

Avances y pendientes en la legislación y programas de empleo para personas con discapacidad intelectual desde la perspectiva de instituciones y beneficiarios durante 2017

Progress and pending issues on legislation and employment programs for intellectually disabled individuals offered by institutions and beneficiaries during 2017

María Julia Álvarez y María Eugenia Labrunée*

Universidad Nacional de Mar del Plata. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Argentina

Resumen

Este documento analiza los avances y pendientes en los programas de inclusión laboral de personas con discapacidad intelectual ofrecidos por el estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Para esto, describe la oferta institucional vigente y la percepción sobre su funcionamiento. El acercamiento considera la perspectiva de quienes gestionan estos programas en instituciones, así como beneficiarios de Ciudad Autónoma de Buenos Aires y del Gran Buenos Aires en 2017. Es decir, el abordaje incluye un análisis de datos de fuentes secundarias e información primaria: entrevistas en profundidad con trabajadores con discapacidad intelectual y referentes de organizaciones que apoyan su inclusión laboral.

Como resultado, se evidencia una incipiente mejora de los niveles de inclusión laboral de este grupo con efectos positivos en el bienestar, especialmente subjetivo, gracias al acceso a programas estatales y de diferentes OSC. Se reflexiona sobre los pasos que restan hacia una adecuada aplicación de la legislación y las mejoras necesarias para ampliar el acceso al trabajo para las personas con discapacidad e igualar sus oportunidades.

Palabras clave: discapacidad intelectual, inclusión laboral, bienestar, políticas de empleo.

Abstract

This manuscript analyzes the progress and pending issues on relevant inclusion programs addressed to intellectually disabled individuals offered by the state and Civil Society Organizations -CSO-. The approach is based on the perspective of those who manage these programs in different facilities as well as on the

* ✉ melabrun@mdp.edu.ar

Copyright: © 2019 FCEyS-UNMDP. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional. ISSN 1852-6535 (En línea).

beneficiaries of the Autonomous City of Buenos Aires and Greater Buenos Aires during 2017. It describes the current institutional offer and the perception of how it operates. The approach further includes a data analysis from secondary sources and primary information: in-depth interviews with intellectually disabled workers and references from specific organizations that support their work inclusion.

As a result, there is evidence of an incipient improvement in the levels of work inclusion of this group, with positive effects on welfare, especially subjective, thanks to state programs access and to different CSOs. Reflections are posed on the steps that remain to be taken on the way to adequate law enforcement and to the improvement necessary to expand work access for disabled individuals in order to ensure equal opportunities.

Keywords: *intellectual disability, work inclusion, welfare, employment policies.*

Recibido 6 septiembre 2018 / Revisado 30 noviembre 2018 / Aceptado 7 enero 2019

1. Introducción

La problemática de la inclusión laboral de Personas con discapacidad (PD) viene siendo analizada desde diferentes disciplinas (sociología, psicología, economía, psicopedagogía) en los últimos años en nuestro país y en el exterior (Stang Alva, 2011; Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2013; Mercado García, Aizpurúa González, y García Vicente, 2013 y Organización Mundial de la Salud [OMS], 2011, entre otros). Estos estudios describen los factores que influyen en las dificultades para acceder al mercado laboral de este segmento poblacional, siendo que el trabajo es un espacio privilegiado para su integración social, la construcción de su identidad y realización personal con efectos positivos sobre su autoestima y estado de ánimo. Según la OIT (2013), parte importante de las PD se mantiene al margen de procesos inclusivos a causa de barreras y prejuicios, entornos inaccesibles y leyes intervenciones insuficientes o mal diseñadas. Además, hay evidencias de una relación entre discapacidad y pobreza debida a las menores tasas de empleo justamente en aquellos lugares donde hay mayores tasas de discapacidad (Bellina Yrigoyen, 2013).

Por otra parte, si bien diferentes investigaciones muestran las ventajas de la inclusión laboral de PD, tanto para ellas como para quienes las contratan, Cinalli (2014) encuentra que “las empresas no consideran actualmente la cuestión de la discapacidad y menos aún lo referido a la inserción laboral de jóvenes profesionales con discapacidad” (p. 121).

Estas tensiones -las dificultades de acceso al mercado de trabajo de las PD, siendo una de las aristas fundamentales para lograr su integración social, y las renuencias desde la demanda del mismo-, son las que resaltan la importancia de estudiar cómo el Estado y la sociedad civil avanzan en la protección de su derecho al trabajo. Interesa especialmente, en este análisis, abordar desde la perspectiva de los responsables de instituciones que acompañan y aquellas personas con discapacidad intelectual -PDI- (o familiares o tutores a cargo), el

conocimiento sobre programas, leyes y políticas y su percepción sobre las condiciones en que se aplican, su adecuación y pertinencia.

Para esto, se llevaron a cabo entrevistas en profundidad a PDI trabajadoras, a responsables de organizaciones vinculadas a su inclusión laboral y que han participado en el proceso de diseño de reglamentaciones y la legislación vigente, así como a directivos y profesionales de instituciones que intermedian con los programas en Ciudad Autónoma de Buenos Aires -CABA- y en partidos del Gran Buenos Aires -GBA-.

Inicialmente, se avanza en una revisión de antecedentes y bibliografía, primero, centrada en el trabajo y su función social, luego, en el bienestar objetivo y subjetivo, definiciones de discapacidad, la importancia de su inclusión laboral y especificaciones acerca de las políticas sociales y de empleo. Más adelante, se expone la metodología utilizada, de carácter cuanti y cualitativo. En los resultados, se presenta la situación del mercado laboral para las PD para todo el país, CABA y GBA, de acuerdo a fuentes estadísticas oficiales y entrevistas en profundidad. Posteriormente, se presenta la oferta institucional -legislación y programas- y un análisis de su funcionamiento sistematizando los avances identificados. Desde 2003, en Argentina, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) se transformó en un actor principal, no solo por promover la cantidad y calidad del empleo, sino también por asumir el rol de fiscalizar el cumplimiento de las normas y la protección a los trabajadores. Se generaron estudios, proyectos y diagnósticos facilitadores de debates actualizados en las diferentes problemáticas del campo (Lanari, 2015). Finalmente, se exponen las cuestiones pendientes para aumentar su alcance, eficiencia y sostenibilidad donde resalta la necesidad de aplicar la legislación más reciente, salvar vacíos legales y la accesibilidad a programas por parte de aquellos PD provenientes de hogares más vulnerables.

2. Marco teórico

2.1. El trabajo y su función de integración social

Para ahondar en la problemática de la inclusión laboral de PD, se destaca la necesidad de poner en discusión el concepto de trabajo. A lo largo de la historia, se lo ha definido desde diferentes perspectivas. Desde la asociación con una “actividad física penosa, que moviliza un saber productivo, utiliza herramientas apropiadas y se sirve de una tecnología” con el fin de satisfacer las necesidades vitales (Neffa, 1999, p. 3), pasando por la concepción marxista, que lo define como una realidad social, hasta una noción con las funciones de ser fuente de identidad personal e integración social. Afirma, este autor, que recién en las últimas décadas el trabajo ha sido progresivamente concebido como una actividad donde los seres humanos se descubren, se construyen a sí mismos y se relacionan con otros. Pasó a ser considerado un espacio para la integración social, la construcción de identidad y realización personal. Es por ello que Noguera (2002) plantea la dicotomía: “concepto amplio vs. concepto reducido” de trabajo. El amplio considera que una actividad laboral puede tener recompensas intrínsecas.

En cambio, el reducido sólo consideraría recompensas extrínsecas (dinero, supervivencia, reconocimiento social, etc.).

Esta discusión sobre el sentido del trabajo aporta un marco para la interpretación de la información recogida. Si se considera al trabajo únicamente como una fuente para obtener los medios necesarios para la subsistencia, no serán necesarios los esfuerzos por incluir laboralmente a las PD puesto que podrían obtenerse vía asistencia. Pero, si se considera al trabajo desde un concepto amplio, tiene sentido el esfuerzo desde los programas de gobiernos y las organizaciones civiles.

2.2. El bienestar: objetivo y subjetivo

Por otra parte, es necesario referir qué entenderemos por bienestar. Este concepto multidimensional incluye, por un lado, al bienestar material, objetivo, entendido como un conjunto de necesidades básicas satisfechas, proveniente de la corriente utilitarista y ligado a la idea de universalidad -existen requerimientos comunes a todo ser humano verificables externamente- (Manfredi, 2017). Algunos indicadores exponen a las condiciones de vida materiales: ingreso, consumo y riqueza (Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009). También, el concepto incluye el grado de satisfacción o felicidad de las personas. Por lo tanto, es más amplio cuando considera su dimensión subjetiva. Este bienestar subjetivo -BS- está asociado con el propio juicio respecto al grado de felicidad o satisfacción del que goza cada persona. Los indicadores no son observables externamente y se obtienen, generalmente, con encuestas de percepción (Manfredi, 2017). Iglesias, Pena y Sánchez (2013) enumeran ciertos determinantes: salud individual y del entorno familiar, bienes relacionales y situación familiar, laboral, renta y su distribución, entre otros. En general, lo que determina el BS está relacionado con la valoración que hacen los individuos de estos factores. Según lo desarrollado hasta aquí, el trabajo en sentido amplio genera impactos positivos sobre el bienestar tanto objetivo como subjetivo de las personas.

2.3. Definiciones, perspectivas y clasificaciones respecto a la discapacidad

También es necesario clarificar la definición de discapacidad, sus distintos niveles o grados, dada su complejidad, dinámica, multidimensionalidad y multicausalidad. En el preámbulo de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las PD (2006), se reconoce que la discapacidad es un “concepto que evoluciona”, y destaca que “resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y el entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones con los demás” (OMS, 2011, p. 4). Esto significa que no es un atributo de la persona. Zakin (2014) rescata la interpelación de dos modelos o perspectivas de la sociedad sobre la discapacidad: el médico, en el que la discapacidad está vista como limitante, en la cual las personas no son vistas como productivas; y el social, según el cual la discapacidad depende de y es causada por las barreras físicas y actitudinales que presenta la sociedad, con lo cual no es responsabilidad del individuo adaptarse a los estándares impuestos, sino que es responsabilidad de esa sociedad crear

condiciones donde la discapacidad no exista. La primacía del modelo médico durante muchos años habría contribuido a que se considere a las PD como no productivas y, por lo tanto, con menos probabilidades de obtener un empleo. A lo largo de los años, se ha dado un viraje hacia una perspectiva estructural y social (modelo social).

Según la Organización Mundial de la Salud, en su clasificación de la discapacidad, para el modelo médico la discapacidad es un problema de la persona, provocada por una enfermedad o un accidente, que requiere de cuidados especializados con el objetivo de alcanzar la cura o, en su defecto, una mejor adaptación de la persona y un cambio conductual. Bajo este enfoque, la prioridad es la atención sanitaria y las políticas se orientan a reformar o mejorar la atención de la salud. Por su parte, para el modelo social la discapacidad es de origen comunitario, depende de una multitud de condiciones, algunas del individuo y otras del entorno. Por lo tanto, modificar adecuadamente el ambiente para la participación plena de las PD es una responsabilidad colectiva (OMS, 2001).

En tanto, la legislación argentina, en su Ley 22.431/81, la define así: “toda persona que padezca una alteración funcional permanente, transitoria o prolongada, física, sensorial o mental, que en relación a su edad y medio social implique desventajas considerables para su adecuada integración familiar, social o laboral”.

En 2001, se diseñó la “Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud”, -CIF- que reformuló las anteriores. Considera dos cuestiones para establecer grados de discapacidad: 1) las funciones y estructuras corporales, y 2) las actividades, participación y factores contextuales. En Argentina, la Ley establece que, para acceder al régimen de empleo protegido para PD, a programas del Estado para la inserción laboral o seguridad social, es necesario presentar el Certificado Único de Discapacidad -CUD- cuya normativa utiliza estas categorías o tipos de discapacidad: motora, visceral, mental, intelectual, auditiva y visual (Servicio Nacional de Rehabilitación, 2016).

Este trabajo se centra en la inclusión laboral de las PDI específicamente. Según las normativas, se caracterizan por

un trastorno que comienza durante el período de desarrollo y se caracteriza por limitaciones significativas tanto en el funcionamiento intelectual como en la conducta adaptativa, expresada en dominios conceptuales, sociales y prácticos. [...] la deficiencia intelectual se origina antes de los 18 años, reemplaza el término de retraso mental [...] no todas las PDI tienen trastornos del comportamiento, ni todas las personas con trastorno mental son, en sentido estricto, PD (Disposición 648/15).

Son personas que presentan deficiencias de las funciones intelectuales y del comportamiento adaptativo. Una particularidad es la alteración del pensamiento abstracto, la función ejecutiva, la memoria a corto plazo y el uso funcional de aptitudes académicas. A su vez, la función ejecutiva comprende la capacidad de planificación, definición de estrategias y flexibilidad cognitiva, en alusión a la capacidad del cerebro para adaptar la conducta y el pensamiento a situaciones novedosas. Por esto, las PDI suelen tener cierta preferencia por tareas

rutinarias. En cuanto a las relaciones sociales, tienen un grado de madurez menor que otras de su edad, su comunicación y lenguaje (Asociación Americana de Psiquiatría, 2013).

Debido a la complejidad y la variedad de factores que influyen y determinan la discapacidad, no existe un criterio único de clasificación. En el caso de deficiencia intelectual, certificarán discapacidad, por un lado, personas que presentan a nivel de funciones corporales déficit de grado leve, con limitaciones en la capacidad de grado moderado, grave o completo en por lo menos el 75% de las categorías codificadas en el componente actividad y participación y, por otro, quienes manifiesten, a nivel de funciones corporales, déficit de grado moderado a completo, con limitaciones en la capacidad de grado moderado, grave o completo en por lo menos el 50% de las categorías codificadas en el componente actividad y participación (Servicio Nacional de Rehabilitación, 2015).

2.4. ¿Por qué es importante mejorar la inclusión de las PD?

Una de las razones, que justifican los esfuerzos para mejorar la inclusión laboral de las PD, es la documentada relación que existe entre discapacidad y pobreza. Bellina Yrigoyen (2013) expone evidencia empírica a nivel internacional que lo sustenta y sostiene que es observable en las menores tasas de participación en el mercado laboral. Las condiciones propias de la pobreza generan circunstancias para que aumente la PD, a la vez que viven en peores condiciones de vivienda y trabajan en ocupaciones más riesgosas (Elwan, 1999).

Por otro lado, se verifican beneficios para las empresas. Por caso, la Organización Internacional del Trabajo (2013) evaluó, en Chile, la experiencia de empresas que contratan PD y concluyó en una preeminencia de beneficios económicos por sobre los cualitativos o simbólicos, aunque también su incorporación ha impactado positivamente en la motivación del resto de empleados, en las relaciones internas y en la reputación empresaria. Las PD son percibidas como trabajadores leales y estables, con baja tasa de rotación, ausentismo y accidentabilidad. Su inclusión desactiva el prejuicio, rompe con la falta de información, pone un tema en la agenda y señala el valor de la diversidad.

Bozzalla et al. (2013), al haber estudiado el caso en Argentina, expresan que las empresas que incorporaron en su plantel trabajadores con discapacidad han visto revitalizado su equipo humano y aumentadas su productividad y ventaja competitiva. Estas personas transmiten valores de responsabilidad, puntualidad y mayor calidad de desempeño laboral. De todas maneras, en Cinalli (2014) se sintetizan diversos estudios sobre la inclusión laboral en el marco de la dimensión social de la RSE para Argentina y allí concluye "Las empresas (...) no están dispuestos a invertir su dinero" (p. 121).

Siguiendo, en OIT (2013), se destacan beneficios, por una parte, en la calidad de vida de la persona debido a la mejora en su situación económica (mejora del bienestar objetivo) y, por la otra, la mejora de la autoestima y del estado de ánimo, amplía las relaciones sociales y aumenta su autonomía (mejora del BS). Se confirma aquí este sentido más amplio del trabajo. En este segmento tan vulnerable de la sociedad, cobra mayor importancia esta función social y de autorrealización del trabajo. En un estudio sobre integración laboral de PDI

(Tejeiro, 1995) se plantea que la integración de este grupo podría modificar el propio diagnóstico en caso de retraso mental, ya que trabaja sobre su capacidad intelectual y adaptativa. Agrega implicancias positivas en la autoestima y en su interacción con otros.

2.5. Las políticas de inclusión laboral para las PD

En cuanto a los esfuerzos por mejorar la inclusión laboral, Bertranou y Paz (2007) presentan una enumeración de las distintas políticas dirigidas a las personas desempleadas en general, algunas utilizadas en nuestro país específicamente para PD: Servicios de colocación; Capacitación y entrenamiento; Creación directa de empleo y subsidios a la contratación, transferencias hechas por el Estado -reducciones impositivas o cobertura de algunos costos laborales- a las firmas que contraten miembros de determinado grupo vulnerable; creación directa de empleo en el sector público y el fomento a la creación de proyectos productivos. También refieren a la articulación entre políticas y programas. Otros son los Seguros por desempleo, las prestaciones por jubilación anticipada y las indemnizaciones por despido. En general, en la administración de las políticas, las personas de mayores ingresos logran acceder a los servicios privados, mientras que las de menores ingresos son usuarios de servicios públicos.

Mareño Sempertegui (2015) reflexiona acerca de determinadas “representaciones sociales” en torno a las PD y analiza en qué medida éstas atraviesan las políticas de promoción del empleo específicas. Desde la sociología, expone dos hipótesis que reflejarían las principales barreras a la empleabilidad e inserción laboral de esta población: que, en los mercados laborales de la región, predomina una concepción reduccionista de la empleabilidad como un conjunto de cualidades y atributos personales que adquieren las personas y que las condiciones de empleabilidad de las PD se ponen en cuestión a priori debido al mito de la inempleabilidad inherente, consecuencia de la preeminencia y naturalización de perspectivas médico-biológicas sobre la discapacidad.

2.6. Aspectos metodológicos

Por un lado, considerando las técnicas de evaluación de políticas más comunes, descriptas por Bertranou y Paz (2007), se lleva adelante una evaluación del proceso. Es un análisis descriptivo que orienta sobre el funcionamiento de los programas. Para ello, inicialmente, se sistematizó información acerca de la oferta institucional específica para PD en Argentina. Luego, para cumplir con el objetivo propuesto, se avanzó en el desarrollo de técnicas de recolección y análisis de información cualitativa, específicamente, entrevistas en profundidad. La elección de los entrevistados comenzó con averiguaciones de organizaciones dedicadas a la inclusión laboral de PD en el territorio, como Talleres Protegidos de producción y hogares que los albergan, entre otras. A partir de allí, se continuó con la técnica de la “bola de nieve” (Taylor y Bogdan, 1987). Luego del primer contacto con las organizaciones que respondieron y accedieron a las entrevistas, dichos informantes aportaron datos y oportunidades para contactar a otros, así como a beneficiarios de programas.

El total de entrevistas fue 15, 7 de las cuales fueron realizadas a responsables de las siguientes instituciones públicas y privadas: CONADIS (Consejo Nacional de Integración para las Personas con Discapacidad), Taller Protegido Talitakum, Federación de Talleres Protegidos, ADEEI, Nuevo Surco, ASDRA y el Cottolengo Don Orione. El resto a PDI leve a moderada -de entre 21 y 35 años de edad- que se desempeñan laboralmente en empresas a través de diferentes programas. Se diseñaron dos guiones de entrevistas diferenciados de acuerdo a cada actor. El relevamiento ocurrió durante el primer semestre de 2017. Luego de la transcripción, se sistematizaron aquellas citas que dieron cuenta acerca de las siguientes cuestiones: particularidades o complejidades que exige el abordaje de la inclusión laboral de las PDI, mostraran avances y reflexiones sobre necesidades o pendientes en cuanto al funcionamiento de programas y su implementación en CABA y GBA y aportaran a la discusión y diseño de políticas tendientes a mejorar el nivel y condiciones de la inclusión laboral, siempre diferenciando el tipo de actor entrevistado.

Por otra parte, se consultó la Encuesta Permanente de Hogares -EPH- del INDEC, sus informes técnicos del Mercado de Trabajo y las series históricas -2007 a 2017- para el total de aglomerados urbanos como el del Gran Buenos Aires -incluye CABA y partidos del GBA- (INDEC, 2017 y 2018); el Censo Nacional de Personas y Viviendas, de 2010, CNPyV; los informes del Departamento del Sistema de Información en base al Registro Nacional de PD (SNR, 2016) así como información relevada por otras investigaciones en Argentina como Mareño Sampetegui (2015).

3. Resultados

Las PDI y su condición laboral de acuerdo a las estadísticas oficiales y las entrevistas Según el CNPyV de 2010, el 12,9% de población presenta algún tipo de dificultad o limitación permanente (5.114.190 personas). El Censo considera “personas con dificultad o limitación permanente” a aquellas que declaran tener

limitación en las actividades diarias y restricciones en la participación, que se originan en una deficiencia (ver, oír, caminar, agarrar objetos, entender, aprender, etc.) y que afectan a una persona en forma permanente para desenvolverse en su vida cotidiana dentro de su entorno físico y social (INDEC, 2014, p. 10).

Están incluidas, entonces, las personas que poseían o no CUD en ese momento. Las personas con dificultad o limitación permanente de tipo cognitiva¹, o con problemas para entender o aprender -que se asocia a la discapacidad intelectual o mental de acuerdo a SNR- representan aproximadamente un 2,08% de la población argentina (Tabla 1). Se recuerda que las PD mental están fuera del universo de estudio de este trabajo, pero no es posible discriminar el dato.

¹ El CNPyV ofrece una clasificación de discapacidad diferente a la que se desprende del SNR y no es posible identificar en forma separada la discapacidad mental de la intelectual. Además, estas estadísticas recogen datos de personas que habitan viviendas particulares, o sea, no considera los residentes de hogares, residencias u otras instituciones.

Tabla 1. Población con dificultades o limitaciones permanentes, por tipo.
Total Argentina, 2010

	Población en viviendas particulares con dificultad o limitación permanente por tipo				
	Visual	Auditiva	Motora		Cognitiva intelectual o mental según SNR
			Superior	Inferior	
Total	3.272.945	945.168	881.199	1.929.458	824.407

Fuente: INDEC, 2010

En cuanto a la realidad de la CABA, el 1,5% manifestaba discapacidades de tipo cognitiva, mientras que el mismo valor para el GBA fue de 1,85%.

Por su parte, el Registro Nacional de PD, elabora informes sobre aquellos que acceden a CUD. Para 2016, relevó 957.910 acumulados en todo el país (SNR, 2016). Al analizar su condición de actividad, las PD con CUD del total del país que fueron registrados ese año y declararon trabajar fueron el 13%, o sea, 22.786 personas. Vale la pena mencionar que el CNPyV de 2010 contabilizaba que, del total de personas mayores de 14 años con limitaciones cognitivas, 223.938 estaban ocupadas, el resto desocupada o, en su gran mayoría, inactivas (63,7%). Esta última fuente reflejaba, para CABA, que 12.000 estaban ocupadas, mientras que 23.895 (65%) estaban inactivas. Finalmente, en el GBA, 52.382 PD estaban ocupadas y 93.198 inactivas (62,19%).

La información primaria permite esbozar algunas de las posibles respuestas acerca del por qué se observa una alta proporción de PDI inactivos. En primer lugar, resalta el desconocimiento en cuanto a la oferta institucional de apoyo a su empleabilidad y posibilidades de inclusión entre otros aspectos que se pasan a describir luego. Por lo cual, gran parte de este grupo no se encontraría en proceso de búsqueda de trabajo. De las entrevistas, surge que la inclusión laboral de PD en nuestro país se encuentra en etapa inicial, aunque está aumentando como lo manifiesta un representante de CONADIS: “A mí lo que siempre me gusta mencionar es que estamos en un proceso, no es o toda la inclusión, o nada”.

Las organizaciones consultadas mencionaron sus datos de colocaciones exitosas: “hoy tenemos 170 jóvenes colocados en puesto, muchísimo, y son jóvenes, la mayoría con discapacidad intelectual” (Representante ADEEI). “Y ya integrados andaremos por 130 y pico en toda la historia. Hay chicos que están hace más de 20 años trabajando” (Representante Fundación Nuevo Surco). Estos cambios, según explican, se condicen con la transformación del paradigma que se ha dado en la legislación, el cual está siendo adoptado paulatinamente. Progresivamente, se pasa de un modelo médico-asistencial al centrado en la persona sujeto de derechos. Desde las instituciones que albergan PD, también exponen este cambio e intentan actualizarse: “Y hoy día se pone más el acento en eso. (...) la planificación centrada en la persona que son los nuevos paradigmas que hoy en día se desarrollan” (Representante Cottolengo Don Orión).

Según la percepción de los entrevistados, las empresas están mostrando un mayor nivel de apertura y disposición a contratar PD. Además, ofrecen una

dinámica para las contrataciones más ágil: “Ahora están mucho más abiertas (las empresas), y lo que es sector privado es mucho más rápido, más fácil que el Estado” (Directivo de ASDRA, 2017). Estos cambios responden a la puesta en marcha de determinados programas, descriptos en el siguiente subapartado. Sin embargo, también se menciona el camino a recorrer para involucrarlas: “Ojala pudiéramos llegar a un momento: ¿quierés incorporar jóvenes con discapacidad? Nosotros te brindamos esto y te cobramos. Todavía no, estamos más en el proceso de que la empresa abra las puertas” (Directivo ADEEI Laboral, 2017).

3.1. La oferta institucional para la inclusión laboral de las PD. Legislación y programas específicos en Argentina

La Constitución Nacional en los artículos 14 y 14 bis establece que todos los habitantes de la Nación tienen el derecho a trabajar y a “condiciones dignas y equitativas de labor, jornada limitada, descanso y vacaciones pagados, retribución justa, salario mínimo vital móvil, igual remuneración por igual tarea”. En forma sintética, en la Tabla 2, se muestra en orden cronológico las convenciones internacionales y la legislación más relevante en nuestro país para la inclusión laboral PD de acuerdo al paradigma que responde, los compromisos que implica para el Estado y los dispositivos instrumentados para cumplir su objetivo.

Tabla 2. Convenciones internacionales y leyes de protección y promoción a la inclusión laboral de PD en Argentina

Año	Legislación Convención Organismo	Paradigma	Compromisos en relación a la empleabilidad	Dispositivos que incluye
1981	Ley 22.431. Sistema de protección integral de las personas discapacitadas y sus modificaciones	médico	Mismos derechos y obligaciones de la PD que el trabajador normal. Coerción a emplear PD en instituciones públicas <hr/> (1983) Dedución impuesto a las ganancias a empresas	Franquicias y estímulos. Talleres protegidos
1991	Ley 24.013. Ley Nacional de Empleo	médico	Certificación de discapacidad por la Secretaría de Estado de Salud Pública. Promoción de dispositivos <hr/> Beneficios impositivos y previsionales para empleadores	Talleres protegidos de producción, trabajo a domicilio, pequeños comercios
1992	Ley 24.147 sobre los Talleres Protegidos de Producción y Grupos Laborales protegidos	médico	Compatibilidad con pensiones	Talleres protegidos y grupos laborales protegidos

Tabla 2. Convenciones internacionales y leyes de protección y promoción a la inclusión laboral de PD en Argentina (*continuación*)

Año	Legislación Convención Organismo	Paradigma	Compromisos en relación a la empleabilidad	Dispositivos que incluye
1997	Ley 24.901. Sistema de prestaciones básicas en habilitación y rehabilitación integral a favor de las personas con discapacidad	tránsito a social	Cobertura total de prestaciones (Obras sociales y Estado). Prestaciones educativas en todos sus tipos: laboral, talleres de formación laboral y otros	
1997	Ley 13.478. Decreto 432/97- Reglamento	tránsito a social	Requisitos para el otorgamiento de la pensión no contributiva. Incompatibilidad con empleo en el mercado competitivo	Pensión no contributiva
1998	Creación de Unidad para Personas con Discapacidad y Grupos Vulnerables, Unidad de empleo selectivo; posteriormente Dirección de Promoción de la Empleabilidad de Trabajadores con Discapacidad		Facilitar la inserción en el mercado de trabajo de las PD. Administra los diferentes programas	
2000	Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. OEA. Ley 25.280		Eliminar la discriminación en todas sus formas y manifestaciones contra las personas con discapacidad. Adoptar medidas de carácter legislativo, social, educativo y laboral. Promover la integración en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, como el empleo, entre otros	
2002	Ley 25.689, modificatoria de la Ley 22.431	Tránsito a social	Suma exigencias de emplear PD a empresas privadas concesionarias de servicios públicos	
2006	Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Ley 27.044	social	A emplear PD, en el sector público, y promover el empleo en el sector privado. En art. 27: Derecho de las personas con discapacidad a trabajar en igualdad de condiciones	

Tabla 2. Convenciones internacionales y leyes de protección y promoción a la inclusión laboral de PD en Argentina (*continuación*)

Año	Legislación Convención Organismo	Paradigma	Compromisos en relación a la empleabilidad	Dispositivos que incluye
2013	Ley 26.816. Régimen Federal de Empleo Protegido para Personas con Discapacidad. Deroga Ley 24.147	social	Acceso a empleo y posibilitar la obtención, conservación y progreso de un empleo protegido. Fortalecimiento técnico y económico de organismos	Taller protegido especial para el empleo. Taller protegido de producción. Grupos laborales protegidos
2015	Reglamentación de la Ley 26.816, modificación de los decretos 893/2012 y 491/1997	social	Aplicación de la Ley 24.557 sobre Riesgos del Trabajo, como trabajadores vinculados por relaciones no laborales a PD en TPEE. Preferencias de proveedores para contrataciones estatales a TPEE y TPP	

Fuente: elaboración propia a partir de consulta a legislación y Fundación Par (2006).

Particularmente, la protección de las PD ha avanzado en nuestro país con la sanción de la Ley 26.816 (2013) que crea el Régimen Federal de Empleo Protegido para PD, que deroga la Ley 24.147. Los beneficiarios tienen como requisito poseer el CUD. La Ley propone tres modalidades de empleo:

- Taller Protegido Especial para el Empleo (TPEE): su objetivo es brindar un trabajo para adquirir y mantener competencias de acuerdo a las demandas locales y sus posibilidades funcionales. Está orientado a PD desocupadas, con escasa productividad y dificultades para insertarse en otros dispositivos o en un empleo formal. La relación es considerada como Régimen de Trabajo Especial, con actividades de jornadas entre 4 y 8 hs. Podrán realizar prácticas de entrenamiento para el empleo como producción de bienes y/o servicios y su comercialización. Gozan de una asignación mensual estímulo no remunerativa, igual al 40% del Salario Mínimo Vital y Móvil vigente.
- Taller Protegido de Producción (TPP): donde se desarrollen actividades productivas, comerciales o de servicio para el mercado, debiendo brindar empleos remunerados y servicios de adaptación laboral y social para los trabajadores. Genera una vinculación laboral. Los organismos obtendrán una asignación estímulo del 50% del sueldo básico mensual del personal de Maestranza y Servicio, Categoría 5ta., del Convenio para instituciones civiles y deportivas,

imputable a cuenta del sueldo de cada beneficiario comprendido, el que deberá satisfacer el importe restante de la remuneración.

- Grupos Laborales Protegidos (GLP): secciones o células de empresas públicas o privadas, constituidas íntegramente por trabajadores con discapacidad. Deberán ofrecer ayudas técnicas y capacitaciones para una efectiva integración de las PD que les permitan obtener y conservar un empleo formal no protegido.

También se instituye, a través de esta Ley, el Régimen Especial de Seguridad Social para el Empleo Protegido que brinda cobertura a los trabajadores alcanzados de vejez, invalidez y sobrevivencia; enfermedad; cargas de familia y riesgos del trabajo.

La Ley establece que la percepción de los ingresos en estas modalidades serán compatibles con otros tipos de pensiones o prestaciones fundadas en la discapacidad laboral de su titular². Los empleadores gozan de beneficios tributarios, como una deducción especial en la determinación del impuesto a las ganancias para los organismos responsables de los TPP y de los TPEE, y una exención del impuesto al Valor Agregado

También, hay legislación tanto nacional como de la Provincia de Buenos Aires que prevé beneficios impositivos para las empresas que contraten PD por fuera de este régimen especial (Leyes Nacionales 22.431 -modificada por la Ley 23.021-, Ley 24.013, Ley 26.476 y Ley 10.592, art. 17, reglamentada por el art. 167 del Código Fiscal de la Provincia de Buenos Aires).

Además de la legislación que regula el trabajo y empleo de las PD, nuestro país cuenta con una serie de programas y acciones destinadas mejorar la empleabilidad y promover el empleo de las PD, así como la capacitación y formación necesarias. La Tabla 3 sistematiza la información más relevante de éstos.

En fin, existe una batería de programas que, como se verá más adelante, es utilizada por las organizaciones que se dedican a promover la inclusión laboral de PD.

Tabla 3. Programas de fomento a la inserción laboral para PD vigentes en 2017. Nacionales, provinciales y de CABA

Nombre del programa	Ámbito	Acciones	Compatibilidades y articulaciones	Año de puesta en vigencia
Programa de Inserción Laboral para personas con discapacidad. Línea para trabajadores con dis-	MTySS	Incentivos económicos a empleadores públicos y privados para la contratación de PD. Abona al trabajador lo que el empleador podrá descontar de las remuneraciones	Compatible con los beneficios de la Ley 26.940.	2006

² Mientras la retribución total no exceda al equivalente de 3 haberes jubilatorios mínimos.

capacidad

Tabla 3. Programas de fomento a la inserción laboral para PD vigentes en 2017. Nacionales, provinciales y de CABA (*continuación*)

Nombre del programa	Ámbito	Acciones	Compatibilidades y articulaciones	Año de puesta en vigencia
Acciones de Entrenamiento para el Trabajo. Línea Trabajadores con Discapacidad	MTySS	Prácticas calificantes en ambientes de trabajo con tutorías especializadas. Incentivos económicos a empresas. Garantiza la adecuación de las instalaciones, cursos y herramientas	No se establece una relación laboral. Compatible con pensiones no contributivas	2010
Programa Promover la Igualdad de Oportunidades para el Empleo	MTySS	Financia proyectos formulados y ejecutados por organismos públicos o entidades privadas sin fines de lucro e instituciones de formación profesional que incluyan 8 a 12 personas, durante 12 y 24 meses de duración. Actividades de apoyo a la inserción laboral. Perciben una ayuda económica	Articula con otros programas o acciones del MTEySS	2002 Reglamentada en 2004 y modifica PD en 2010
Programa Especial de Formación y Asistencia Técnica para el Trabajo para PD	MTySS	Cursos de capacitación	Instituciones inscriptas en el Registro de Instituciones de Capacitación y Empleo	2002 Ampliado a PD en 2004
Programa de Asistencia a los Talleres Protegidos de Producción	MTySS	Apoyos económicos a PD en TPP y a instituciones inscriptas en el Registro de Instituciones de Capacitación y Empleo (REGICE) para herramientas, insumos y asistentes	Ley 24.013	2006
Concesión de pequeños comercios para personas con discapacidad	MTySS	En organismos públicos dentro del Estado nacional, entes descentralizados y autárquicos y empresas mixtas donde concurra un promedio diario de 300 personas. Prioriza a personas ciegas y disminuidas visuales	Ley 24.308	1993

Tabla 3. Programas de fomento a la inserción laboral para PD vigentes en 2017.
Nacionales, provinciales y de CABA (continuación)

Nombre del programa	Ámbito	Acciones	Compatibilidades y articulaciones	Año de puesta en vigencia
Programa de Empleo Independiente para PD	MTySS	Apoyo al desarrollo y formalización de emprendimientos productivos y fortalecimiento de redes asociativas locales. Asistencia sobre gestión, formulación y acompañamiento. Subsidio no reembolsable como capital inicial	Para desocupados adheridos al Programa Promover la Igualdad de Oportunidades de Empleo y a adjudicatarios de un comercio pequeño	Reglamentado en 2014
Servicio de Colocación Laboral Selectiva (SECLAS). Ley Provincial 10.592	Ministerio de Trabajo de la Pcia de Bs. As.	Servicio de colocación de PD en empresas privadas y/o instituciones oficiales respondiendo a las demandas existentes en el mercado laboral	Tiene a cargo los Talleres Protegidos de Producción	1987
Programa de Igualdad de Oportunidades Laborales en el Ámbito Público Municipal	Ministerio de Trabajo de la Pcia de Bs. As.	Incorporación de trabajadores con discapacidad a la planta de personal de municipios del 4%. El Estado aporta una suma mensual para complementar la remuneración básica correspondiente a cada trabajador por el plazo de 13 meses	Red de Oficinas de Empleo Municipales	Sin datos
Becas de estudio y capacitación laboral	COPIDIS CABA	Acceso a la educación terciaria y universitaria, la formación profesional y la capacitación de las PD	Requisito de contar con el CUD	2008
Registro Único Laboral para Aspirantes con Discapacidad a Empleo Público	COPIDIS CABA	Inscripción para PD que residen en CABA y quieran postularse a un empleo en la Administración Pública. Contempla la colocación y seguimiento mediante la modalidad del empleo con apoyo	Requisito de contar con el CUD	2010
Registro de Aspirantes a Explotar los Espacios para Pequeños Comercios	COPIDIS CABA	Promueve el ejercicio del derecho de empleo por cuenta propia de PD	Requisito de contar con el CUD	2008

Fuente: elaboración propia a partir de sistematización de oferta institucional y Fundación Par (2006).

También, hay OSC que forman parte de la trama de instituciones que ofrecen capacitación e intermediación para la inclusión laboral de PD. Entre ellas, escuelas especiales, consultoras, servicios de empleo y portales de empleo que incluyen una sección especial para PD. Éstas implementan tanto programas internos como trabajo articulado con otras organizaciones y con el gobierno. Pueden identificarse dos metodologías de trabajo en cuanto a su proceso de inclusión laboral:

- Empleo con Apoyo: capacitación y acompañamiento orientados a un puesto de trabajo, prestadas por preparadores laborales especializados (figura de apoyo), para facilitar la inserción laboral y social en el mercado de trabajo, en condiciones iguales o similares al resto de trabajadores en puestos equivalentes.
- Rehabilitación Profesional: proceso continuo y coordinado para mejorar las condiciones laborales, habilidades y aptitudes, conocimientos, rendimiento, productividad y competitividad. Apunta a lograr, mediante el aprestamiento laboral, “la rehabilitación profesional de la PD, mediante el desarrollo de las competencias laborales generales -flexibilidad, tolerancia, higiene personal, la vestimenta, la presentación personal, entre otros-” (Corradi Bracco, 2015, p. 17).

La información primaria permite identificar algunas de las intervenciones realizadas en el marco de estas instituciones: el Programa Interno de inclusión laboral de ADEEI Laboral; el programa de inclusión laboral de la Asociación ASDRA, en articulación con otras organizaciones y con profesionales como apoyo en el puesto de trabajo; convenios de la Fundación Nuevo Surco con empresas y colegios especiales; acuerdos entre Escuelas Especiales con Centros de Formación Laboral de la Provincia de Buenos Aires para asesoramiento a las familias y responsables.

3.2. Análisis de la legislación y los programas en materia de inclusión laboral de PDI. Avances y pendientes

Una referencia obligada es la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad del año 2006. Nuestro país adhirió a ésta en el año 2008 y nuestra legislación la toma como base y marco de referencia. En el artículo 8, hace hincapié en el desarrollo de medidas que incluyen “Promover el reconocimiento de las capacidades, los méritos y las habilidades de las personas con discapacidad y de sus aportaciones en relación con el lugar de trabajo y el mercado laboral” (ONU, 2006). En esa cita, se puede observar que el concepto de trabajo que subyace es el amplio, según el cual este puede ser un medio de autorrealización. Además, pone el acento en el reconocimiento de las habilidades y capacidades de las PD e intenta asegurar, en el artículo 27, su acceso al mercado de trabajo en igualdad de condiciones respecto de las personas sin discapacidad: “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” (ONU, 2006). También, promueve el acceso a programas generales de orientación técnica y vocacional, servicios de colocación y formación profesional y continua.

Asimismo, la legislación específica considera al trabajo como una actividad que sirve como medio para la integración social al crear un Régimen Federal de Empleo Protegido para Personas con Discapacidad con objetivos que incluyen la mejora del acceso y la obtención, conservación y progreso de un empleo protegido. También, se propone la superación de las aptitudes, competencias y actitudes. Focaliza el esfuerzo por crear espacios y condiciones para que las PD que, por sus características y limitaciones no logran acceder al mercado competitivo de trabajo, puedan ser incluidas laboralmente y no sólo ser asistidas con pensión y cobertura social y médica.

En cambio, en la Ley 22.431 (1981), aún vigente, pero anterior a la Convención, prevalecen los criterios médicos. Resalta el uso de la palabra “discapacitada”. Luego de la Convención del año 2006, la expresión para referirse a esta condición es “persona con discapacidad”, poniendo el acento en el hecho de ser persona y no, en su discapacidad. Esta sutileza marca una diferencia importante. La persona queda definida y condicionada por su carencia, en lugar de poner el acento en sus posibilidades.

Del análisis de las entrevistas, pueden detectarse los siguientes avances y aspectos que quedan pendientes para lograr un mejor alcance y eficiencia en el proceso de implementación y gestión de estos programas y políticas:

- Avances:
 - a. Hay un proceso de cambio de paradigma, como ya anticipamos, que ocurre en los últimos años a partir de la Convención sobre los Derechos de las PD adoptada e incluida en la legislación nacional y también en las organizaciones del sector y la sociedad.
 - b. Existen organizaciones con formación que vienen trabajando de forma articulada hace tiempo en la problemática. Actualmente, las organizaciones, organismos de gobierno y, en general, los actores involucrados están trabajando en red.
 - c. Las oportunidades son mayores cuando la PDI está contenida por su trama familiar y relacional. La mayor parte de casos exitosos en cuanto a inclusión laboral se corresponden con personas provenientes de familias contenedoras y presentes: “Mi mamá, porque ellos me pidieron que haga estudios y cursos... mi mamá averiguaba todo” (Beneficiario, 28 años, PDI leve, 2017).
 - d. Efectos positivos sobre el bienestar de las PDI que logran insertarse. Las entrevistas ponen de manifiesto los efectos de las políticas de empleo y programas de la Sociedad Civil vigentes en los beneficiarios. Hay una mayor inclusión a partir de su puesta en marcha.

Específicamente, en cuanto a las características de los puestos, aquellas PDI jóvenes que tienen posibilidades de acceder a prestaciones de las

organizaciones de aprestamiento laboral y seguimiento: “Se hacen prácticas de todo lo que se ve en un trabajo, hasta la entrevista” (Beneficiario, 21 años, PDI leve). Obtienen puestos en el mercado formal, en blanco, con la consiguiente cobertura social y sueldos con los que podrían vivir de forma autónoma: “promovemos jóvenes a puestos de trabajo en los que van a cobrar lo mismo que otra persona, pero también van a tener que trabajar en función de sus posibilidades, pero eso está en el trabajo que hacemos de colocación y seguimiento” (Representante ADEEI Laboral). Algunas de las propuestas ofrecen jornadas de trabajo acotadas, lo cual impide vivir autónomamente. En cambio, de acuerdo a las entrevistas, las experiencias laborales de aquellas PDI de entornos menos favorecidos y que no acceden a estos servicios suelen ser contrataciones precarias. La falta de contención en estos casos imprime más dificultades para sostener los puestos de trabajo.

La información obtenida también ilumina sobre las mejoras en el proceso de integración social de las PD que logran insertarse laboralmente: “Los jóvenes que llegan al mercado competitivo, verdaderamente es otra cosa, son jóvenes que trabajan, que reciben un sueldo, que pueden ser promovidos en la vida autónoma, es otra cosa, le cambia la vida” (Representante ADEEI Laboral). Otras entrevistas hacen alusiones similares, por caso, al referirse a la experiencia en los TPP: “incorporarse a la comunidad, que la comunidad los conozca, que ellos se familiaricen y hagan su vida como cualquier persona sin discapacidad, como debe ser” (Representante de TPP y Federación de TPP). Se señalaron mejoras en la autonomía e independencia, autoestima y seguridad personal, así como en la capacidad de sociabilización.

Las entrevistas a las propias PDI que trabajaban en 2017, muestran los beneficios de contar con acompañamiento de las organizaciones en los puestos de trabajo: “nos ayudaban para el día que trabajemos y esas cosas” y agrega, respecto a la etapa de seguimiento, “va Connie [Terapista Ocupacional], (...) me viene a visitar, a ver cómo estoy, si necesito ayuda con algo y eso” (Beneficiaria, 21 años, PDI leve). También otra consultada en ASDRA, nombraba continuamente a la Terapista Ocupacional que hace los apoyos en su puesto de trabajo y el seguimiento laboral.

Las referencias muestran que asignan mucho valor a trabajar y no estarían dispuestos a dejar de hacerlo, aunque se les ofreciera dinero con otro tipo de asistencia: [Pregunta]: Y si alguien te dijera: Si querés no trabajes más...yo te doy la plata, quedate mirando tele, ¿vos qué dirías? [Rta]: Ni loca! Voy a trabajar sí o sí. (Beneficiaria, 33 años, PDI moderada).

Señalaron como positivo establecer amistades en el trabajo, la relación con sus jefes y satisfacción con las tareas. También, expresaron que, aunque no tengan noción exacta del dinero por su dificultad para la abstracción, sí saben que lo están recibiendo y su utilidad como medio de cambio. Las referencias son del trabajo como vehículo que realiza y dignifica como persona. En los TPP, también se observa esto, respecto a una joven en particular comentaban: “...estaba guardadita. Hoy trabaja, se ensucia, y vuelve a su casa cansada de trabajar pero con otra cosa, isocializa!...” (Representante TPP).

- Pendientes:

a. Aplicación de la legislación, financiamiento y vacíos legales. Aún no se aplica la Ley que crea el Régimen Federal de Empleo Protegido. Esta ausencia genera, entre otras cosas, que algunos Centros de Día tengan orientación ocupacional y cubran esta demanda. Básicamente se traslada a dificultades en el financiamiento. Esto se suma a los problemas por falta de cobertura médica de las PD con menos recursos. Además, no existe una ley que regule el proceso de colocación y seguimiento de la persona en el contexto laboral.

b. Mejoras en las habilidades sociales y de autovalimiento de las PD. Se mencionan carencias en el sistema educativo, el cual no asegura el desarrollo de ciertas habilidades vinculadas al mundo del trabajo formal y blandas, obstaculizando el sostenimiento de una actividad laboral.

c. Acceso a cobertura asistencial médica independiente de las desigualdades económicas. Las posibilidades de ser incluidas laboralmente de las PDI que tienen, ellas o sus familias, recursos y buena cobertura médica, son diferentes que las que provienen de entornos menos favorecidos, sin cobertura médica o solamente la que provee el Estado. Las mayores oportunidades para quienes cuentan con estos servicios quedan expuestas por uno de los beneficiarios:

Yo tuve una vida un poco difícil pero tuve como una guía que me ayudó bastante. La constante ayuda terapéutica, psicólogo, cumplirle a mi psiquiatra con la medicación y todo eso, me hizo un progreso en la mente ayudando a que mi discapacidad sea más leve (Beneficiario, 21 años, PDI leve).

d. Disposición de parte de las familias, del entorno laboral y de la sociedad en general. Aún se manifiestan, por parte de las familias y la sociedad, miedos, resistencias a la autonomía de los hijos y al cambio en relación a concepciones erróneas de la discapacidad -“los ven como a niños” de acuerdo a las entrevistas-, miedo a perder la pensión y cambiar de obra social, la curatela, entre otros. Por parte del entorno empresarial, se pueden citar el miedo a equivocarse, a tener que despedirlos, desconocimiento, prejuicios, etc. Los jóvenes también perciben esta realidad: “siempre tuve contras en la familia. Creían que no era posible. Es como que había ya una negación de adelanto, no querían ilusiones ni nada” (Beneficiario, 21 años, PDI leve).

e. Accesibilidad a la información. Esta cuestión sobresale cuando exponen: “El desconocimiento es la principal barrera, pero para todos digo (...) Muchas empresas desconocen las fortalezas que puede tener una persona con discapacidad, desconocen que existen

metodologías para el proceso de inclusión, las instituciones, muchas, desconocen que existen los programas” (Directivo ASDRA, 2017).

f. Accesibilidad para el caso particular de las personas institucionalizadas. Para ellos, a las cuestiones pendientes antes mencionadas, se agrega el proceso mismo de institucionalización y su efecto negativo sobre las motivaciones e incentivos. Por otra parte, es necesario desarrollar la autonomía e independencia de los residentes en los Hogares. También hay dificultades asociadas a las patologías de la población que vive en los hogares. Asimismo, se refirió un retraso en la adecuación a los nuevos paradigmas, así como dificultades derivadas del tamaño de la organización.

Finalmente, se percibe que la situación económica del país dificulta el proceso de inclusión laboral en general y, sobre todo, para los grupos vulnerables.

4. Reflexiones finales

Del análisis de la inclusión laboral de PDI en CABA y GBA, se desprende que, si bien, en los últimos años gracias a una serie de propuestas del Estado y las OSC, el nivel de inclusión ha aumentado, aún se encuentra en una etapa incipiente, con mucho campo de acción por delante.

Se observa un cambio de paradigma, un modelo social, enfocado en la PD que se expresa en la legislación más actual y en la práctica. Esto abre las puertas a nuevas respuestas a sus necesidades no reconocidas en el viejo modelo médico: la autorrealización, la trascendencia, la creación de vínculos sociales, la independencia, entre otras. El trabajo, por sus características como medio para la integración social, se constituye en una herramienta adecuada para este fin. Existe una batería de normas legislativas, políticas públicas y programas llevados adelante por ONGs que acompañan el proceso de entrenamiento para el trabajo, colocación y seguimiento. Estas políticas de activación fueron impulsadas desde el Estado y cobraron jerarquía desde 2003 en el marco de medidas conformaron un nuevo modelo de desarrollo (Lanari, 2015).

Las entrevistas dan cuenta de casos exitosos de inserción laboral de PDI. Éstas ofrecen mejoras en el bienestar, sobre todo subjetivo, con mejoras en su red de relaciones sociales, autoestima y seguridad en sí mismas, grado de autonomía y madurez, entre las más destacadas. Las PDI requieren, a la hora de obtener y sostener un trabajo en el tiempo, del desarrollo de habilidades y competencias amplias, como las sociales, la autonomía y el autovalimiento. Algunas se aprenden en la familia y la formación escolar, pero si hace falta reforzarlas, es necesario generar nuevas instancias, lo cual viene siendo trabajado desde ONGs.

Queda pendiente alcanzar al grupo de PD más desprotegido, sin o con poca contención familiar y bajos recursos, ya que se observan desigualdades en el acceso a programas y al mercado de trabajo debido a la deficiente cobertura social y falencias más marcadas en sus habilidades. Actualmente, los programas

de inclusión laboral de PDI, de acuerdo a lo relevado en CABA y GBA, no brindan una respuesta a la relación existente entre pobreza y discapacidad.

De lo desarrollado, cabe pensar una serie de propuestas o aportes tendientes a mejorar el nivel de la inclusión laboral de esta población en CABA, GBA y en todo el país. En primer lugar, si bien hubo avances, todavía existe cierta incoherencia en la legislación más antigua, pero vigente, en lo que respecta al cambio de paradigma a nivel internacional. En consecuencia, dichas normas deberían actualizarse para su concordancia con la Convención Internacional sobre los Derechos de las PD. Además, es necesaria la creación de una ley que acompañe el proceso de colocación y seguimiento en el puesto de trabajo, en tanto los reclamos de los involucrados se centran en la regulación de una figura de apoyo para poner en práctica la metodología de Empleo con Apoyos. También surge como imperiosa la aplicación del Régimen Federal de Empleo Protegido.

Con el foco puesto en el sector de la población más vulnerable, se requiere la creación por parte del Estado, y de forma descentralizada, de un área que realice capacitaciones de aprestamiento laboral, desarrollo de habilidades sociales y autovalimiento. Éstas están siendo ofrecidas por las OSC y, por dificultades en el financiamiento, no pueden extenderse a este grupo. Es necesario también actualizar la metodología de trabajo de las instituciones educativas en el territorio analizado para que puedan dar respuesta a las necesidades presentes del mercado de trabajo.

Desde el lado de la demanda de trabajo, es menester continuar trabajando sobre los valores y cultura de las empresas, de manera más sistemática y, por supuesto, impulsado por el Estado -en el propio CABA, como a nivel de la Provincia de Buenos Aires-, a través de acciones de sensibilización. En la actualidad, algunas organizaciones realizan esta tarea ya que son conscientes de la necesidad de sensibilizar a los empleadores y eliminar el desconocimiento como barrera para la inclusión. Estas tareas también pueden ofrecerse como talleres y formación a las familias y a las instituciones que albergan PD. Incluso, haciendo uso de los medios masivos de comunicación mediante campañas con el objeto de profundizar el conocimiento sobre los nuevos paradigmas en materia de discapacidad y minimizar el efecto negativo de la desinformación y desconocimiento. Finalmente, es menester acelerar los procesos burocráticos de otorgamiento de pensión por discapacidad para que no constituya una barrera al empleo el temor de perderla y después no poder recuperarla.

El viraje de los tipos de regulación del empleo y la búsqueda del déficit cero de estos días acechan para que muchas de las herramientas descriptas se reduzcan y, de esa forma, las oportunidades para las PD. Más aún, este contexto deja fuera la posibilidad de formar parte de la agenda pública los cambios que se proponen aquí.

Para futuros desarrollos de la temática, la amplia bibliografía española invita a revisar a nivel comparativo las trayectorias de las políticas laborales dirigidas a PD que se desarrollaron en ese país y en la Argentina. Por otra parte, en cuanto a la gestión de los servicios ofrecidos en el marco de las intervenciones, resulta interesante abordar la calidad y accesibilidad de los recursos humanos - profesionales- que se desempeñan en estos programas, ya que permitiría desarrollar instancias de formación específicos que generen mejoras

incrementales en el cumplimiento de los objetivos de los programas vigentes, sin que implique rediseños o erogaciones económicas relevantes. Finalmente, este artículo invita a estudiar acerca de las posibilidades éticas, económicas y políticas de pensar la inclusión desde otras perspectivas que logren trascender la lógica del trabajo para el mercado y el trabajo asalariado, dado que el abordaje empírico, realizado aquí y en otros documentos, soslaya una valoración de los factores extrínsecos del trabajo asociados al asalariado fundamentalmente, como principal mecanismo de acceso a bienestar u otras formas de relaciones sociales.

Bibliografía

- Asociación Americana de Psiquiatría. (2013). *Guía de consulta de los criterios diagnósticos del DSM 5*. Arlington: VA.
- Bellina Yrigoyen, J. (2013). Discapacidad, mercado de trabajo y pobreza en Argentina. *Invenio*, 16(30), 75-90.
- Bertranou, F. y Paz, J. (2007). *Políticas y programas de protección al desempleo en Argentina*. Buenos Aires: OIT.
- Bozzalla, E.; Calderazzi, A.; Camino, J.; Carrizo, M.; Derrier, L.; Mondino, M.B.; Palomeque, C. (2013). *RSE: discapacidad e inclusión laboral*. Santa Fe: UCA. Recuperado de http://www.sunchales.gov.ar/files/ICES_UCSF_RSE_Discapacidad_e%20inclusi%C3%B3n_laboral2013.pdf
- Cinalli, A. (2014). La inserción laboral de jóvenes profesionales con discapacidad en el marco de la responsabilidad social empresaria y los indicadores no financieros en la gestión sostenible. *Anuario de la Facultad de Ciencias Económicas de Rosario*, (10). Recuperado de <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/insercion-laboral-jovenes-profesionales.pdf>
- COPIDIS. (2018). *Manual de inclusión laboral de personas con discapacidad*. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Recuperado de http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/manual_eca_digital.pdf
- Corradi Bracco, C. (2015). *Guía de inclusión laboral de personas con discapacidad para empresas: actores y procesos*. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella.
- Elwan, A. (1999). Poverty and disability: A survey of the literature. *Discussion Paper*, (9932), Social Protection Discussion Paper Series, The World Bank Group.
- Fundación Par. (2006). *La discapacidad en Argentina*. Buenos Aires: Fundación Par.
- GRET. (2017). *Informe Sociolaboral del Partido de General Pueyrredon. Publicación*, 18. Mar del Plata: UNMDP. Recuperado de <http://nulan.mdpu.edu.ar/2752/3/InfoSociolabSep2017.pdf>
- Iglesias, E., Pena, J. y Sánchez, J. (2013). Bienestar subjetivo, rentas y bienes relacionales. *Revista Internacional de Sociología*, 71(3), 567-592
- INDEC. (2014). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario. Serie C. Población con dificultad o limitación permanente. CABA.

- INDEC. (2017). Mercado de trabajo, principales indicadores (EPH) 3er Trimestre de 2017. *Informe Técnicos*, 1(227). *Trabajo e ingresos*, 1(9). Recuperado de www.indec.gov.ar
- INDEC. (2018). *Tasas de desempleo y subocupación demandante. Serie Histórica*. Recuperado de https://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=4&id_tema_2=31&id_tema_3=58
- Lanari, M. E. (2010). *Mercado de trabajo y relaciones laborales*. Mar del Plata: FCEyS - UNMDP.
- Lanari, M. E. y Garmendia, E. (2014), *Políticas sociales, políticas de empleo, entre necesidades y contingencias: desde la capacitación al trabajo*. Mar del Plata: UNMDP.
- Lanari, M.E. (2015). Argentina las implicaciones de las políticas públicas y la regulación laboral sobre el trabajo 2008-2013. *Cuadernos del CENDES*, 32(89), 1-16.
- Manfredi, M. (2017). Otras formas de medir el bienestar: una propuesta para el tercer milenio. *Propuestas para el Desarrollo*, 1(1), 35-52.
- Mareño Sempertegui, M. (2015). Inclusión laboral de personas catalogadas como discapacitadas: Algunas reflexiones para un debate necesario. *Trabajo y sociedad* (25), 405-442. Recuperado de <http://www.scielo.org.ar/pdf/tys/n25/n25a23.pdf>
- Mercado García, E., Aizpurúa González, E. y García Vicente, L. (2013). Avanzando hacia la igualdad de oportunidades en la inclusión socio-laboral de las personas con discapacidad. *Cuadernos de Trabajo Social, Norteamérica*, (26). Recuperado de <https://revistas.ucm.es/index.php/CUTS/article/view/39571>
- MTEySS. (2017). *Empleo para personas con discapacidad*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/discapacidad>
- Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires y MTEySS. (2015). *Guía Única de Programas de Empleo*. Recuperado de: http://www.trabajo.gba.gov.ar/informacion/Guia_unica_de_Programas_de_Empleo.pdf
- Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires. (2017). *Servicio de colocación laboral selectiva para personas con discapacidad*. Recuperado de <http://www.trabajo.gba.gov.ar/index.php/beneficios-para-empresas>
- Neffa, J. C. (1999). Actividad, trabajo y empleo: algunas reflexiones sobre un tema en debate. *Orientación y Sociedad*, (1), 127-162.
- Noguera, J. C. (2002). El concepto de trabajo y la teoría social crítica. *Papers*, (68), 141-168.
- Organización Internacional del Trabajo. (2013). *Estudio: factores para la inclusión laboral de las personas con discapacidad*. Santiago de Chile: OIT.
- Organización Mundial de la Salud. (2001). *Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud: CIF*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad. Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO).
- Organización Mundial de la Salud. (2011). *Informe Mundial sobre la Discapacidad*. Malta: OMS.
- Servicio Nacional de Rehabilitación. (2016). *Datos estadísticos sobre discapacidad 2016*. Buenos Aires: Ministerio de Salud.

- Stang Alva, M. F. (2011). *Las personas con discapacidad en América Latina: del reconocimiento jurídico a la desigualdad real*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Stiglitz, J., Sen, A. y Fitoussi, J. (2009). *Informe de la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social*. París. Recuperado de http://www.ambafrance-es.org/Informe-de-la-Comision-Stiglitz_ES.pdf
- Taylor S. J. y Bogdan R. (1987) *Introducción a los métodos cualitativos* (2a. ed.). Buenos Aires: Paidós.
- Tejeiro, A. V. (1995). Integración laboral del retrasado mental. *Psicothema*, 7(1), 75-93.
- Zakin, Z. (2014). El modelo médico, el capitalismo y la acción pública: un estudio sobre discapacidad y empleo en la Argentina. Independent Study Project (ISP). *Collection Paper*, (1992). Recuperado de http://digitalcollections.sit.edu/isp_collection/1992

Leyes y disposiciones

- Constitución de la Nación Argentina. (1994). Publicación del Bicentenario del año 2010, Buenos Aires: Corte Suprema de Justicia de la Nación. Biblioteca del Congreso de la Nación. Biblioteca Nacional. Argentina.
- Decreto 432/97. Reglamentario de la Ley 13.478 para el otorgamiento de pensiones, a la vejez y por invalidez. Publicada en Boletín Oficial, 20 de mayo de 1997. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/43325/norma.htm>
- Ley 1.502. Incorporación de personas con necesidades especiales al Sector Público de la Ciudad. Publicada en Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires 2.076 del año 2004. Recuperado de <https://documentosboletinoficial.buenosaires.gob.ar/publico/20041126.pdf>
- Ley 22.431. Sistema de protección integral de las personas discapacitadas y modificaciones. Publicada en Boletín Oficial, 20 de marzo de 1981.
- Ley 24.013. Ley Nacional de Empleo. Boletín Oficial 27.286, 5 de diciembre de 1991.
- Ley 24.901. Sistema de prestaciones básicas en habilitación y rehabilitación integral a favor de las personas con discapacidad. Buenos Aires, Argentina. Boletín Oficial, 2 de diciembre de 1997.
- Ley 26.816. Régimen Federal de Empleo Protegido para Personas con Discapacidad. Publicada en el Boletín Oficial 32.558, 9 de enero de 2013.
- ONU. (2006). Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Recuperado de <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>
- Servicio Nacional de Rehabilitación. (2015). Disposiciones 82/15; 500/15; 639/15; 648/15; 1019/15, Normativa. Recuperado de: <https://www.snr.gob.ar/wp-content/uploads/2017/01/Norma-Disc-Motora-09-11-2015.pdf>
- Servicio Nacional de Rehabilitación. (2016). Anuario Estadístico Nacional. Recuperado de <https://www.snr.gob.ar/wp-content/uploads/2017/08/Anuario-2016-FINALRE.pdf>