental de toda existencia humana y social*.

Las argumentaciones de Marx en cuanto a la existencia del *hecho innegable de que la producción material y el trabajo son la base de la condición material de la vida social*; hace referencia a que Marx no lleva a cabo una glorificación del Trabajo como fue frecuente en el siglo XIX e inicios del siglo XX, como una virtud moral suprema. La mirada y comprensión del trabajo trasciende la necesidad y/o utilidad, el trabajo no se agota con la instrumentalidad.

Principales transformaciones ocurridas en el mundo del trabajo - siglo XX -XXI

Entre 1965 y 1973 el modo de producción “fordista-keynesiano” comenzó a presentar dificultades para sostener las contradicciones inherentes al capitalismo *problema de rigidez; rigidez en las inversiones a largo plazo y en gran escala de capital fijo, en los*

¹⁴ Noguera (1998) expone cuatro ejes, para abordar el estudio del Trabajo. El primer eje hace referencia a la *valoración vs desprecio del trabajo*, bajo esta mirada el Trabajo es cargado de la valoración social y cultural positivo, de esta manera el trabajo es el causante del progreso humano referido a lo material, intelectual o cualquier índole.

El segundo eje hace referencia al *concepto amplio vs concepto reducido del trabajo*, en el abordaje de este eje el autor menciona a Habermas haciendo alusión a que toda acción humana puede comprenderse desde tres dimensiones, la *cognitiva-instrumental* donde toda acción busca un resultado el cual será validado y valorado de acuerdo a su eficiencia y eficacia; en la *dimensión práctica-moral* la acción realizada esta implícita en lo socialmente esperado la valoración de la misma estará enmarcada en su adecuación a las normativas sociales preestablecidas; la tercera dimensión hace referencia a la *estético-expresiva* donde la acción desarrollada hace referencia a la auto-realización y auto-expresión donde es juzgada desde la autenticidad de la misma no en cuanto valoraciones éticas o técnicas. Desde esta perspectiva el concepto amplio del trabajo es comprendido bajo una mirada positiva de las tres dimensiones mientras que el concepto reducido hace referencia al *deber ser o utilidad del ser*.

El eje *productivismo vs. anti-productivismo*, hace referencia a una compulsión social y cultural respecto a la producción y el trabajo, los valores éticos- morales y las practicas socio-cultural tiene en el trabajo una de sus referencias.

Por último, el eje referido a la *centralidad- no centralidad del trabajo*, el trabajo ocupa un lugar central en la vida de los individuos más allá de la supervivencia material. De esta manera el autor hace referencia que existe dos ejes conceptuales para entender la centralidad del trabajo, un *eje descriptivo* enmarcado la constatación y un *eje normativo*, enmarcado en la pretensión del trabajo.

¹⁵ La perspectiva Marxiana respecto a que la actividad principal y más importante del hombre es el trabajo, siendo producción de vida y mantenimiento del proceso vital, el espíritu de su concepción viene de la corriente Hegeliana.

sistemas de producción en masa (...) en el mercado de la fuerza de trabajo, en la distribución de ésta y en los contratos laborales (Harvey; 1998:168), lo que lleva al agotamiento del modelo de acumulación fordista-keynesiano.

Como establece el autor, *el único instrumento con capacidad de dar una respuesta flexible era la política monetaria, por su capacidad de imprimir moneda cuando hacía falta para mantener la estabilidad de la economía. Y de este modo comenzó la ola inflacionaria que, por último, pondría fin al boom de la posguerra.* (p: 168)

Surge un modelo más flexible, combinación del patrón de la sociedad industrial con la sociedad globalizada (Díaz, et. al.; 2005) llamado *toyotismo*¹⁶. Este cambio de modelo se produce a partir de la *compresión espacio-temporal*, reducción de las distancias físicas, disminución del tiempo insumido a causa de la tecnología avanzada existente, emergente por el transporte, la comunicación y el conocimiento científico. La revolución tecnológica generó cambios en la organización de la producción y del control de trabajo.

El modelo de capitalismo flexible o toyotismo, posee como fin el incremento de la productividad y de las ganancias, desconcentración de la producción local con transferencias a empresas subcontratadas cuyos costos son menores. Harvey (1998), a este nuevo modelo de acumulación lo llama flexible, en contraposición a de rigidez del fordismo, ante la desechabilidad de la mercancía producida, aumento la tasa de ganancias llevando a la profundización del consumo con una incesante creación de nuevas necesidades.

Los cambios en el mundo del trabajo produjeron nuevas formas en que se manifiesta el trabajo como constructor del ser social, exigencias impuestas a la población y al empleo, al mismo tiempo que se visualiza una tendencia a la calificación del trabajo, se desarrolla también, intensamente, un nítido proceso de des-calificación de los trabajadores (Antunes;1999).

Antunes (2005), define la clase trabajadora, tomando la división de clases de Marx, y para darle una mirada contemporánea a la actual clase trabajadora la denomina como *clase-que-vive-del-trabajo*; comienza a definirla afirmando que esta incluye a todos aquellos que venden su fuerza de trabajo, teniendo como núcleo central a los trabajadores

¹⁶ El Toyotismo deriva de las innovaciones introducidas en la década del 70 por el ingeniero Taiichi Ohno en la empresa automotriz japonesa. Es un modo de producción en cadena que utiliza una línea de ensamblado o cadena de montaje, posibilitando la especialización, evitando el desplazamiento de los trabajadores y los tiempos muertos.

productivos. Incorpora a la clase trabajadora, a los expulsados del sistema capitalista, debido a las exigencias que plantea el mercado de trabajo en la actualidad.

Antunes (1999), realiza una distinción entre proletariado industrial centralmente para indicar a aquellos que generan directamente plusvalía y participan directamente del proceso de valorización del capital y La *clase-que-vive-del-trabajo*, incluye a todos aquellos que venden su fuerza de trabajo, engloba tanto al proletariado industrial, como al conjunto de los asalariados que venden su fuerza de trabajo y a los que están desempleados, por la lógica destructiva del capital. (p: 92-93) El autor hace referencia a que el concepto no comprende a los trabajadores productivos, sino también a aquellos que dependen de un ingreso.

El trabajador productivo es aquel que produce directamente plusvalía y que participa directamente del proceso de valorización del capital, papel de centralidad en el interior de la clase trabajadora, teniendo en el proletariado industrial su núcleo principal.

Las transformaciones del sistema de producción del capitalismo, implican nuevas formas, determinantes y estructurantes del trabajo como, trabajo precarizado, parcial, temporario, subcontratado, tercerizado, como Antunes (1999) establece:

...hay un proceso de mayor heterogenización, fragmentación y complejización de la clase trabajadora. (p: 43). Queda claro, entonces, que al mismo tiempo que se visualiza una tendencia a la calificación del trabajo, se desarrolla también, intensamente, un nítido proceso de des-calificación de los trabajadores, lo que acaba por configurar un proceso contradictorio que sobre-califica en varias ramas productivas y tiende a descalificar en otras. (p: 56)

Como consecuencia de estas transformaciones se produce la fractura en la cohesión social generado la vulnerabilidad de individuos, supernumerarios, una vulnerabilidad de masas. (Castel; 1997)

Siluetas inseguras, en los márgenes del trabajo y en los límites de las formas de intercambio socialmente consagradas: personas en desempleo prolongado, habitantes de los arrabales desheredados, beneficiarios del salario mínimo de inserción, víctimas de las reconversiones industriales, jóvenes en busca de empleo que se pasean de pasantía en pasantía, ocupados en pequeñas tareas provisionales (Castel; 1997:12)

La inserción laboral es un elemento fundamental para la integración de los individuos a la sociedad, como señala Castel (1995), en nuestras sociedades salariales existe una

correlación entre el lugar que se ocupa en la división social del trabajo y la participación en las redes de sociabilidad; el trabajo es el fundamento principal de la ciudadanía, como un elemento emancipador, en su dimensión económica, pero también social.

El trabajo representa la participación de cada uno en una producción para la sociedad, y por lo tanto en la producción de la sociedad. Es entonces el vehículo concreto sobre cuya base se erigen los derechos y deberes sociales, las responsabilidades y el reconocimiento, al mismo tiempo que las sujeciones y las coacciones. (p: 456).

El trabajo comienza a perder sus características como elemento integrador del individuo a la sociedad, cuando cambian los tipos de relaciones laborales en el mundo del trabajo asalariado. Bourdieu (1999), establece a *los procesos de cohesión social* como conflictivos, proceso en donde se produce la *lucha por un capital simbólico* al que los *grupos dominantes tratan de controlar* y por el que los *grupos dominados pugnan en estrategias*, sean de adaptación individualizada o solidaria de confrontación y acción colectiva.

En la sociedad moderna existen toda una serie de normas, entre las que se encuentran quienes no parecen habilitados a participar del modelo normativo, de lo que es "bien", "bello", "conveniente" o "competitivo": puesto que prácticamente -como se observa- todas las esferas de la sociedad moderna parecen subordinadas a estos niveles o límites de la normalidad que definen un insuceso en relación a la norma. Por lo tanto, parece ser que dicho insuceso, en relación a la normalidad parece constitutivo de los procesos de exclusión". (Xiberras; 1996: 24)

Discapacidad. Conceptualizaciones y movimientos socio-históricos de la categoría.

A lo largo de la historia se ha considerado a la discapacidad de diversas formas existiendo cambios en las modalidades de entender y comprender a la discapacidad como teoría y por ende las políticas direccionadas a las PcD.

...hasta tiempos no muy lejanos, la mirada hacia la discapacidad partía desde una concepción caritativa, que no llegaba a comprender la complejidad social de este fenómeno. Ello sin duda es el resultado de una historia de persecución, exclusión, y

menosprecio a la que las personas con discapacidad se vieron sometidas desde tiempos muy lejanos (MIDES y UDELAR; 2015:17)

En la actualidad la discapacidad es un tema estrechamente relacionado con los derechos humanos, sin embargo, esto no siempre ha sido así, *se ha pasado de concebir la discapacidad como un estigma con un fuerte componente de discriminación y exclusión, hasta llegar al actual modelo social, que la considera como el resultado de la interacción entre las personas con diversidad funcional y las barreras sociales existentes.* (Núñez y Santos; 2019; 164)

Los estudiosos de la discapacidad distinguen tres modelos que coinciden, a grandes rasgos, con tres períodos históricos: el modelo de prescindencia, característico de la Antigüedad y el Medioevo; el modelo médico o de rehabilitación, propio de la primera mitad del siglo XX; y el modelo social, surgido a partir de la década de los sesenta del siglo pasado, y cuyos parámetros intentan impregnar la mirada actual. (Velarde; 2012.117)

A continuación, se realiza una breve exposición de forma cronológica, respecto formas de concebir a la discapacidad, con el propósito de establecer el surgimiento de las políticas direccionadas hacia las PcD y el trabajo.

El primer modelo surge en la Antigüedad y la Edad Media, la actitud más común hacia la discapacidad era la prescindencia.

...se supone que las causas que dan origen a la discapacidad tienen un motivo religioso, y en el que las personas con discapacidad se consideran innecesarias por diferentes razones: porque se estima que no contribuyen a las necesidades de la comunidad, que albergan mensajes diabólicos, que son la consecuencia del enojo de los dioses, o que — por la desgracia de sus vidas- no merecen la pena ser vividas. Como consecuencia de estas premisas, la sociedad decide prescindir de las personas con discapacidad, ya sea a través de la aplicación de políticas eugenésicas, o ya sea situándolas en el espacio destinado para los anormales y las clases pobres, con un denominador común marcado por la dependencia y el sometimiento, en el que asimismo son tratadas como objeto de caridad y sujetos de asistencia. (MIDES y UDELAR, 2015:17)

Velarde (2012) comparte la postura de Palacios (2008), quien establece que este modelo *se explica a partir de dos presupuestos, uno relacionado con la causa de la discapacidad y otro con el rol del discapacitado en la sociedad.* La causa de la discapacidad era explicada mediante la religión y la segunda causa que comprende al rol que posee en la sociedad, refiere a su utilidad, de esta manera se *partía de la idea de que el discapacitado no tenía nada que aportar a la sociedad, que era un ser improductivo y, por consiguiente, terminaba transformándose en una carga tanto para sus padres como para la misma comunidad.* (Velarde; 2012:117)

A principio del siglo XX, a consecuencia de la primera Guerra Mundial y los cambios que comienzan a producirse en las legislaciones referentes a la seguridad social y en las leyes laborales, se inicia un cambio en la forma de comprender a la discapacidad, surgiendo el segundo modelo, denominado modelo médico. (Velarde.2012)

La discapacidad es comprendida mediante una perspectiva rehabilitadora, donde el fin es la normalización del individuo.

Ya no son consideradas inútiles o innecesarias, pero siempre en la medida en que sean rehabilitadas...el fin primordial que se persigue desde este modelo es normalizar a las personas con discapacidad, aunque ello implique forjar a la desaparición y/o el ocultamiento de la diferencia que la misma discapacidad representa. (Palacios;2008:26)

Los *impedimentos físicos y mentales*, comprendidos como la discapacidad, dejaron de ser considerados como castigo religioso y *comenzaron a entenderse como enfermedades que podían recibir tratamientos, por lo que, las personas aquejadas de alguna dolencia, no necesitaban ser marginadas de la sociedad.* Fue así como el modelo de prescindencia pasó a ser sustituido por el modelo médico o de rehabilitación, cuyos fundamentos *impregnan la mentalidad común hasta el día de hoy.* (Velarde; 2012:123)

Como se abordó en el modelo de prescindencia, en el modelo medico también existe dos abordajes, uno relacionado con la concepción de la discapacidad, la cual deja de poseer una explicación religiosa y ahora pasa a ser comprendida por la ciencia; y el segundo abordaje refiere al rol en la sociedad, las personas con discapacidad dejan de ser comprendidas como inútiles para la sociedad siempre que sean rehabilitadas. Para su participación en la sociedad el individuo debe ser normalizado.

...el objetivo del modelo médico es curar a la persona discapacitada, o bien modificar su conducta con el fin de esconder la diferencia y, de ese modo, incorporarla a la sociedad. Pese a que este intento parece bienintencionado, ha recibido dos importantes críticas. La primera es que el tratamiento se lleva a cabo a través de la institucionalización, que, las más de las veces, termina transformándose en una instancia de marginación y maltrato. En segundo término, se ha reprochado a este paradigma el contribuir a la creación de una identidad en la que el discapacitado se define por su enfermedad. (Velarde; 2012:124)

Durante la segunda mitad del siglo XX comienza un nuevo cambio de postura y percepción respecto a la discapacidad, trasladando el foco de lo individual a lo social¹⁷

Se construye un nuevo modelo, denominado modelo social, el cual aminorar los componentes médicos de la discapacidad y resalta los sociales, *a diferencia del modelo médico que se asienta sobre la rehabilitación de las personas con discapacidad, el modelo social ponga el énfasis en la rehabilitación de una sociedad, que ha de ser concebida y diseñada para hacer frente a las necesidades de todas las personas, gestionando las diferencias e integrando la diversidad. (Velarde, 2012:128)*

...este modelo no consiste más que en un énfasis en las barreras económicas, medio-ambientales y culturales que encuentran las personas con diversidad funcional. Estas barreras incluyen inaccesibilidad en la educación, en los sistemas de comunicación e información en los entornos de trabajo, transporte, viviendas, edificios públicos y lugares de entretenimiento. Desde esta perspectiva, 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... (Velarde; 2012:130)

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad¹⁸ aprobada en el año 2006, en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, implica consecuencias

¹⁷ Lo que hoy se conoce como el modelo social de la diversidad funcional tiene sus orígenes en el Movimiento de Vida Independiente, que nació en Estados Unidos a finales de los años 60 del siglo pasado, en la Universidad de Berkeley, California. Si bien este movimiento tiene una firme carga de lucha por los derechos civiles, en él, con la voz de las propias personas discriminadas o su diversidad funcional, se establecieron cambios radicales desde el punto de vista moral para aproximarse a esta realidad humana.

¹⁸ La Convención se concibió como un instrumento de derechos humanos con una dimensión explícita de desarrollo social. En ella se adopta una amplia clasificación de las personas con discapacidad y se reafirma que todas las personas

importantes para las PcD, como la “visibilidad” de este colectivo dentro del sistema de protección de derechos humanos de Naciones Unidas y el contar con una herramienta jurídica vinculante para los estados miembros. (Núñez y Santos; 2019:170)

Uruguay, ratifica la CDPD en el año 2008, esta acción ha permitido junto a otras medidas, dar mayor visibilidad a la temática de la Discapacidad históricamente postergada en nuestra sociedad, entendiendo a las PcD como sujetos de derechos y no objetos de asistencia.

En el apartado referido al Trabajo y empleo de la CDPD, establece que *Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad.*¹⁹

El Estado debe regular y fiscalizar el cumplimiento de las normativas que amparen a los sectores más vulnerables de la sociedad. La importancia de poseer un marco legal, que ponga énfasis en ciertas poblaciones, en este caso las PcD, respecto a su ingreso, participación y desarrollo en el mercado laboral, se debe a la necesidad de que se haga valer su derecho al acceso al trabajo.

El trabajo es el vehículo de inserción en la sociedad y todos tenemos que ver reconocido el derecho al empleo, que es un derecho humano fundamental. Pero no cualquier empleo, sino un empleo decente, digno. En tal sentido la discapacidad significa una dificultad mayor de inserción en el trabajo, que plantea la necesidad de construir una educación/formación y un contexto laboral que reconozca a las personas con discapacidad ese derecho humano al trabajo, que muchas veces le es negado. Es necesario promover una sociedad civil con normas más justas y distributivas del trabajo, para incluir aquellos colectivos que no gozan plenamente de su derecho al empleo (...) no es solo necesario promover mejores condiciones de acceso al trabajo para este colectivo, sino que paralelamente desde el Estado, las instituciones privadas, las

con todos los tipos de discapacidad deben poder gozar de todos los derechos humanos y libertades fundamentales. Se aclara y precisa cómo se aplican a las personas con discapacidad todas las categorías de derechos y se indican las esferas en las que es necesario introducir adaptaciones para que las personas con discapacidad puedan ejercer en forma efectiva sus derechos y las esferas en las que se han vulnerado esos derechos y en las que debe reforzarse la protección de los derechos.

organizaciones sindicales, se construya una “cultura” de inclusión al empleo, en definitiva, al sistema de relaciones laborales de las personas con discapacidad. (MIDES y UDELAR; 2015: 41)

La Organización Internacional del Trabajo, expone en su página Oficial, la necesidad de que se realice un abordaje de doble enfoque para la inclusión laboral de las personas con discapacidad. El Estado debe ejecutar programas o iniciativas específicas para personas con discapacidad destinadas a superar las desventajas o barreras particulares que enfrenta esta población en su territorio; para garantizar la inclusión de las personas con discapacidad se debe de modificar los servicios y actividades de carácter general, tales como la formación profesional, la promoción del empleo, planes de protección social y estrategias para la reducción de la pobreza.²⁰

Uruguay y su construcción de la política de empleo inclusiva para las personas con discapacidad.

La Política Pública es un *proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener.* (Velázquez; 2009:156)

El autor expone cuatro componentes centrales, para entender la construcción de una política pública:

- 1. Proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos.*
- 2. Proceso adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares.*
- 3. Proceso encaminado a prevenir o solucionar una situación definida como problemática.*

20 Cita extraída de la página oficial de la OIT: https://www.ilo.org/global/topics/disability-and-work/WCMS_475652/lang-es/index.htm

4. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener.

Esta noción integradora de la política pública, hace que sea un fenómeno complejo en el cual coexisten diversos actores, los cuales interactúan en función de las demandas existentes en la sociedad.

Los actores presentes en la construcción de la política pública no solo realizan un acto reflejo de la demanda. Las acciones de las autoridades públicas, con la eventual participación de los particulares que se encuentran implícitas en la demanda, definen el énfasis en que se coloca a cada situación comprendida como problemática y como esta debe ser intervenida. (Velázquez; 2009)

La problemática social conlleva a la necesidad de respuestas por parte del gobierno central, el cual debe direccionar la política pública a contemplar las problemáticas demandadas, como lo es, la inclusión laboral de las PcD.

Las políticas laborales refieren al conjunto de políticas que actúan en la relación de trabajo, generada entre el trabajador y el empleador, influyendo en el marco y en las condiciones en que se realiza el trabajo (Samaniego; 2002).

Son fundamentales las políticas que facilitan el encuentro entre la oferta y la demanda de empleo desde una perspectiva pública, de manejar que ésta no quede librada al accionar de las empresas con tratadoras de mano de obra; y son también esenciales las políticas que actúan sobre la demanda de trabajo que realizan las empresas, apuntando a generar incentivos a las mismas para la inserción de trabajadores, en particular de aquellos con mayores dificultades de inserción. (...) Las políticas de empleo, entendidas como aquellas que actúan de manera directa sobre el mercado laboral, tienen como objetivo principal apuntar a mitigar estas diferencias, permitiendo que todas las personas puedan insertarse en el mercado laboral plenamente a partir de un trabajo decente y sin limitaciones. Son así, un eje central de un proyecto de desarrollo económico y social inclusivo. (Informe Instituto Cuesta Duarte; 2017: 1) ²¹

La política de empleo, direccionada hacia las PcD, actúa sobre el mercado laboral, con el fin de paliar las diferencias existentes en cuanto al acceso al trabajo, siendo que un 80%

21 FUENTE: https://www.cuestaduarte.org.uy/sites/default/files/media/2020-11/Doc_INEFOP_-_Pasado_presente_y_futuro_del_empleo_en_Uruguay_-_26_de_junio.pdf

de las personas con discapacidad se encuentran desempleadas cuando el promedio nacional es un 6%.²²

Inclusión Laboral

La inclusión laboral es parte de un proceso más amplio que es la inclusión social. Este proceso se sustenta en la igualdad, la equiparación de oportunidades y la plena participación social, y, en la práctica, se concreta una vez que la persona se incorpora a un trabajo y participa de todas las actividades laborales y sociales de la empresa... En la inclusión social la sociedad se adapta para atender las necesidades de las personas con discapacidad, se defienden los derechos de todas las personas, lo cual permite y promueve la participación de grupos excluidos. Se busca transformar los sistemas para que sean de calidad y permitan el acceso a todos. ... la inclusión laboral es parte de la inclusión social en la medida que la persona con discapacidad cuente con una red de apoyo necesaria para el acceso al trabajo. Podemos hablar entonces de un concepto más amplio, el de inclusión socio-laboral, entendida como la participación de las PcD en la comunidad por medio del desempeño de una actividad productiva acorde a sus intereses, competencias, capacidades y oportunidades brindadas. (Zondek; 2015:26-27)

La política de empleo que acciona hacia la inclusión laboral, permite que las PcD puedan insertarse plenamente en el mercado ejerciendo un trabajo decente, participando en la economía del país.

El mercado laboral, y la posibilidad que poseen las personas de insertarse en el mismo, es una herramienta muy potente para la eliminación de la pobreza (...). Sin embargo, no todas las personas están en las mismas condiciones para insertarse en el mercado de trabajo. No todas las personas cuentan con las mismas capacidades o habilidades para ofrecer en el mercado laboral, y estas diferencias se explican fundamentalmente por las posibilidades que tuvieron a lo largo de su vida, las que dependen a su vez marcadamente del contexto económico y social de origen. En muchos casos sencillamente no cuentan con capacidades para ofrecer al mercado de trabajo o las capacidades con las que cuentan han quedado obsoletas y no están en línea con la demanda de habilidades existente. (Instituto Cuesta Duarte 2017:1)

²² Datos extraídos del Anteproyecto de ley de empleabilidad realizado por el PIT-CNT (2015)

En el año 2005, por primera vez en la historia de Uruguay, asume el gobierno nacional, la coalición de partidos de izquierda, denominada Frente Amplio²³ (en adelante FA).

Este nuevo gobierno, crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), que por primera vez unifica el abordaje de las políticas sociales dirigidas a los sectores de mayor vulnerabilidad dadas las tasas de desempleo, pobreza etc., a las que llega el país luego de la gran crisis 2002.

El MIDES es el responsable de las políticas sociales, acciona mediante la articulación, seguimiento, supervisión y evaluación de los planes, programas y proyectos, generando la consolidación de una política social redistributiva de carácter progresivo. La misión de este Ministerio fue contribuir al desarrollo de escenarios de participación social para el fortalecimiento de la ciudadanía, promoviendo la amplia integración de los protagonistas a sus actividades. (MIDES, 2009)

En la órbita de este Ministerio se crea del Programa Nacional de la Discapacidad (PRONADIS), donde se ejecuta la estrategia del Estado de atender de forma centralizada, los problemas de vulnerabilidad de las PcD. Esta acción demuestra el cambio generado en la forma de comprender a la discapacidad, perspectiva direccionada al modelo social.²⁴

²³ Las estrategias de construcción de las políticas públicas durante los gobiernos del Frente Amplio, a través de 5 dimensiones desarrolladas por Betancur y Busquets (2016)

La primera dimensión comprende el tipo de intermediación de intereses, que puede corresponderse con el formato pluralista liberal, o bien con el corporativo liberal o societal; esta dimensión hace mención a la forma en que se trabaja para el desarrollo y construcción y aplicación de las políticas públicas siendo mediante un sistema de acción participativa de actores diversos pertenecientes del ámbito público, privado y académicos cuyo trabajo se enmarca en el intercambiando conocimiento para operar en forma conjunta.

La segunda dimensión hace mención al lugar y la importancia de los partidos en el *policy making* de la izquierda nacional. Los partidos políticos fueron protagonistas en las acciones de políticas llevadas adelante en los años 2010-2015. La impronta de los acuerdos partidarios fue expuesta como estrategia en áreas de interés, en la construcción de políticas públicas ante la agenda del gobierno.

La tercera dimensión hace referencia al uso de los debates o diálogos entre sector político y público, sociedad civil, sindicato, sector empresarial y la universidad, para la construcción de las políticas y planes del gobierno, partes importantes en las gestiones del Frente Amplio.

La cuarta dimensión, coloca al papel del conocimiento social especializado, para el diseño y aplicación de política.

La quinta dimensión comprende la función cumplida por los actores internacionales. La política pública llevada a cabo en los gobiernos de Vázquez y de Mujica, se ha encontrado influenciada y direccionada por organismos internacionales y por el contexto regional.

Los lineamientos del Frente Amplio en el área social, tomando los aportes del Consejo Nacional de Políticas Sociales (2009)...*han fundamentado en la concepción política de que el conjunto de los ciudadanos uruguayos más allá de su condición socioeconómica, de género, etaria y étnica deberían tener una serie de oportunidades efectivas que les permitan el desarrollo de una vida plena a través del ejercicio de sus derechos ciudadanos. Para ello la responsabilidad del Estado consiste en ofrecer protecciones básicas y de buena calidad que posibiliten cubrir los diversos riesgos sociales a lo largo de la vida, en particular y especialmente a los estratos sociales más vulnerables.*

²⁴ PRONADIS, está conformada por tres departamentos. Primer departamento, referido a la valoración de la persona en cuanto a la discapacidad y la dependencia²⁴, esta valoración es llevada a cabo por un equipo multidisciplinario,

La responsabilidad política dentro de la estructura estatal, en materia de discapacidad es ejercida por la Comisión Nacional Honoraria de la Discapacidad (CNHD) y el Programa Nacional de Discapacidad (PRONADIS), cabe destacar que este Programa será elevado a la categoría de Instituto próximamente de acuerdo a los proyectos del gobierno en materia de discapacidad. PRONADIS es un Programa dentro de un Ministerio, mientras que la CNHD es una persona de derecho público no estatal (MIDES; 2014:37)

PRONADIS, tiene como uno de sus principales objetivos, la inclusión de las personas en situación de discapacidad al mercado laboral; *el mismo, 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. (Gómez, 2019: 28).*

En el año 2012, PRONADIS cuenta con el área de Empleo, efectuándose así una política pública de empleo y discapacidad. *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. (González; 2013:79)*

El empleo con apoyo se plantea como la mejor propuesta en torno a la inclusión laboral de las PcD. Esta metodología de abordaje, nace en la década de los 80, en los Estados Unidos.²⁵ Según Borja (s/f) la filosofía que se encuentra detrás de esta metodología es;

- *El trabajo tiene significado en nuestra vida*
- *Las personas con discapacidades significativas pueden trabajar*
- *Integración e inclusión son preferibles a segregación y exclusión*
- *La elección y la satisfacción son valiosas*

conformado por un médico, un trabajador social y un psicólogo, esta valoración es tomada en cuenta la inscripción en el Registro Nacional de la Discapacidad²⁴. Segundo departamento, en se desarrolla el apoyo parcial para el apoyo a las personas que poseen discapacidad severa ante la designación de operadores personales para el hogar. El tercer departamento es el de Empleo, que refiere a las ejecuciones de la ley 19.691, Comisión Nacional de Inclusión Laboral y con toda la actividad referida al trabajo, Comisión Honoraria de la discapacidad, ley 18.651

25 El Empleo con Apoyo es una metodología de trabajo que apoya de forma sistematizada a una persona con discapacidad para conseguir, sostener y promoverse en un puesto de trabajo en el mercado laboral abierto y en las mismas condiciones laborales y salariales que el resto de compañeros. Operador Laboral- técnico especializado en la metodología de Empleo con Apoyo. Deberá garantizar un buen proceso de transición y servir como una guía tanto para el empleado como para el empleador en el sistema regular de trabajo. Ministerio de Desarrollo Social. <http://pronadis.mides.gub.uy/26711/empleo-con-apoyo>

- *Desarrollo de carrera profesional, no sólo de empleos*
- *Creación de apoyos individuales, no de programas*
- *Énfasis en Calidad de Vida (p: 13)*

El autor comprende que, *el trabajo nos aporta sentido y significado, posibilidades de realización personal, de reconocimiento, aceptación y afrontamiento de responsabilidades, relaciones personales con compañeros/as y con otras personas, oportunidades de desarrollo y enriquecimiento, capacidad y estabilidad económica.* (Borja, s/f. 13)

En el año 2008, se promulgó la Ley 18.406, que crea el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (en adelante INEFOP) Persona Pública No Estatal. A través de su Programa de Capacitación Laboral para Personas con Discapacidad (en adelante PROCLADIS) en el marco del desarrollo de políticas activas de empleo de INEFOP, se busca que en este programa se trabaja sobre la problemática de la Discapacidad, el Trabajo y el Empleo²⁶

En el año 2006 se inicia el Grupo de trabajo Discapacidad y Empresas a partir de la incitación de la Red de Empresas por el Desarrollo Sostenible (en adelante DERES)²⁷ Empresas públicas y privadas tuvieron el interés en empezar a trabajar en esta temática, teniendo como resultado en el año 2017 el manual para empresas respecto a la inclusión laboral de personas con discapacidad,²⁸estableciéndose pautas comportamentales y actitudinales, que ayuden al sector empresarial en el momento de incorporar a una persona con discapacidad a su ambiente laboral.

En el año 2014 PROCLADIS pasa a tener mayor relevancia en INEFOP y se conforma el Área Discapacidad, con el propósito de incursionar en la inclusión de las personas en

26 Referencia sobre PROCLADIS-INEFOP <http://www.inefop.org.uy/Noticias/Acto-entrega-de-certificados-INEFOP-PROCLADIS-PROIMUJER-y-PROJOVEN-uc221>

27 DERES: Red de Empresas de Desarrollo Sostenible. Nace a fines de 1999 con el objetivo de generar un ámbito específico desde el cual promover en Uruguay el concepto de la Responsabilidad Social Empresaria. Es un Organización empresarial sin fines de lucro que reúne a las principales empresas de Uruguay que buscan desarrollar la Responsabilidad Social Empresaria (RSE) y el Desarrollo Sostenible, tanto desde el punto de vista conceptual como de su aplicación práctica. Actualmente la Red cuenta con más de 100 empresas socias que están comprometidas con la RSE. Fuente: <https://deres.org.uy/historia/>

28 Manual Inclusión Laboral de Personas con discapacidad. <http://deres.org.uy/wp-content/uploads/2020/05/Manual-Gu%C3%ADa-DERES-Inclusi%C3%B3n-Laboral-de-Personas-con-discapacidad.pdf>

situación de discapacidad a los cursos regulares, generando una verdadera inclusión para el trabajo.

...todas las personas deben tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado. Los gobiernos deben desarrollar también políticas que promuevan y regulen disposiciones laborales flexibles y alternativas que permitan atender razonablemente las necesidades de los trabajadores con discapacidad. Además, debe protegerse la actividad sindical; las personas con discapacidad tienen el derecho de constituir sus propias organizaciones para promover y proteger sus intereses.
(MIDES; 2015:24)

En el año 2015, se impulsa la necesidad de una legislación que promueva y regule la Inclusión Laboral para las PcD en el ámbito privado de la economía, en este sentido. Esta necesidad es plasmando en el documento creado por parte PIT-CNT, denominado Anteproyecto de Ley de Empleabilidad.

... el trabajo sigue siendo el principal organizador de la sociedad y generador de sentido para los sujetos. El hecho de que, en la actualidad, para grandes contingentes de seres humanos, el trabajo sea una fuente de insatisfacción, refiere más a las formas organizacionales hegemónicas que al trabajo en sí; el cual continúa siendo el eje que ordena las referencias y pertenencias de clase, el modo de vida y la identidad de los sujetos y colectivos. (Leopold, et al; 2016:15)

En el año 2018 se promulgó la Ley 19.691²⁹, Ley de Promoción del Trabajo para Personas con Discapacidad en la actividad privada y su reglamentación sucedió el 6 de marzo de 2019.

En la actualidad Uruguay posee normativa suficiente que ampara teóricamente el derecho al trabajo que poseen las personas con discapacidad, la realidad demuestra que estamos muy lejos de que esto se haga efectivo, siendo que en el ámbito público como el en

²⁹ Ley de empleo direccionada a la contratación de personas con discapacidad en el ámbito privado se aprueba el 8 de noviembre del 2018 la Ley Promoción del Trabajo para las personas con discapacidad N° 19.691. Durante el período comprendido desde el 18 de noviembre de 2018 al 17 de noviembre de 2019 inclusive: a) Empleadores con 500 o más trabajadores: 3 %. b) Empleadores con 150 o más trabajadores y menos de 500: 2 %.c) Empleadores con 50 o más trabajadores y menos de 150: 1 %. Durante el período comprendido desde el 18 de noviembre de 2019 al 17 de noviembre de 2020 inclusive: a) Empleadores con 500 o más trabajadores: 4 %. b) Empleadores con 150 o más trabajadores y menos de 500: 3 %.c) Empleadores con 50 o más trabajadores y menos de 150: 2 %. d) Empleadores con menos de 50 trabajadores: 1,5 %. Durante el período comprendido desde el 18 de noviembre de 2020 hasta el 17 de noviembre de 2021 inclusive: a) Empleadores con 500 o más trabajadores: 4 %. b) Empleadores con 150 o más trabajadores y menos de 500: 3,5 %.c) Empleadores con 50 o más trabajadores y menos de 150: 3 %. d) Empleadores con menos de 50 trabajadores y más de 25: 2 %. A partir del 18 de noviembre de 2021, el 4 % (cuatro por ciento) en todos los casos.- Fuente:<https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/politicas-y-gestion/derecho-reglamentacion-laboral/derecho-laboral-uruguayo/promocion-del-trabajo-para-personas-discapacidad>

privado el porcentaje de ingreso al mercado laboral ante las leyes de cuotas que establecen un 4 % del total de las vacantes, soy insignificantes.

Años 2020-2021- Cambios políticos, económicos y sociales que impactaron en el cumplimiento con la Ley 19.691

En el año 2019, trajo cambios importantes para nuestro país, tras el final de quince años de gobiernos progresista encabezados por el FA³⁰, quien entendía que la pobreza está directamente vinculada a la desigualdad *lo que supone que no puede ser pensada ni resuelta por fuera de esta última... concebido desde la realidad del mercado de trabajo y las políticas sectoriales. Es decir, pone en el centro al Estado para asegurar el acceso al bienestar mediante el desarrollo de las políticas sectoriales, las regulaciones en el trabajo y el empleo. De esta manera, la acción estatal es concebida como ineludible para el desarrollo de todas las personas y sus proyectos de vida.* (Baráibar y Paulo; 2021:111)

Luego de la profunda crisis económica y social registrada a comienzos de siglo, a partir de 2004 se produjo una fuerte mejora de los indicadores del mercado de trabajo que en 2014 mostraban una tasa de empleo de 60,4% y una tasa de desempleo de 6,6%. A partir de 2015 se inició un período de deterioro en las tasas de empleo y desempleo, que en febrero de 2020 se ubicaron en 56,6% y 9,1% respectivamente... (Marinakís; 2020:7)

En el año 2020, asume el gobierno nacional³¹, la coalición de cinco partidos de derecha y centro derecha. Este hecho implica cambios importantes, rol del Estado, la administración de los recursos públicos y las formas de abordar la pobreza.

Se determina un nuevo concepto de pobreza, la cual *no consiste en la insuficiencia de recursos que permiten satisfacer necesidades básicas, sino en la incapacidad de generar*

³⁰ En 2005, con una matriz híbrida como legado y serias consecuencias de la crisis económica de 2002, accedió al gobierno el Frente Amplio. Sus sucesivas administraciones permitieron llevar adelante un conjunto importante de reformas, cada una de ellas con diferentes énfasis. La política dirigida a la población vulnerable transitó por un plan de emergencia ejecutado en dos años y un plan a largo plazo. En ambos casos se apeló a las transferencias de ingresos y a una serie de programas temáticos focalizados; además se creó una institucionalidad rectora: el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) Otro conjunto de reformas abarcó la dimensión tributaria y la laboral. Las nuevas reglas mejoraron los anteriores esquemas de relaciones laborales y aportaron otros aspectos positivos en las condiciones de los trabajadores (aumentó la formalización del empleo, incorporando además a categorías laborales excluidas) (Baráibar y Paulo 2021)

³¹ *El 1 de marzo de 2020 asumió Luis Lacalle Pou como presidente del Uruguay. El triunfo fue producto de un acuerdo entre los partidos Nacional, Colorado, Cabildo Abierto, de la Gente e Independiente. A este arreglo se lo conoce como coalición multicolor identificada con una orientación de derecha y centro derecha.* (Baráibar y Paulo) Fuente: [file:///C:/Users/EVA/Downloads/6781-18852-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/EVA/Downloads/6781-18852-1-PB%20(1).pdf)

esos recursos en forma autónoma, ya sea a través de empleos dignos o de emprendimientos sustentables (Partido Nacional, 2019: 118).

La perspectiva del nuevo gobierno, respecto a que individuo es responsable absoluto de su situación de pobreza, ante su incapacidad de generar los recursos que necesita para satisfacer sus necesidades básicas, impulsa la siguiente interrogante construida con gran preocupación.

¿Se vuelve a colocar la responsabilidad en las PcD que debe adaptarse a una sociedad que no contempla sus necesidades, las cuales son imprescindibles para el desarrollo de su ser?

La justicia social y la igualdad son ejes centrales en la propuesta del Frente Amplio. Por su parte, la libertad y la responsabilidad individual son primordiales en los planteos del nuevo gobierno. Consecuentemente, para este último, es preciso reducir la acción del Estado... la protección social queda dirimida entre logros autosuficientes para las personas prósperas y asistencia para aquellas en situación de vulnerabilidad... en estas concepciones de fondo están siendo formuladas las actuales políticas sociales. El nuevo enfoque es presentado como la única vía para superar la exclusión y la marginalidad. Como se expresó antes, no se interpelan las determinantes estructurales ni los obstáculos coyunturales. (Baráibar y Paulo; 2021:112)

Es importante el rol del Estado en el proceso de inclusión laboral, el cual debe direccionar y hacer valer el derecho de todos sus ciudadanos.

A consecuencia de la perspectiva del rol del Estado, que posee este nuevo gobierno, surge la preocupación respecto a ¿Cuáles serán sus acciones respecto al cumplimiento de las normativas vigente de empleabilidad para las PcD??

En el año 2020, ocurre otro hecho que impacta de forma significativa en el proceso de aplicación de la Ley 19.691, de Promoción al Trabajo de las personas con Discapacidad en el ámbito Privado.

La emergencia sanitaria generada a raíz de la pandemia por la COVID-19, supuso una enorme preocupación por cómo esta incide en la actividad laboral, económica y social, afectando a todas las poblaciones, a consecuencia el freno considerable que se produce en el mercado laboral.

El Instituto Nacional de Estadísticas (INE), informa que el desempleo en enero del 2021 llegaba a un 10.7, expresando un aumento de dos décimas respecto a diciembre del 2020 y de dos puntos a enero de ese mismo año.

Este aumento no es ajeno al colectivo de las personas con discapacidad. Algunos datos que brinda la Fundación Bensadoun Laurent, institución que trabaja con inclusiones laborales, en su reporte anual generado en el 2020, menciona el *descenso de más del 68% en las contrataciones con respecto al mismo periodo del año anterior 2019, antes de que comience la emergencia sanitaria, causada por la COVID-19, cuando se ubicó en 8,5%.*³²

La inserción laboral de las personas con discapacidad está históricamente condicionada por factores que incluyen aspectos del entorno (la accesibilidad al transporte, la disponibilidad de ajustes razonables en los lugares de trabajo y la persistencia de estereotipos negativos, entre otros), la escasa calificación técnica y profesional de las personas y las bajas expectativas de sus familias. En consecuencia, las personas con discapacidad se encuentran en una situación estructural de desventaja y enfrentan barreras que en el contexto de la pandemia complejizan más aun sus posibilidades de tener empleo, desarrollar emprendimientos o avanzar en su actividad profesional o productiva (CEPAL, 2020)

Los datos demuestran una caída importante en las contrataciones tras la aprobación de la ley 19.691, lo cual genera la preocupación de que se comience a retroceder los avances en materia de inclusión que se han producido en los últimos años en nuestro país.

Considerando la grave situación económica que ha provocado la emergencia sanitaria y las medidas de aislamiento y distanciamiento físico para prevenir el contagio del COVID-19, un significativo número de pequeñas, medianas y grandes empresas, así como instituciones públicas y privadas, se están cerrando y/o desvinculando personal. (Meresman, Ullmann; 2020:42)

La autora Irisarri (2021), menciona los efectos que impactaron en la vida laboral de las personas con discapacidad;

En lo que respecta a la actividad laboral de las personas con discapacidad, la extensión del régimen especial de seguro de desempleo flexible a todos los sectores de actividad, según varios referentes de la sociedad civil organizada, afectó a los y las trabajadores/as

³² Informe Anual 2020 Fundación Bensadoun Laurent Trabajando por la inclusión de las personas en situación de discapacidad. <https://fundacionbl.org/wp-content/uploads/2021/07/Informe-Anual-2020.pdf>

con discapacidad, una parte importante de ellos/as fuera incorporada a dicho régimen. Asimismo, estas organizaciones manifiestan que la pandemia fue un gran pretexto para despedir o no volver a contratar a PcD que trabajaban bajo la modalidad de contratos sazonales o temporales. Por otra parte, una gran proporción de este colectivo, al presentar comorbilidades vinculadas a su condición, debieron dejar la actividad para confinarse en sus hogares por el riesgo a la exposición del virus, mientras que otros/as fueron obligados por las empresas a dejar la actividad al considerarlos, aún en los casos de no tener comorbilidades, personas con mayores riesgos frente a la pandemia. (Irisarri, 2021:15-16)

La crisis económica resultantes de la pandemia de la COVID-19, aumentan la vulnerabilidad de las personas con discapacidad a encontrarse en mayor situación de exclusión de los pocos puestos laborales que se abren en el mercado laboral. Esta población se encuentra entre las más afectadas por las crisis económicas en las que vive un país y tienen más probabilidades de perder el trabajo que poseen, así como también están expuestas a mayores dificultades para encontrar un nuevo empleo. (OIT; 2020)

Las políticas sociales pueden ser consideradas como un proceso dialéctico de demanda-lucha-negociación-otorgamiento, relación entre los sujetos participantes, que se encuentran en conflictividad por la oposición de intereses que manifiestan. (Pastorini: 1997)

Las relaciones desiguales construyen *al otro distinto del nosotros*, siempre calificándolo negativamente. (Angelino; 2009). La exclusión de los diferentes grupos sociales no insertos en los estándares esperados y construidos en las sociedades, lleva a que se coloque a las personas con discapacidad como parte integrante de estos grupos sociales excluidos, ante la noción de la carencia o ausencia de algo necesario para el desarrollo en la sociedad.

Baráibar (2000) establece que la exclusión debe ser comprendida en tres dimensiones. En primer lugar, se encuentra la *dimensión económica*, la cual refiere fundamentalmente al no acceso a bienes y servicios, y por ende a las dificultades que conlleva a la integración al mundo del trabajo; la autora menciona la importancia del trabajo como *eje integrador de la sociedad*.

Los cambios en el mundo del trabajo, ocurridos en las últimas décadas, han provocado situaciones de desempleo estructural, ante el empleo precario y la dificultada en la

participación de los beneficios sociales que derivan de esta integración, por ende, la autora hace referencia a que este factor genera la exclusión social.

La realidad actual que viven las personas con discapacidad en cuanto al acceso al trabajo, percibiéndose la exclusión generado por las características del mercado laboral, que no contempla las necesidades que poseen estas personas para su desempeño laboral, ante la carencia de conocimiento que se tiene de la discapacidad y por ende de las personas con discapacidad como no productivos y útiles.

En segundo lugar, Baráibar (2000) hace referencia a la *dimensión política*, la cual está directamente relacionada con la percepción de ciudadanía comprendida por los Derechos: *Civiles, Políticos y Sociales*, así como con el acceso o no a los ámbitos de poder y de toma de decisiones.

Ser percibido como sujeto de derecho y no como objeto de asistencia es un cambio importante al cual hemos llegado, ante las normativas vigentes en materia de discapacidad y trabajos existente en nuestro país. A pesar de este cambio, se considera importante que se proporcione un espacio para que las voces de las personas destinatarias de las políticas puedan ser escuchadas, así como también de las personas calificadas que están inmersas en las temáticas por el campo de aplicación de su propio trabajo, como son las OSC.

La tercera dimensión que hace alusión es a la de carácter *social*, la cual refiere, por un lado, a la *participación o no en redes sociales primarias, en las instituciones y organizaciones* y por el otro, a la *adscripción a las principales pautas normativas y orientaciones valóricas de la sociedad*. (p: 87).

La exclusión engloba todos los procesos de rechazo o de no aceptación de diferencias, sean ellas de ideas, de valores o de modos de vida. Los excluidos no son simplemente excluidos de las riquezas materiales - esto es, del mercado y de su intercambio -, lo son también de las riquezas espirituales. El excluido es aquel que ocupa un lugar negativo, o un mal lugar, en la medida en que sus valores tienen falta de reconocimiento y están ausentes o prescriptos del universo simbólico. Es en nombre de valores, o de representaciones del mundo, que estas poblaciones acaban por ser excluidas por otros debido al hecho de que sus ideas o modos de vida son inadmisibles y se excluyen a sí mismas en un mundo en que no tienen lugar. (Baraibar, 1999: 88).

Las formas de comprender a la discapacidad ante los valores predominantes en una sociedad, son los que determinan las distintas formas de exclusión.

En la sociedad actual, se observa una disyuntiva producida, considérala por el discurso respecto sobre las personas con discapacidad en las normativas que se crean en favor de este colectivo, establecidas como sujetos de derechos, perspectiva perteneciente al modelo social, y las acciones ejercidas en el campo de aplicación de la normativa, estando presente todavía la influencia del modelo médico.

El individuo debe ser normalizado para poder ser parte de la sociedad, no se contempla sus necesidades para su desarrollo social, educativo, laboral etc.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, establece que la situación de discapacidad que vive una persona, no está determinada por las deficiencias físicas o mentales, sino por las barreras que están presentes a nivel social para que pueda realizar las actividades de su vida cotidiana, como es estudiar, trabajar, desplazarse en el espacio público, participar de actividades etc. para tener una participación activa en la igualdad de condiciones que las demás personas.

La existencia de estas barreras genera e incrementa la exclusión social. Al Uruguay ratificar la Convención se ve obligado a cumplir con lo establecido en la misma, respecto acceso y participación en la educación y al trabajo.

Las personas con discapacidad tienen el derecho a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás... derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laboral que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad (Art.27 de la CDPD)

Tomando los aportes de Dourado (2016), el empleo es comprendiendo como, *un aspecto clave en la vida adulta de las personas...posibilita el desarrollo personal, la autoestima, la independencia económica, el acceso al ocio, la vivienda, y la socialización... Por ende, es preciso ratificar que la integración laboral, es un factor fundamental para la inclusión social y el pleno goce de derechos.* (p: 3)

La accesibilidad es un factor fundamental para el desarrollo en la vida diaria de las PcD. Los diseños arquitectónicos establecidos en las sociedades, la información, la comunicación, los medios de transporte, entre otros, son aspectos que deben ser pensados desde la perspectiva de la accesibilidad; sin esta acción las PcD no puedan participar y desarrollarse en la sociedad a pesar de ser considerados como sujetos de derechos. Míguez (2009) afirma que, *para las personas con discapacidad, accesibilidad implica la*

posibilidad de ser, en primera instancia, y de ser un sujeto con derecho a tener derechos (p. 67).

La importancia de ejercer apoyo, asesoramiento y formación a todas aquellas personas que estén trabajando en la inclusión laboral, es requisito necesario para que la política de empleo inclusivo existente en nuestro país, sea desarrollada y aplicada de forma efectiva.

El modelo social, determina que la discapacidad es una relación de desventaja generada por las limitaciones y restricciones a la hora de desarrollarse una persona en el entorno. *La “desventaja” guarda relación, por un lado, con funciones y estructuras corporales, y por otro, con factores ambientales y personales que puedan suponer barreras y ayudas.* (Largo; 2008: 7)

Es en este paradigma donde se desarrolla la noción de ajuste razonable:

...como definición de razonable, el eliminar aquellos factores ambientales que limitan el desarrollo de las capacidades de una persona en un puesto de trabajo (y que a menudo se trata tan solo de suprimir barreras o realizar pequeños cambios en el entorno físico de desempeño). En la idea de Ajuste razonable estarían implicadas las nociones de "Diseño para todos" y de "Accesibilidad universal" ...se define el Diseño para Todos, como la actividad por la que se concibe o proyecta, desde el origen, y siempre que ello sea posible, entornos, productos, servicios, de tal forma que puedan ser utilizados por todas las personas, en la mayor extensión posible. Se define la Accesibilidad Universal, como la condición que deben cumplir los entornos, productos y servicios, así como los objetos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas, en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible (Largo; 2008:7)

La necesidad de la implementación de los ajustes razonables, requisito necesario, el cual debe contemplarse en la forma en que se redactar un llamado, se publica, los requisitos solicitados, las tareas implícitas en el trabajo, como la estructura edilicia de la empresa, son puntos importantísimos a tener en cuenta a la hora de pensar y ejecutar las acciones para la contratación de una persona con discapacidad.

Palacios (2008) plantea a la accesibilidad como la condición, que *requiere que todos los productos, entornos, procesos, bienes y servicios, cumplan con los requisitos necesarios para poder ser utilizados por todas las personas de la forma más autónoma.* (p. 128-129)

Esta definición, hace alusión a la accesibilidad universal, perspectiva que no se relaciona solamente a la discapacidad, sino que es una condición necesaria para el ejercicio de los derechos de todas las personas.

La accesibilidad para la inclusión debe estar presente en todos los ámbitos de la vida del ser, implicando la transformación del entorno, que no lo contempla a la persona con discapacidad, factor crucial a tener en cuenta en a la hora de promover, implementar y a la hora de ejecutar normativas enmarcadas en la política de empleo inclusiva.

Los espacios accesibles, solamente para determinada población, se transforma en un espacio que segrega, excluye como establece Míguez (2009) si las personas con discapacidad no tienen acceso, no llegan a estos espacios, su perspectiva de la sociedad no se tiene en cuenta, sus intereses se ven vulnerados. De esta manera, se visualiza la necesidad de la ejecución de un Estado que incite, promueva y controle las políticas públicas, enfocadas en políticas de empleo inclusivo.

Las personas con discapacidad, se enfrentan a diversos desafíos para acceder al mercado laboral y concretamente a obtener un trabajo, algunas de las barreras y desafíos existentes son³³:

Barreras en el acceso al transporte: Impiden a la persona desplazarse desde su hogar hasta su lugar de trabajo y/o estudio en igualdad de condiciones. Por ejemplo, para noviembre 2018, en Montevideo, solo 452 de los 1530 ómnibus es que circulaban en la ciudad eran accesibles. De ellos, 80 eran de piso bajo (5% del total) y 372 con plataforma elevadoras (24%).

Barreras edilicias: Impiden a la persona ingresar a determinados establecimientos, como oficinas, viviendas, centros educativos, etc.; imitando las oportunidades de acceder a diversos puestos de trabajo o mejoramiento profesional, o incluso acceder a una vivienda en un determinado lugar.

Barreras actitudinales: Impiden a las personas con discapacidad ser consideradas para determinados puestos de trabajo por mitos y preconceptos en torno a la discapacidad, no se visualizándose a la persona como un potencial trabajador/o y/o con un determinado rol o perfil para tareas específicas, a pesar de reunir las condiciones de idoneidad necesarias.

33 Información extraída de la página web de la Fundación BL <https://fundacionbl.org/las-personas-con-discapacidad-y-los-desafios-para-acceder-al-trabajo-en-uruguay/>

Barreras educativas: Según el último censo de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas (2011), un 32% de la población con discapacidad alcanza el nivel educativo: primaria completa; esta diferencia respecto a la población sin discapacidad se acentúa a medida que aumenta el nivel de instrucción.

El Programa Nacional de Discapacidad del MIDES destacaba sobre esto que el alto porcentaje de personas con discapacidad de 25 años o más de edad que carecen o tienen muy bajo nivel de instrucción (37.7%), contrasta con el observado para la población sin discapacidad (12.6%)³⁴

Barreras de accesibilidad y movilidad: Las personas en situación de discapacidad enfrentan dificultades para desplazarse de la manera autónoma, lo que les impide movilizarse en igualdad de condiciones que otras personas ejemplo: falta de semáforos sonoros, que permitan a las personas ciegas o con baja visión advertir el paso de vehículos en una intersección vial, rampas que ayudan a las personas con movilidad reducida o usuarias de silla de ruedas ingresar y desplazarse.

El artículo 76 y 78 de la Ley 18.651, establece como prioridad la supresión de barreras físicas con el fin de lograr la accesibilidad para las personas con discapacidad sobre elementos como: itinerarios peatonales, escaleras, rampas, pasamanos, entre otros.

Barreras de comunicación: La falta de accesibilidad en la comunicación impide a las personas con discapacidad acceder a la misma información en igualdad de condiciones que a las personas sin discapacidad, por ejemplo, las personas sordas o hipo-acúsicas -que solo manejan la lengua de señas- se enfrentan a barreras de comunicación si no se tiene en cuenta la presencia de intérpretes en lengua de señas (LSU).

Accesibilidad Web: Pensar y hablar de la accesibilidad web comprende los contenidos, la navegación y la interacción, para que las personas con discapacidad accedan en igualdad de condiciones a la información y al conocimiento, junto a los demás con los demás. Garantizar a las personas con discapacidad el acceso a la información, las comunicaciones y el conocimiento a través de una web accesible y usable es garantizarle los derechos a la educación, al trabajo y a la participación en la vida política, social, económica y cultural.

³⁴ Información extraída del documento Discapacidad y Trabajo en Uruguay Perspectiva de derechos creado pro MIDES: http://pronadis.mides.gub.uy/innovaportal/file/40851/1/pronadis---discapacidad-y-trabajo-en-uruguay_web.pdf

La ley 19.691, en su artículo 27, contempla la obligatoriedad del empleador en generar las condiciones adecuadas en el puesto de trabajo sobre accesibilidad, realizando las adaptaciones que requiera el trabajador para el desarrollo de sus tareas laborales.

La importancia de la accesibilidad para la inclusión laboral trasciende el puesto de trabajo, es necesario accionar en todos los espacios donde las mismas han sido excluidas por distintas razones a lo largo de la historia (por prejuicios y prenociones construidos entorno a la discapacidad), posicionándolas en una situación de desventaja, respecto a las personas que no poseen una discapacidad, y por ende atentando directamente sobre sus derechos.

CAPITULO III. ¿Qué paso con la hipótesis?

Análisis de las hipótesis planteas en el estudio

En el presente capítulo se dará respuesta a las hipótesis construidas en este estudio, ante la percepción de los actores entrevistados.

La primera hipótesis hace referencia a que *el trabajo no es solo un derecho sino una forma de integración y desarrollo de la persona a la sociedad.*

La información obtenida de las entrevistas realizadas a las personas con discapacidad, da conocer que la percepción que se tiene respecto al Trabajo es sinónimo de independencia y autonomía.

El trabajo es ante todo un derecho, poder acceder a ese derecho me permite una independencia económica y considero que nos acerca más a una autonomía me permite desarrollarme como persona pudiendo crear un plan de vida como todos, además el trabajo es otro espacio de integración a la sociedad... (Mujer, 27 años)

Esta percepción es compartida por los referentes de las OSC entrevistados.

El trabajo es una vía para la inclusión social del colectivo de las personas con discapacidad, porque nosotros vivimos en una cultura donde el trabajo tiene una importancia fundamental que no solamente está vinculada a los ingresos, sino a la independencia y al poder de decisión y de participación, entonces bueno, el trabajo se convierte en una vía justamente para lo que llamamos la inclusión social; que una persona tenga plenos derechos en la sociedad en la que vive. El trabajo es una vía para la inclusión social de las personas con discapacidad, pertenecemos a una sociedad donde culturalmente el trabajo tiene una importancia fundamental que no solamente está vinculada a los ingresos, sino a la independencia y al poder de decisión y de participación (Referente de UNCU)

De acuerdo a lo expuesto se puede verificar esta hipótesis con afirmación. El trabajo es considerado como un derecho fundamental del individuo. El ejercicio de este derecho le permite a la persona *la independencia*, en todo su aspecto. *La autonomía* es otra categoría

considerada como indispensable para la integración y desarrollo de la persona en la sociedad.

La segunda hipótesis hace referencia a que *el Estado no realiza acciones suficientes para incentivar a que las empresas se abran al ingreso de las personas con discapacidad.*

Se encuentra presente en los discursos obtenidos que, la necesidad de más acciones que impulsen la obligatoriedad a las empresas para la contratación de las personas con discapacidad.

Las acciones que el Estado ha realizado hasta la actualidad no son suficientes, Uruguay posee un campo normativo muy amplio, referido a la inclusión laboral, pero se percibe la gran dificultad para su cumplimiento.

La política pública direccionada hacia el empleo inclusivo, es percibida por los referentes entrevistados de las OSC, de escaso alcance, la importancia y necesidad de leyes que promuevan el empleo para las personas con discapacidad demuestra la falta de oportunidades que posee este grupo poblacional, se es necesaria una mayor intervención del Estado para paliar esta dificultad y para hacer efectiva las leyes ya existentes.

Falta mucho por hacer... si bien nos referimos a los incentivos en el sector privado, como es la ley 19.691, los incentivos...ciertamente son pocos. Las empresas primero no conocen mucho la ley y cuando la conocen entienden que los incentivos que es una reducción de los aportes patronales, no es atractivo para contratar a personas con discapacidad. Por otro lado, está la figura del operador laboral que no termina de instrumentarse correctamente... (Referente ADdU)

La referente entrevistada, perteneciente al sector empresarial, integrante de la Comisión de Relaciones Socio Laboral y la Comisión de Inclusión laboral,³⁵ establece que, *todavía falta mucho por hacer, la regulación de una ley de cuotas no es suficiente para generar*

³⁵ La Comisión de Inclusión Laboral se crea ante la Ley 19.691, en su conformación están representados todos los sectores que se cree que poseen incidencia tanto en trabajo como en lo que es la discapacidad; de esta manera, es que se establece que la co- presidencia es llevada a cabo por los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y el de Desarrollo Social. *La Comisión se constituye en junio del 2019. Su rol principal atribuido es la emisión del certificado de cumplimiento de la ley, y además tiene un rol de promoción de la propia ley, junto con una evaluación del trabajo como viene funcionando, si bien no tiene el rol de contralor...la ley muy claramente establece que quien controla el cumplimiento de la misma, tanto en lo que tenga que ver con todas las obligaciones, tanto en la accesibilidad o en la cuota, ese contralor lo tiene que hacer la inspección general del trabajo. (Representante del MTSS en la CNIL)*

inclusiones; Falta mucho por avanzar. No es suficiente la regulación de porcentajes de inclusión, debe haber una capacitación, aporte de recursos por parte del Estado para la promoción de la inclusión.

Se encuentra presente la preocupación del sector empresarial respecto a las incertidumbres por no saber si se podrá cumplir con el porcentaje establecido en la ley.

El referente del MTSS, establece que, *en términos cuantitativos, digamos, no es mucho que se ha podido avanzar, porque la comisión desde su creación se dedicó casi año y medio a interpretar la ley, a resolver, a pedir la reglamentación y algunos decretos interpretativos sobre los distintos componentes de la ley. Hubo que interpretar, si las empresas más de veinticinco operarios, trabajadores o trabajadoras, hubo que interpretar también las cooperativas de trabajo si integraban o no... si los socios se computaban como trabajadores o no, digamos todo esto llevo tiempo. Hubo que pedir interpretación a la academia y al Instituto Nacional de Cooperativismo y mientras se iban procesando la información en las empresas, para que las empresas...hacerlas entender que estaban obligadas.* (Referente del MIDES)

La Comisión de Inclusión Laboral creada por la Ley 19.691, produce un trámite totalmente en línea, para que los empleadores puedan tener la certificación de cumplimiento, en este trámite se priorizo que fuera ágil, que se pudiera realizar de cualquier lugar, con el usuario que los empleadores ya poseen en el portal estatal.

Se generó ese trámite con un formato de declaración jurada que da la posibilidad de que no se tenga que presentar certificados notariales u otra documentación.

Según los aportes brindados por la referente del MTSS, la información que se obtiene en la actualidad refiere prácticamente a, qué tipo de aportación tiene la empresa, el Rut y la cantidad de trabajadores permanentes que es un dato que no surge aportado por ninguna documentación de las que frecuentemente por una empresa, para descifrar este dato se necesita de un análisis de todas las documentaciones de la empresa y también de los hechos o que la propia empresa proporcione el dato a través de algún formato.

La dificultad encontrada respecto a la cantidad de trabajadores permanentes que posee una empresa, acciona en la resolución de que la información proporcionada por empresa en el trámite de solicitud de certificación de cumplimiento de la ley 19.691, pose carácter de declaración jurada, donde la falsedad tiene penalidades expresamente previstas.

En la actualidad existe alrededor de 15 empresas cumplen con la ley, información obtenida, ante la solicitud del certificado de cumplimiento. Esta información varía, siendo que cada 17 de noviembre las certificaciones caen, algunas empresas vuelven a solicitar la certificación otras no (información proporcionada por la referente del MTSS).

Ante la consulta del porque este número es tan bajo, la respuesta de la referente del MTSS refiere a que el registro no es obligatorio, se inscriben aquellas empresas que quieren acceder a los beneficios que la norma establece, siendo esto la exoneración de los aportes patronales. Dato no menor, es que muchas empresas ya poseen estos beneficios por otros programas.

De este registro no se puede tener un dato real, fidedigno de la cantidad de trabajadores con discapacidad contratados, ni de las empresas que están cumpliendo con la cuota, estas dos informaciones no surgen en la actualidad por ningún medio. A sí mismo, la referente menciona que en su momento se pensó junto con el Banco de Previsión Social, generar algún campo más en la planilla, para poder detectar a los empleadores que estaban comprendidos en la ley, referido a la característica de permanencia de un trabajador, esto no se logró concretar.

Persiste todavía la interrogante referida a ¿cómo se puede controlar y corroborara estos datos?

Se considera que esta es una de las mayores dificultades para dar cumplimiento a ley.

Si se quiere saber si una empresa está dentro del ámbito de aplicación de la ley, un inspector de MTSS tendría que verificar primero los diferentes tipos de contratos y después identificar si hay alguna relación laboral permanente encubierta lo cual no es nada sencillo; en la actualidad en MTSS cuenta con alrededor de 100 inspectores. (Referente del MTSS)

Según la perspectiva del referente del MIDES, *el MTSS tiene una tarea muy importante que refiere a la inspección de las empresas si cumplen o no cumplen con la normativa.*

Respecto a la demanda existente referida al cumplimiento de la Ley, se obtiene información de que ni el PIT-CNT, ni las OSC, ni las propias personas con discapacidad o cualquier persona en el país, ha presentado a la Comisión denuncias empresas no está cumpliendo con la cuota.

Uno se encuentra con esto, nosotros le decimos que por supuesto que si recibimos una denuncia la vamos a canalizar a la inspección, o que cualquier persona, puede hacer una denuncia ante la inspección, pero la realidad es que a nosotros no nos consta que haya una sola denuncia. Entonces a veces uno se encuentra con esto, que se reclama el control, pero ni siquiera ese control es puesto en evidencia por el movimiento sindical, por los propios trabajadores, por las organizaciones sociales...Esta en el discurso la solicitud, el pedido de contralor, pero en los hechos no se ha movido ningún procedimiento de los que existen par que se haga efectivo. (Referente MTSS)

Las empresas que se acercaron a la Comisión para solicitar información sobre la normativa, poseen un perfil que ha variado; en el primer año de aplicación de la norma (2019), hubo un acercamiento importante de las empresas nacionales que solicitaron información a la CNIL, en la actualidad la solicitud de información proviene de empresas extranjeras que se quieren instalar en Uruguay. Mayoritariamente las empresas que buscan asesoramiento en la CNIL, provienen del sector Comercio y Servicios.

El asesoramiento que se les realiza a las empresas es por las vías de comunicación virtual que se ha creado para la CNIL.³⁶

Desde el año 2013, PRONADIS, desarrolla talleres de sensibilización como una acción de asesoramiento y sensibilización sobre la temática discapacidad a la sociedad. Con la creación de la ley 19.691 se comienza a proporcionar estos talleres, a las empresas que incorporara a su equipo de trabajo, una de personas con discapacidad. Con el propósito de brindan conocimiento respecto a las características de ese futuro trabajador que se va a incorporar, *para armonizar el ingreso y que este no sea dificultoso.*³⁷

Se puede concluir que en estos dos años que comprende el estudio (2020-2021) el Estado, se ha dedicado a la interiorización e interpretación de la ley. Se denota la preocupación de todos los actores, por el cumplimiento de la cuota, consideradas escasas las acciones ejecutadas hasta la actualidad.

³⁶ Portal del estado con información sobre la solicitud de asesoramiento para las empresas ante la inclusión laboral, <https://www.gub.uy/tramites/registro-empresa-inclusiva-asesoramiento-inclusion-laboral>

³⁷Terminología utilizada por el referente del MIDES entrevistado

La tercera hipótesis hace referencia a que, *el desconocimiento que poseen las empresas, respecto a la discapacidad, es la principal barrera que contribuye a que el 80% de las personas con discapacidad, pertenecientes a la PEA, se encuentran desempleadas.*

Las reflexiones de todos los actores entrevistados concuerdan en que la falta de accesibilidad y el conocimiento respecto a la discapacidad son las principales barreras presentes para que se genere la inclusión laboral.

A mí no me es fácil buscar trabajo por mí mismo...la empresa empieza a cuestionarse en cuanto a la accesibilidad, por ejemplo, al espacio, que hay que hacer y que no hay que hace, y eso a veces genera... no sé, no digo malas cuestiones, sino que genera dudas que a veces hace que, las interrogantes que surgen por parte de los empleadores al momento de contratar una persona con discapacidad, a veces me parece que eso detiene un poco el proceso de incorporación de las personas. (Hombre, 30 años)

Las empresas deberían invertir en accesibilidad y estar más empapadas en lo que es la discapacidad. (Mujer, 32 años)

Ponernos etiquetas y pensar que no somos capaces de lograr cosas importantes, eso es muy difícil de cambiar. (Mujer, 30 años)

...la principal barrera, que encontramos todo el tiempo es la falta de accesibilidad web, esa es la principal, luego tenemos lo que está vinculado a los llamados, como se hace los llamados, a las exigencias que a veces, o a los requisitos que se pide en algunos puestos de trabajo donde están como muy lejanos a lo que es la realidad de los colectivos, cuando piden, no sé, niveles de inglés o niveles de educación terciaria o muy altos o muy exigentes; cuando sabemos que bueno, no hay educación inclusivas y las personas con discapacidad habitualmente, son, hay un porcentaje muy alto de abandono, o que directamente no llega a la universidad y es más, con suerte a veces terminan el ciclo básico del secundario. (Referente de UNCU)

En el caso de las personas con discapacidad motriz y también quizás algunas personas ciegas, las dificultades para el transporte, que no haya un transporte, una ciudad realmente accesible, dificulta el traslado, ya sea al trabajo o a un centro educativo para formarse o incluso a la búsqueda mismo de empleo. (Referente de ADdU)

La falta de intérprete... las barreras más grandes es la falta de comunicación, que al no tener acceso a un intérprete...las empresas privadas se ven obligadas a pagar, porque tiene que pagar el sueldo del intérprete... Las personas sordas, necesitan si o si el intérprete en las primeras horas y en los primeros días de trabajo y además cuando hay cambios en la empresa, cambios de tareas, cuando tiene que hablar algo personal con alguno de sus jefes, cuando tiene alguna reunión de trabajo. (Referente de CINDE)

Otra de las dificultades es la falta de accesibilidad en los llamados y en la difusión de los llamados, y en las bases. (Referente de UNCU)

Para conocer la forma correcta en que debe ser desarrollado un llamado, considerado ante los requerimientos de la accesible para las PcD, se obtiene información respecto a que, lo adecuado es que las bases deberían estar en formato de texto, con lenguaje sencillo y en formato digital, mediante video con interpretación en lengua de señas.

La falta de adecuación en el texto, en la publicación y difusión de los llamados, acciona como una de las principales barreras encontradas en los discursos.

Las adaptaciones que se debe realizar para el ejercicio del trabajador en su desempeño laboral comprendidos como los ajuste razonable,³⁸ necesarios para hacer valer el derecho al trabajo.

Las adaptaciones que se hace en el puesto de trabajo y las adquisiciones necesarias para el desempeño laboral del funcionario es comprendido como ajuste razonable (se entiende que la incorporación del interprete en lengua de seña, el lector de pantalla que utilizan las personas con discapacidad visual, obtener un escritorio a medida, la ubicación del funcionario es un espacio que le sea accesible su circulación y movilidad, etc.)

El desconocimiento respecto a la capacidad laboral de las PcD, y como se adapta el puesto de trabajo, son los dos factores que obstaculizan la apertura de las empresas privadas para la contratación de esta población.

Creo que la principal barrera y la que es transversal a todo, a las barreras que surgen después, es un tema cultural, de percepción y de cómo son concebidas las personas con

³⁸ Los ajustes razonables suponen una garantía al derecho de igualdad de oportunidades laborales de las personas en situación de discapacidad. Éstos surgen como respuestas a las barreras físicas y/o sociales que impiden o limitan a las personas del colectivo de realizar una acción de manera convencional. Fuente: <https://fundacionbl.org/discapacidad-y-empleo-que-son-los-ajustes-razonables>

discapacidad. No hace muchos años no se las consideraba personas hábiles para trabajar, todavía falta mucho por hacer en ese sentido y estas concepciones culturales, también afectan a las familias, que muchas veces no acompañan los procesos de inclusiones laborales, no acompañan procesos de formación para el empleo, o procesos de inclusión educativa, porque bueno, también en la familia como en toda la sociedad, persiste una concepción de la discapacidad como un enfermedad, una limitante, una minusvalías, etc. (Referente de ADdU)

...las barreras actitudinales, que está vinculado, bueno, al temor los prejuicios, el desconocimiento. (Referente de UNCU)

Hay una cantidad de temas y tabú...pero que vayan y te den un carné de salud que diga con restricciones... anda a una empresa donde tienes una fila de no sé, treinta personas que viene atrás y tu carne de salud dice con restricciones... Entonces tienes que ir con un programa de Inclusión atrás. (Referente Centro Martínez Vizca)

Que las personas conozcan lo que es la comunidad sorda, también, porque a veces piensan que las personas sordas, son como que no logran, no saben o que tiene poca inteligencia o que no estudiaron...pueden pensar mal por no informarse...La falta de información general sobre los conceptos que se tiene sobre las personas sordas. (Referente de CINDE)

Como otra barrera con las que se encuentran las personas con discapacidad, cuando buscan incorporarse al mercado laboral, hace referencia a las dificultades en el acceso a la educación y a la formación para el empleo.

El tema de la inclusión educativa es una barrera importante y de la formación para el empleo después. Estas dificultades o barreras culturales y las concepciones, hacen que las personas con discapacidad, antes incluso de acceder a un empleo, tengan dificultades para acceder a la educación y formarse, para después acceder con mayor facilidad al empleo, como cualquier otra persona sin discapacidad, que, si no accediste a la educación, después las oportunidades de empleo se ven reducidas. (Referente de ADdU)

Se constata en la información obtenida, de la referente de la UNCU, que la intermediación laboral que realizan las OSC, apoyando a las PcD, en la formación para el empleo y en la búsqueda de trabajo, acciona como un factor valorado como favorable por las empresas, el cuál termina siendo una barrera para las personas con discapacidad que no lo poseen.

...muchas veces cuando las personas se presentan solas a un puesto de trabajo, muchas veces no tienen el poder de negociación hacia un puesto, a lo que es la adaptación ya a veces tampoco tienen las herramientas, por me parece que sigue siendo tan importante después de casi 20 años que estamos aquí en Uruguay, un programa que siga haciendo la intermediación laboral, porque todavía los colectivos no tienen, herramienta ya además hay también un tema de prejuicios y cuestiones vinculadas a lo actitudinal que son las que cierran las puertas, las barreras actitudinales.

Las empresas valoran mucho el apoyo de las Organizaciones, porque no se animan hacerlos solos, además una empresa siente que bueno, una Organización que está especializada en la Inclusión Laboral, se siente por supuesto más respaldada. Una Organización que les va a ayudar a seleccionar a una persona adecuada para el puesto de trabajo, que los va a acompañar, a acasarse en la definición del puesto de trabajo. (Referente de ADdU)

Se destaca en los discursos obtenidos, la falta de conocimiento, de recursos, y una política de Estado con acciones concretas y recursos destinados a este fin. Creo que falta gente que se dedique a salir a buscar a las empresas, porque a veces las empresas no saben a quién recurrir, eso fue lo que nos pasó. (Referente TURIL y Lontirel S.A)

Este desconocimiento es un tema de la propia sociedad, no estamos hablando de empresas puntuales, equipos de recursos humanos puntuales, estamos hablando de que esta temática sobre todo lo que tiene que ver con el valor que significa, el valor y todo lo que hay atrás del derecho de las personas a poder acceder a un trabajo digno, decente, como dice la OIT, con independencia...El desconocimiento en si sobre la discapacidad y el desconocimiento sobre el valor el aporte que la persona con discapacidad pueda dar en la sociedad. Más allá de que se hable que hay una evolución del modelo medico hacia un modelo social, en los hechos, uno ve que todavía existe, queda vestigio de modelos antiguos, de la lastima, el pobrecito, que le das el trabajo porque soy buenísimo, que bueno que soy que le doy una oportunidad a una persona con discapacidad. No se mira desde el enfoque de derecho. No se percibe desde el punto de vista de la productividad, de lo que significa para una empresa tener un equipo de trabajo diverso. (Referente MTSS)

Ante la interrogante realizada respecto a cómo se podría cambiar esta situación, desde la perceptiva del propio Ministerio, la referente comente que; hay que seguir trabajando en

la sensibilización y capacitación; así como generar instancias en que se diversifique y enriquezca la currículum, tanto a nivel universitario como a otros niveles, para que las temáticas estas comiencen a figurar, a aparecer...en eso también las Organizaciones Civiles tiene una grande responsabilidad. (Referente MTSS)

La cuarta hipótesis, hace referencia a que, ***el nivel educativo alcanzado por las personas con discapacidad es inferior al solicitado por el mercado laboral.***

Las personas con discapacidad no culminan los ciclos educativos en los tiempos esperados socialmente para una persona sin discapacidad. El acceso a la educación y el desarrollo de la misma, acciona como una gran barrera que genera la deserción educativa de esta población. (Información obtenida por los referentes de las OSC)

Se visualiza que el mercado laboral abierto sigue estando muy distante de la realidad de esta población, donde se pide ciertos grados de formación educativa y/o especializaciones. Los puestos laborales que son negociados por la OSC son de baja calificación, donde la culminación de ciertos ciclos educativos como el secundario y la edad, solicitando no poner rango etario, no acciona como un requisito imprescindible para el desempeño de la tarea.

Las personas están accediendo a tareas manuales, en general. Las personas con síndrome de Down, hacen jornadas de cuatro horas... porque el trabajo, aunque sea manual es muy exigente intelectualmente para la persona. En general son tareas manuales de reposición, de ordenar...recientemente se han abierto algunas oportunidades administrativas, llenador de formularios...hotelería, lavandería...Son ese tipo de tareas. (Referente ADdU)

Los cargos son mayoritariamente administrativos, en su gran mayoría administrativos básicos, y algunos en servicios generales...la mayoría son cargos básicos, no hay jefes. (Referente de CINDE)

En general con la discapacidad visual siempre, durante muchos años, el puesto donde todavía siguen consultando son los Cal Center, que si bien es cierto que la persona no necesita un caudal de capacitación enorme...bueno hay un montón de gente que no le interesa hacer ese trabajo y la tecnología también ha permitido que se abra todo un espectro vinculado a lo que es el área administrativa y contable, donde las personas pueden acceder. (Referente de UNCU)

La culminación de los ciclos educativos es percibida como un factor importante.

Ahora hay cada vez más hay sordos que han finalizado el bachillerato, el liceo completo cada vez más porque se les exige en las empresas que lo terminen. (Referente de CINDE)

La formación para el empleo tiene que ser fundamental, porque además la 19.691, habla de una persona idónea para el cargo. Habitualmente los puestos de trabajo a los que las personas acceden son los que están en la base de la pirámide, los primeros puestos de ingreso, los más básicos, los más elementales. (Referente de la UNCU)

Cuando la persona tuvo la descompensación muy joven, en general no logro terminar el liceo, cuando la descompensación fue pasado los veintitantos por lo general logro terminar el liceo y hacer una carrera. Entonces tenemos perfiles diferentes. Hay que apelar a formaciones que promuevan el empleo. (Referente del Centro Martínez Vizca)

Capaz que los que trabajan más a nivel de supermercado, o ahora igual por un tema de competencias se les está pidiendo también en todos lados, pero puede ser que los que tiene menos nivel educativo trabajan en los depósitos, fábricas o panaderías. (Referente de CINDE)

Las empresas muchas veces exigen con alta calificación y estudio, esta es una población que no tiene esa preparación. Entonces nosotros le ofrecemos, recapitarse o fortalecerse en el INEFOP... Empieza la capacitación, si se entusiasma y se engancha bien, pero los datos que tenemos del INEFOP, es que van dos semanas y no van más. Porque no hay una perspectiva real del trabajo, porque no sostienen un horario y un método de estudio...no todos. (Referente del MIDES)

Según el informe realizado por La Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE) cuanto mayor es el desarrollo social de un país, ante las políticas ejecutadas y direccionadas a mejorar la situación de las personas con discapacidad en todo el ámbito de su vida, mayor será el nivel de incorporación en la misma.

... la asistencia escolar de las personas con discapacidad de 13 a 18 años en los 17 países de América Latina y el Caribe de los que se pudo procesar información censal revela una gran disparidad de acceso... En general, cuanto mayor el nivel medio de logros sociales en un país, mayor será también el nivel medio de logros de las personas con discapacidades. En la subregión centroamericana los logros promedio difícilmente superan los 3 años de estudios. En el Uruguay, Costa Rica y Panamá se encuentra la

mayor proporción de personas con discapacidad que han completado 7 años de educación, correspondientes a la enseñanza primaria. (Vezzali et. al; s/f: 15)

A pesar que Uruguay pertenece a uno de los países de América Latina y el Caribe, donde las personas con discapacidad logran culminar mayores años en la educación, este grado de culminación es insuficiente ante la obtención del secundario completo, el grado de educación solicitado por las empresas.

Las barreras con las cuales se enfrentan las PcD, impactan en la falta de oportunidades para la continuidad educativa como unos de los primeros grandes ejes de la exclusión, dificultades en la formación para el empleo, en la propia inserción laboral, en la comunicación y por ende en el desarrollo de su derecho como ciudadano.

La exclusión y la estigmatización constituyen los obstáculos estructurales que con mayor fuerza impiden la realización de los derechos humanos de las personas con discapacidad, en general, y específicamente el derecho a la educación. Según el Comité, entre los indicadores de exclusión se encuentran los bajos niveles de matriculación y altos porcentajes de “deserción” escolar de personas con discapacidad. (Vezzali et. al; s/f: 24)

En cuanto al rango etario, se establece la importancia de negociar, la solicitud de esta característica, dejando de ser un requisito excluyente para el trabajo.

La edad es otro factor a tener en cuenta siendo que las personas obtienen pueden obtener la discapacidad en cualquier momento de su vida, o por laguna patología, accidente o demás, entonces hay persona que tienen cuarenta años que se dedicaban a una tarea y que ahora ya no la puede hacer, entonces tiene que reconvertirse. (Referente de la UNCU)

La inserción laboral de las PcD, en el sector privado, tiende a ser bajo formatos de informalidad y precariedad y en sectores y puestos de trabajo de baja calificación y jerarquía, siendo muy residual la proporción de quienes acceden a trabajos remunerados considerados como “decentes”. La Organización Internacional del Trabajo define el trabajo decente como “el trabajo productivo en el cual los derechos son respetados, con seguridad y protección y con la posibilidad de participación en las decisiones que afectan a los trabajadores” (Irisarr; 2021:8)

Consideraciones finales

El presente estudio se construyó con la finalidad de obtener conocimiento respecto a cuáles son las acciones ejecutadas por del Estado Uruguayo, entre los años 2020-2021, para promover la inclusión laboral de las personas con discapacidad, ante la ley de cuotas N° 19.691, y cuál es el alcance de estas acciones.

La OIT establece que el sistema de cuotas es un ejemplo de acción positiva que fomenta el empleo de las personas con discapacidad. La implicancia de esta acción, se debe a la necesidad de respuesta, ante las formas de discriminación estructural o institucional que viven ciertos grupos poblacionales, considerándose como una acción justificada ante el principio de igualdad.

Con la reglamentación en el año 2019, de la ley 19.691, que promuevan la empleabilidad de las PcD y la obligatoriedad del rol del Estado como garante del cumplimiento, se continúa perpetuando la perspectiva del modelo social. El trabajo es uno de los derechos fundamentales del individuo, el cual acciona como el principal organizador de la sociedad y generador de sentidos para los sujetos.

En el ejercicio de aplicación de este derecho, las normativas establecidas en nuestro país, que accionan hacia la inclusión laboral de las PcD, establecen el requisito de la valoración médica de la discapacidad³⁹, el cual validara la certificación de la discapacidad.

³⁹¿Qué papeles se necesitan para obtener el registro?

Ficha médica completada por el médico tratante de la persona, que debe completarse con informes médicos adicionales con vigencia máxima de dos años. La ficha está disponible en el sitio web de la CNHD.

- Informe médico según la situación de discapacidad de cada postulante:
- Limitaciones visuales: agudeza visual
- Limitaciones auditivas: audiograma a excepción de Implante coclear.
- Limitaciones de aprendizaje: informe psicológico con coeficiente intelectual.
- Personas con Síndrome Down: informe psicodiagnóstico o del equipo de salud que, de cuenta del funcionamiento y las capacidades, no es imprescindible poseer en coeficiente intelectual.
- Personas con TEA: Informe Psiquiátrico con detalle de tratamiento, habilidad social, autonomía en actividades de la vida diaria e higiene personal, trastornos de conducta.
- Limitaciones de relacionamiento: El Psiquiatra debe detallar patología mental, tratamiento actual, medicación, descompensaciones, frecuencia, si alguna requirió internación, dificultades en qué áreas, vínculos, etc.
- Limitaciones para movilidad: informes de radiografías, tomografías, resonancias, estudio eléctrico de miembros
- Limitaciones respiratorias: funcional respiratorio
- Limitaciones por insuficiencias renales: informe Casos de Epilepsia: Informe de Neurólogo que detalle frecuencia y tipo de crisis
- Ficha Personal completada por la persona interesada en obtener el registro de la Discapacidad con datos y firma.
- Fotocopia de la cédula de identidad, credencial cívica (si tiene) y recibo de pensión por incapacidad (si cobra).

La concepción de una certificación, determinada únicamente por la acción médica retrotrae la percepción de la discapacidad como una enfermedad, donde el foco está en el individuo; se comprueba que la actualidad sigue existiendo vestigio del modelo médico.

En el ámbito de la inclusión hay un avance importante, pero no se alcanza un pleno reconocimiento de la persona, debido a persistencia de los parámetros de la normalidad que comparan a un otro con un nosotros continúan presentes

Se considera requisito necesario el cambio de paradigma total, hacia el modelo social, respecto a la valoración expuesta en el concepto de la certificación de la discapacidad, el cual debe incorporar la mirada de profesionales de las áreas sociales y direccionar la valoración de la discapacidad como es establecida en la CDPD.

El concepto de la discapacidad establecido en la CDPD, al cual Uruguay adhiere, establece a las PcD como sujetos de derechos, refiriéndose a que la situación de discapacidad que vive una persona no está determinada por las deficiencias físicas y mentales, y si por las barreras que se encuentran presentes a nivel social para que el individuo pueda ejercer una participación activa en igualdad de condiciones que las demás personas.

El Estado, posee la perspectiva de la accesibilidad universal en su política, es un Estado que valora y coloca a todos los ciudadanos como sujetos de derecho, ante esto, se considera imprescindible de-construir las barreras existentes que inhabilitan el acceso al trabajo para las personas con discapacidad.

Es importante que las acciones se apliquen en todos los ámbitos de desarrollo del Ser, para que la inclusión sea real y el cumplimiento del derecho al acceso al trabajo será efectivo.

La información obtenida del referente del MIDES entrevistado, establece que el Ministerio ha comenzado a plantarse metas respecto a cambios considerados como necesarios referidos a la discapacidad para la aplicación de la ley 19.691.

La primera meta refiere al baremo único referido a la valoración de la discapacidad. El baremo actual utilizado en nuestro país es el español. Este baremo establece un porcentaje el cual habilita la obtención de la certificación o no respecto a la discapacidad en la persona.

Cuando se habla de baremo, se está haciendo referencia al instrumento que permite la valoración de una persona, en este caso con relación al grado de discapacidad (o invalidez, o dependencia, o incapacidad, según sea el caso). Cuando se habla de valoración, se está haciendo referencia al acto concreto de analizar la situación de una persona en base a un baremo definido con anterioridad. Cuando se habla de certificación, se está haciendo referencia al documento escrito que da cuenta de lo que se cuantificó a través de la valoración realizada en base a un baremo específico, el cual es utilizado para el goce de prestaciones dadas a esta población. (Míguez; 2019:9)

La segunda meta, implica la formación en Operadores Laborales. La ley 19.691, contempla la metodología de inclusión laboral, es competencia del Ministerio de Desarrollo Social el cual deberá, proporcionar la figura operador laboral, técnico que posee el objetivo de;

...diseñar las estrategias de apoyo individualizadas, así como, la de realizar el perfil del usuario para comenzar con la búsqueda de un trabajo. El operador laboral deberá realizar una apropiada adaptación y entrenamiento en conjunto al usuario a la hora de comenzar con el empleo seleccionado. Como última instancia deberá realizar un seguimiento del desempeño del usuario en el puesto de trabajo. (Dourado; 2016:4)

La existencia de este técnico es un elemento importante y fundamental para apoyar a la persona que está en la búsqueda de empleo y a la empresa en el proceso de incorporación del nuevo funcionario, accionando de forma favorable en el proceso de desconstrucción del desconocimiento respecto al potencial de las PcD como un trabajador productivo y al requerimiento para su desempeño laboral.

En la actualidad el Ministerio cuenta con 4 técnicos⁴⁰ que se encargan de esta tarea a nivel nacional, dato importante a tener en cuenta, el cual demuestra la escasez de personal para la aplicación de este trabajo. El representante del MIDES entrevistado, informa que, en la actualidad, esto no se ha convertido en un obstáculo, ante los escasos de la demanda de empresas que solicitan este apoyo. Como contrapartida, existe una gran demanda de mano de obra disponible, hay un aumento de la población con discapacidad que se ha acercado al Ministerio solicitando el apoyo en el proceso de búsqueda laboral. *Los trabajadores*

40 Empleo con apoyo/ Operador laboral. Fuente: <https://www.impo.com.uy/promocion-trabajo-discapacidad/>

con discapacidad se suman a la gran masa de desocupados crónicos y las PcD en edad laboral a la gran masa de excluidos del sistema productivo. (Joly; s/f: 5)

La metodología de trabajo, del empleo con apoyo y de la figura del Operador Laboral, implícitos en la ley 19.691, ya es aplicada por las OSC entrevistadas, las cuales valoran la importancia de esta tarea, para hacer efectiva la contratación de una persona con discapacidad, estableciendo que las empresas se sienten más cómodas y acompañadas en este proceso de inclusión.

Esta acción ayuda a la disminución del ciclo que se continúa perpetuando respecto a la discapacidad y la exclusión social.

Los datos brindados por el Censo 2011, demuestra que el 80 % de la población total con discapacidad que pertenece a la PEA, se encuentra desempleada, se están excluida del mercado laboral.

Con el advenimiento de la industria que demandó una división técnica del trabajo y sentó las bases para el modo de producción capitalista, surgió el empleo de la fuerza de trabajo a cambio de un salario. Relación donde los propietarios de los medios de producción procuraron contratar solo a quienes consideraban capaces de realizar las tareas repetitivas, durante largas horas de trabajo, en condiciones que en un principio demostraron ser inhumanas. Fue en este contexto que surgió el concepto de discapacidad como incapacidad para realizar trabajo productivo.... Con el desarrollo del capitalismo, entonces, surge un sector de la población en el que convergen pobreza y discapacidad. (Joly; s/f: 4)

Con el desarrollo del capitalismo convergen pobreza y discapacidad. En el informe realizado por PRONADIS (2015) se menciona que el 36,89% del universo poblacional con discapacidad tiene posibilidad de trabajar, las causas de esta realidad son diversas, considerando que las exigencias establecidas en las relaciones de productividad y trabajo generadas por el capitalismo poseen gran parte de responsabilidad de esta realidad.

Los cambios políticos, económicos y sociales producidos en nuestra sociedad, en el año 2020, generan interrogantes respecto a su trascendencia en la temática estudiada.

El nuevo gobierno nacional, encabezado por el Partido Nacional, posee un posicionamiento político-ideológico distintivo al gobierno saliente⁴¹, se establece unas nuevas formas de entender el rol del Estado, de percibir las políticas sociales, la pobreza y la empleabilidad, entre otras.

El posicionamiento político respecto a que el individuo es el culpable de su situación de pobreza, generada ante su incapacidad por generar de forma autónoma los recursos necesarios. (Partido Nacional: 2019)

En este concepto, se delega la responsabilidad del Estado, haciéndola absoluta en el individuo, causante de su propia situación de vulnerabilidad y exclusión social.

En los discursos de los actores entrevistados se visualiza la ausencia del Estado, en cuanto a la generación de acciones destinadas al amparo de la población con discapacidad.

La vulnerabilidad que posee esta población, ante la prioridad de las acciones que son ejecutadas por el Estado en estos años de estudio, demanda la necesidad de una aplicación más eficiente de la política de empleo actual.

En el año 2020, la pandemia de la COVID-19 impacta fuertemente en la economía. Las medidas ejercidas por el Estado Uruguayo para evitar la propagación del virus de la COVID-19, accionan ante al confinamiento y distanciamiento físico de sus ciudadanos, por ende, se produce una recesión económica con un impacto significativo en el mercado laboral, esto afecta el proceso de inclusión laboral en el sector privado, iniciado en el año 2019.

Esta realidad produjo un retraimiento del sector empresarial en cuanto a la generación nuevas contrataciones laborales, por ende, hubo una suba en los despidos, en las recisiones de contrato y muchas personas fueron envidas al seguro de paro. Esta situación se transformó en una barrera más, de las tantas nombradas en este estudio, a las que se debieron enfrentar las PcD en su búsqueda de trabajo.

La preocupación de esta realidad lleva a seguir buscando respuestas respecto a la forma en que impactan los cambios políticos, económicos y sociales que se han generado en los años 2020-2021, en el proceso de inclusión laboral.

⁴¹ El gobierno saliente, pertenece al llevado a cabo, luego de 15 años, por parte de la fuerza política del Frente Amplio, en donde se promulgaron las normativas que se direccionan hacia el derecho de la inclusión laboral de las Personas con Discapacidad.

¿Se agudizo la brecha existente entre la persona y el acceso al trabajo?

¿Cuál es la dimensión de esta brecha?

Cuando un individuo se encuentra excluido del entramado social como consecuencia de las dificultades encontradas y persistentes en el ejercicio de su derecho como ciudadano, se genera la noción de pobreza establecida por el nuevo gobierno.

El sistema generado por el capitalismo produce la exclusión de ciertos grupos poblacionales considerados innecesarios por la falta de utilidad que poseen. Sin la intervención de un Estado que vele por los derechos de sus ciudadanos, direccionado su política para paliar las dificultades existentes en la sociedad, para que el individuo pueda desarrollarse y hacer valer sus derechos fundamentales, se continuara estableciéndose la dinámica en la cual la situación de discapacidad empobrece más aun al Ser.

Se encuentra presente en los discursos de los actores entrevistados, la necesidad del ejercicio de un trabajo en red y coordinado entre los diversos actores involucrados para la empleabilidad de las PcD, el Estado; el sector empresarial; las OSC que poseen experticia en su trabajo ante la inclusión laboral y las propias PcD, para hacer valer lo dispuesto en la ley 19.691.

Pasado tres años desde que se ratificó la ley de empleabilidad en el sector privado, establece que las acciones generadas hasta la actualidad por parte del Estado para el incremento de la inclusión laboral son escasas. Se considera imprescindible el accionar de forma conjunta entre los diversos actores, para paliar o modificar las dificultades que se han encontrado en este periodo de tiempo, siendo una de ellas la disyuntiva de los perfiles laborales de las PcD y los perfiles solicitados por las empresas. *Las empresas muchas veces exigen con alta calificación y estudio, esta es una población que no tiene esa preparación.* (Referente del MIDES)

¿El asesoramiento realizado por parte de los Ministerios de Trabajo y Desarrollo Social para con las empresas en cuanto a la inclusión laboral como están ayudando? Se percibe la falta de conexión ente la demanda y a oferta laboral,

¿Las ofertas laboras que surgen ante la ley 19.691 son reales o son una acción que no tiene el comentado real de generar una inclusión?

Se considera importante poseer información sobre las características de la población con discapacidad perteneciente a la población económicamente activa y su acceso al empleo;

datos en cuanto a la edad, género, formación y redes institucionales que poseen como apoyo para el acceso al empleo.

Información necesaria para aplicar y desarrollar políticas que sean más efectivas y precisas.

...se debe apostar a más, y mejorar las políticas públicas existentes... pero, ante todo, procurar datos sobre nosotros, hay un gran escás de datos aun somos un sector invisible estadísticamente hablando. (Mujer, 27 años)

Un acosa que para mí es un gran debe en nuestro país, es hacer una encuesta...una encuesta sobre discapacidad, que dé cuenta de cuál es la realidad de las personas con discapacidad hoy en día, ¿cuál es su nivel educativo? ¿Cómo accede?... ¿cuantas acceden al trabajo y cuantas no?, ¿en qué condiciones acceden al trabajo? Entonces si yo puedo de alguna forma caracterizar en forma estadística la población con discapacidad, puedo desarrollar políticas que sean más efectivas, más precisas, para que las personas puedan acceder a un empleo; lo que necesitamos es que los puestos de trabajo se adecuen de alguna forma a la realidad de las personas con discapacidad. Las personas con discapacidad pueden, y de hecho lo hacen, realizar un trabajo productivo. Lo que precisamos es que se adecuen las empresas y el sector público. (Referente de ADdU)

Conocer la totalidad de las empresas que están obligadas a generar inclusiones laborales, es otra de las prioridades a las cuales se debe dirigir las acciones del Estado. En la actualidad existe alrededor de 15 empresas que están en cumplimiento con la ley.

El beneficio que se establece en la normativa para las empresas, exoneración de los aportes patronales, parece no ser un incentivo real para generar la incorporación de un trabajador con discapacidad ante la ley de cuotas; muchas empresas ya poseen estos beneficios por otros programas.

El MTSS, no posee información de la cantidad de trabajadores con discapacidad contratados, ni de las empresas que están cumpliendo con la cuota. La interrogante referida a como se puede controlar y corroborar esta situación es establecida, como una de las mayores dificultades que presenta la ley para el Ministerio.

El desconocimiento de las dos situaciones mencionadas agudiza la dificultad de dar cumplimiento a la inclusión laboral de las personas con discapacidad en la actividad privada.

El MTSS, tiene una tarea muy importante que refiere a la fiscalización de la normativa 19.691, para el ejercicio de esta tarea se debe de realizar una inspección en las empresas. En la actualidad el Ministerio cuenta con alrededor de 100 inspectores a los cuales se les ha comenzado a brindar una capacitación respecto a la discapacidad, temática desconocida para los inspectores. *...se reclama el control, pero ni siquiera ese control es puesto en evidencia por el movimiento sindical, por los propios trabajadores, por las organizaciones sociales...Esta en el discurso la solicitud, el pedido de contralor, pero en los hechos no se ha movido ningún procedimiento de los que existen par que se haga efectivo.* (Referente MTSS en la CNIL)

En Uruguay hay mucha legislación respecto a la temática de la discapacidad, la ejecución ellas es la gran dificultad encontrada.

La causa de que, en la actualidad para ciertos sectores de la población, el trabajo se una fuente de insatisfacción, se debe a las formas organizacionales hegemónicas presentes en la sociedad, las que generan los modos de vida y la identidad de los individuos.

Las construcciones histórico-sociales, causantes de las diversas formas de entender a la discapacidad, derivaron en políticas que tienen su correlato en las formas de respuesta que brinda el Estado a los problemas que presenta esta población, siendo uno de ellos, el acceso al trabajo.

El Estado Uruguayo al ratificar la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, donde se establece la concepción del derecho al trabajo que poseen la PcD, es obligado a garantizar este derecho.

La política estatal debe estar direccionada hacia la de-construcción las barreras existentes en nuestra sociedad, desarrolladas en el presente estudio, que obstaculizan la aplicación y el ejercicio de este derecho. En la actualidad las personas con discapacidad siguen encontrándose con grandes dificultades para obtener un trabajo decente. Para modificar esta realidad el Estado debe ejercer un rol activo ante el desarrollo de sus políticas de empleo, que promuevan y regulen la incorporación de este colectivo al mercado laboral, contemplando la realidad de estos trabajadores y sus necesidades.

Bibliografía

- Anteproyecto de Ley, (2015). Ley de Empleabilidad para Personas en situación de Discapacidad Inserción Laboral para Personas en situación de Discapacidad en el Ámbito Privado.
https://www.pitcent.uy/images/Fundamentos_y_anteproyecto_de_LEY.pdf
- Antunes R (1999) Ensayo sobre las metamorfosis y el rol central del mundo del trabajo, en Nómadas, núm. 12, 2000, pp. 28-37.
- (2005). LOS SENTIDOS DEL TRABAJO. Ensayo sobre la afirmación y negación del Trabajo.
http://www.iunma.edu.ar/doc/MB/lic_historia_mat_bibliografico/Historia%20Contempor%C3%A1nea/8.%20El%20inicio%20de%20neoliberalismo,%20las%20transformaciones%20financieras%20y%20el%20impacto%20sobre%20los%20trabajadores/ricardo-antunes-los-sentidos-del-trabajopdf.pdf
- Baráibar, X. (1999) "Articulación de lo diverso: Lecturas sobre la exclusión social y sus desafíos para el Trabajo Social". Revista Servicio Social y Sociedad. Editorial Cortez. N° 59.
- (2000) "Algunos aportes para la discusión sobre exclusión social". Instituto Nacional del Menor-División Social.
<http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/sura/sura-0053.pdf>
- Baráibar. X y Paulo. L (2012) El giro del giro: regreso de Uruguay a las protecciones mínimas. [file:///C:/Users/EVA/Downloads/6781-18852-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/EVA/Downloads/6781-18852-1-PB%20(1).pdf)
- Borja. J (s/f) FUNDAMENTOS DEL EMPLEO CON APOYO.
https://sid.usal.es/idocs/F8/FDO20918/fedace_fundamentos_eca.pdf
- Castel. R. (1995). "La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado." Editorial. Paidós
- (1997) La metamorfosis de la cuestión social. Editorial. Paidós.
- (2010) El ascenso de las incertidumbres: trabajo, protecciones, estatuto del individuo. Fondo de Cultura Económica.
- CDPD. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
<https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconv.pdf>
- Censo Nacional (2011) Instituto Nacional de Estadística (INE).
<http://www.ine.gub.uy>

- CEPAL (2020), Personas con discapacidad ante la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en América Latina y el Caribe: situación y orientaciones, Informes COVID-19, Publicación de las Naciones Unidas.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45491/1/S2000300_es.pdf
- Chabalgoity. A (2018) El trabajo como factor de integración: la experiencia del Programa Objetivo Empleo.
https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/23822/1/TTS_ChabalgoityAndrea.pdf
- Díaz. X. y Godoy. L. (2005) Cap. 1 Trabajo e identidades en el tránsito de la modernidad organizada a la modernidad tardía. Perspectivas conceptuales y contextuales de la investigación. Significados del trabajo, identidad y ciudadanía. La experiencia de hombres y mujeres en un mercado laboral flexible. Centro de Estudios de la Mujer. Cuadernos de Investigación No. 3.
- Dourado. B. (2016). “El proceso de inclusión mediante la estrategia Empleo con Apoyo en Uruguay y su incidencia en la Calidad de Vida de las Personas con Discapacidad”.
https://sifp.psico.edu.uy/sites/default/files/Trabajos%20finales/%20Archivos/pre-proyecto_de_investigacion_final.pdf
- Gómez. M (2019). Análisis sobre las políticas de empleo para personas en situación de discapacidad: ¿cómo se manifiesta la inclusión?
https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/24489/1/TTS_GomezMariaBelen.pdf
- Gonzales (2013). “Empleo con apoyo en Uruguay: un proceso en construcción” Vol. 1, No. 1 (Junio 2013), pp. 71-85. Editorial Fundación Emplea.
- Harvey, D. (1998) Capítulo 9: Del Fordismo a la Acumulación Flexible. La Condición de la posmodernidad Investigación sobre los orígenes del cambio cultural. Amorrortu.
- Instituto Cuesta Duarte, (2017) Informe: El trabajo en Uruguay. Presente y futuro https://www.cuestaduarte.org.uy/sites/default/files/media/2020-11/Doc_INEFOP_-_Pasado_presente_y_futuro_del_empleo_en_Uruguay_-_26_de_junio.pdf
- Irisarri. B. (2021) IDENTIFICACIÓN DE BARRERAS PARA LA INCLUSIÓN LABORAL DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

<https://uruguay.un.org/sites/default/files/202105/Barreras%20inclusi%C3%B3n%20laboral%20Irisarri%2010May21.pdf>

- Joly. E. (S/F) Discapacidad y empleo: Por el derecho a ser explotados.
<http://redi.org.ar/Documentos/Ponencias/Trabajo/Discapacidad-y-empleo-Por-el-derecho-a-ser-explotados.pdf>
- Largo. F. (2008) Ajustes razonables del puesto de trabajo para personas con discapacidad. Estudio de fuentes secundarias.
<https://sid.usal.es/idocs/F8/FDO22275/factoresadaptpuestos.pdf>
- Leopold. Et al (2016) ORGANIZACIÓN Y MOVIMIENTO, CENTRAL Y CONVENCIÓN Una perspectiva del sindicalismo uruguayo a partir del XIIº Congreso del PIT – CNT.
<http://www.internet.com.uy/afae/biblioteca/organizacionymovimientoPITCNT.pdf>
- Ley 18.651.
https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/URY/Anexo%205_18844_S.pdf
- Ley 19.691
file:///C:/Users/Gesti%C3%B3n%20AGORA/Downloads/EVA/REGLAMENTACION_DE_LEY_19.691.pdf
- Marinakis. A. (2020) panorama Laboral en tiempo de la COVID-19. Uruguay: Impacto de la COVID-19 sobre el mercado de trabajo y la generación de ingresos. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---am%C3%A9ricas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_756332.pdf
- Marx. K (1987) El proceso de producción del capital" El Capital. Libro primero Tomo 1 Ed S XXI
- (s/f) TRABAJO ASALARIADO Y CAPITAL. Ediciones de Lengua extranjeras
- Meresman. S, Ullmann. H (2020) COVID-19 y las personas con discapacidad en América Latina Mitigar el impacto y proteger derechos para asegurar la inclusión hoy y mañana.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46278/1/S2000645_es.pdf
- Midaglia y Castillo (2010). “El significado político del Ministerio de Desarrollo Social uruguayo” en Mancebo y Narbondo “Reforma del Estado y políticas

públicas de la Administración de Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos. Montevideo, Uruguay. Editorial Fin de siglo

- MIDES (2009) “Misión”. <http://www.mides.gub.uy/4376/mision>
- (2014). Uruguay y la convención sobre derechos de las personas con discapacidad. http://pronadis.mides.gub.uy/innovaportal/file/33704/1/convencion_enero_2014.pdf
- MIDES y UDELAR (2015). Discapacidad y Trabajo en Uruguay. Perspectiva de Derechos. http://pronadis.mides.gub.uy/innovaportal/file/40851/1/pronadis---discapacidad-y-trabajo-en-uruguay_web.pdf
- Míguez. M. (2009) Construcción Social de la Discapacidad. Ed. Trilce.
-(2019) “El derecho a la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad” – Uruguay Mapeo modelos de valoración de la discapacidad “Mecanismos de valoración de la situación de discapacidad/dependencia” https://inclusionydiscapacidad.uy/wp-content/uploads/2020/04/2-Version-completa-Mecanismos-de-valoraci%C3%B3n-de-la-situaci%C3%B3n-de-discapacidad-y-dependencia_finalweb2020.pdf
- Núñez. I y Santos. S (2019). DISCAPACIDAD Y RELEVAMIENTOS ESTADÍSTICOS. <https://www.bps.gub.uy/bps/file/16333/1/64.--discapacidad-y-relevamientos-estadisticos.-autores-i-nunez-y-s.-santos.pdf>
- Noguera. A. (1998). La transformación del concepto del trabajo en la teoría social.<file:///C:/Users/D732069/Downloads/janflde3.pdf>
- OIT (2001). Repertorio de recomendaciones prácticas sobre la gestión de las discapacidades en el lugar de trabajo. <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb282/pdf/tmemdw-2.pdf>
- (2015) Políticas nacionales de empleo: Una guía para las organizaciones de trabajadores ¿Qué es una política nacional de empleo? https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/--emp_policy/documents/publication/wcms_441060.pdf
- (2015) Trabajo decente para personas con discapacidad: promoviendo derechos en la agenda global de desarrollo.

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_430938.pdf

- Palacios. A. (2008) El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. <https://www.upla.cl/inclusion/wp-content/uploads/2014/10/El-modelo-social-de-mercado.pdf>
- Paroli. C. (2019). El proceso de individualización de la integración laboral en las políticas de empleo juvenil. Análisis de los programas de capacitación profesional del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional. https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/23618/1/TTS_ParoliCarla.pdf
- Partido Nacional (2019) Lo que nos une. Programa de Gobierno 2020/2025. www.partidonacional.org.uy.
- Pastorini. A. (1995). Políticas Sociales y Servicio Social en el Escenario Neoliberal. UFRJ.
- Perazzo. I. (2012). El Mercado Laboral Uruguayo en la última década. <file:///C:/Users/Gesti%C3%B3n%20AGORA/Downloads/dt-01-12.pdf>
- Ruzo. N. (2008) "Fundamentos para el estudio del Ser Social en la contemporaneidad. Algunas anotaciones desde una perspectiva ontológica" FCS.UDELAR
- Samaniego. N. (2002). Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina. Serie "Macroeconomía del desarrollo", núm. 19, CEPAL.
- Tobón. M et.al (1986) La práctica del Trabajador Social. Guía de análisis. CELATS-Equipo de Capacitación. Editorial Humanitas.
- Velarde. V (2012). Los modelos de la discapacidad: un recorrido histórico <https://dadun.unav.edu/bitstream/10171/29153/1/REYH%2015-1-12Velarde%20Lizama.pdf>
- Vallez. M (s/f) Técnicas Cualitativas e Investigación Social. Reflexión Metodológica y práctica profesional. http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/valles__miguel__cap__6_tecnicas_cualitativas_de_investigacion_social_compressed.pdf

- Velázquez. R (2008). Discapacidad y mundo del trabajo.
https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/18362/1/TTS_Vel%C3%A1zquezRossana.pdf
- Velázquez. R. (2009) Hacia una nueva definición del concepto “política pública.
<https://www.redalyc.org/pdf/3596/359633165006.pdf>
- Vezzali.F, Entenza. A y Modé. G (S/F). EL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. (CLADE).
https://redclade.org/wp-content/uploads/CLADE_InformeDiscapacidad.pdf
- Vignolo. A. (2017) Las Políticas Activas de Empleo en el Uruguay "progresista". Análisis del período 2005-2015.
<http://www.congresoalacip2017.org/archivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czoZNToiYT0xOntzOjEwOiJRF9BUiFVSUZPIjtzOjQ6IjI3NzIiO30iO3M6MToiaCI7czoZMjoiMDExZWJkOGY1NzQ4MzgzNjhhkY2IzNTcwN2IyNDNhMjQiO30%3D>
- Xiberras. M. (1996). As teorías da exclusao. Para urna constucao do imaginario do desvio. Instituto Piaget.
- Zondek. A. (2016) Manual para una de Personas con Discapacidad.
https://sid.usal.es/idocs/F8/FDO27291/Manual_Inclusion_laboral_Andrea_Zondek.pdf