



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Programa Uruguay

Maestría en Educación, Sociedad y Política
Promoción: 2018 - 2020

Las políticas públicas vinculadas con la readaptación profesional de
trabajadores/as que adquieren una discapacidad

Tesis que para obtener el grado de Maestría en Educación, Sociedad y Política

Presenta:

Martín Nieves Reyes

Directora de Tesis: Dra. Jeisil Aguilar Santos

Montevideo, octubre de 2020

AGRADECIMIENTOS

Porque en la vida hay que ser bien agradecido, quiero dedicar este trabajo a todos los compañeros y compañeras, que directa o indirectamente, colaboraron para que me pudiera sentar a pensar en quienes la vida diaria es un constante desafío.

Pero especialmente lo quiero dedicar a Natalia, Mariana y Lucía, que me regalaron su tiempo de familia para que pudiera lograrlo.

INDICE

AGRADECIMIENTOS	ii
Índice de Tablas.....	v
Índice de Gráficos.....	vi
RESUMEN	vii
SUMMARY	viii
INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO 1. Marco Teórico	15
1.1. El trabajo como elemento central	15
1.1.1. Sistemas de producción, ciclos económicos y mercado laboral.....	17
1.1.2. Los vínculos con la educación.....	21
1.2. Discapacidad y políticas públicas.....	29
1.2.1. Accidentes laborales	41
1.2.2. Trabajadores con discapacidad y formación profesional.....	43
CAPITULO 2. Marco Metodológico.....	47
2.1. Metodología	47
2.2 Tipo de investigación	48
2.3 Método y Técnicas	48
2.4 Muestreo	49
2.6 Procedimientos.....	50
CAPITULO 3. Análisis de Resultados	51
3.1. Discapacidad y Políticas Públicas	52
3.2. Formación y Empleo.....	55
3.3. Trayectorias Laborales.....	71
CONCLUSIONES.....	78
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	83
ANEXOS.....	90

Anexo 1: Guía de entrevista (informante calificado).....	90
Anexo 2: Guía de cuestionario para Entidades de Capacitación (ECA´s)	93
Anexo 3. Guía para entrevista a trabajadores que adquirieron una discapacidad	95

Índice de Tablas

Tabla 1: Fuerza de trabajo por calificación.....	27
Tabla 2: Matriz de protección social y niveles de cobertura.....	35
Tabla 3: Políticas activas de empleo en Uruguay.....	43
Tabla 4: Capacitación laboral por instituto	73
Tabla 5: Comparativo de Trayectorias Laborales y requisitos de formación	74

Índice de Gráficos

Gráfico 1: Articulación Interinstitucional.....	60
---	----

RESUMEN

Esta investigación tuvo como propósito analizar las políticas públicas vinculadas con la formación profesional de trabajadores que adquieren una discapacidad y deben reconvertirse laboralmente. Abordó las características de la formación para la reconversión laboral y su actualización en la temática de la discapacidad bajo la mirada de los nuevos paradigmas. En el primer capítulo se abordó como categorías conceptuales más relevantes el lugar de “el trabajo” en la trayectoria vital de las personas, los sistemas de producción, el vínculo con la educación y la formación para el empleo, así como la articulación entre discapacidad y políticas públicas. En el segundo capítulo se consideró la metodología de la investigación, la cual consistió en entrevistas y encuestas. En el tercer capítulo se trianguló la información surgida de los instrumentos, con las características que debería tener la formación para este grupo de trabajadores y la incidencia de la misma en las trayectorias laborales. Como conclusiones se pudo identificar avances en materia de políticas de educación vinculadas con la discapacidad, con una mayor convergencia y articulación entre diferentes actores, aún con “distancias” en el manejo de la temática entre las áreas responsables de rectoría y diseño de las políticas de formación profesional (DINAE), y la gestión y evaluación de la misma (INEFOP). Se identificaron también cambios en el abordaje de la temática por parte de las instituciones responsables de la formación profesional, pero con grandes dificultades en materia de accesibilidad. Por último, la falta de estudios sistematizados, que den cuenta de las condiciones de los trabajadores que adquieren una discapacidad, podría constituirse en un indicador de bajo interés y falta de respaldo a las políticas vinculadas con la readaptación profesional.

Palabras claves: Discapacidad, Políticas Públicas, Readaptación Profesional, Trabajo, Reconversión Laboral, Educación Inclusiva

SUMMARY

The purpose of this investigation was to analyze public policies linked to the professional training of workers who acquire a disability and should not be converted into work. It approached the characteristics of the training for the job conversion and its update on the thematic of the incapacity under the view of the new paradigms. In the first chapter, the most relevant conceptual categories were approached as the place of “work” in the vital tray of people, production systems, the link with education and training for the employee, as well as the articulation between disability and public policy. In the second chapter, the research methodology is considered, which consists of interviews and surveys. In the third chapter, he triangulated the information that emerged from the instruments, with the characteristics that should have the training for this group of workers and the incidence of same in the labor sectors. As conclusions I can identify advances in the field of education policies linked to disability, with a greater convergence and articulation between different actors, with “distances” in the management of the theme between the responsible areas of management and the design of the policies of professional training (DINAE), management and assessment of same (INEFOP). We also identified changes in the thematic approach by professional institutions responsible for professional training, but with great difficulties in terms of accessibility. Finally, the lack of systematic studies, which does not take into account the conditions of workers who acquire a disability, could constitute an indicator of low interest and a lack of support for policies linked to professional readaptation.

Keywords: Disability, Public Policies, Professional Readaptation, Work, Labor Conversion, Inclusive Education

INTRODUCCIÓN

Pensar en política pública implica necesariamente, la toma de decisiones en el abordaje de un problema, percibido por la sociedad, sobre un determinado asunto, que, a través de una acción u omisión, generará un cambio en la ciudadanía.

Para ello debe ser percibido, y por lo tanto “entre más grande sea la magnitud y más rápida la evolución de los efectos, mayor es la posibilidad de que esa situación (sea considerada) como un problema público” (Yael, 2019, pág. 5)

En relación a la temática de la discapacidad, existen etapas dentro de las cuales la temática fue introducida parcialmente en la agenda política, y que por lo tanto es necesario contextualizar o “re contextualizar” en que marco fueron surgiendo estrategias de inclusión laboral, intentando mostrar las conexiones entre estructuras, relaciones, procesos, ensamblajes de poder y diferentes registros de significación. Procurando así como dice Caetano (2014) encontrar en este tema, identidades y eventos que se van eliminando de la esfera de lo político tradicional o se bloquean en su agenda, presumiendo que son cosa ya laudada.

En Uruguay, la temática de la discapacidad, a nivel general, implica directamente a más de 500.000 personas (15,9% según INE 2011), con diferentes grados (leve (11,2 %), moderada (4,7%) o grave (0,7%)), origen (nacimiento (21%) y tipo (sensorial, motriz, intelectual o psíquica).

A nivel de laboral, la discapacidad se la puede considerar como consecuencia de accidentes laborales (10.599 accidentes registrados en el primer trimestre (BSE, 2019)), donde los grupos con mayor accidentabilidad se encuentran en la Industria de la Construcción y actividades complementarias (GTMTSS 9), Comercio y Servicios, Servicios Personales y Comunes. Y a partir del registro de más de 5.000 trabajadores en régimen de subsidio transitorio por incapacidad parcial para el trabajo (BPS 2016-2018).

A nivel de seguridad social, hace cien años se cuenta con un sistema de pensiones por vejez, invalidez y sobrevivencia, que brinda cobertura a trabajadores que adquieren una discapacidad severa, pero la “brecha de cobertura” es muy grande, ya que solamente el 33% de la población con discapacidad (más pobre) accede a la misma (Arim y Dim, 2007).

Esto da cuenta de una prestación que lleva presente un siglo y de todas maneras presenta problemas de salida o como se conoce de “no solicitud de prestaciones” (“*non take-up*”) (Boulay y Coronel, 2012), y más si se considera otros programas sociales focalizados como el PANES (20%), AFAM-PE (25%), TUS (33%) (Burdín y de Melo, 2009) que tienen similares o mayores niveles de llegada a su población objetivo.

Por otro lado, vinculado con políticas públicas dirigida a personas con discapacidad, ya en el año 1958 la creación del seguro de paro (Ley 12.570) introduce la “Reeducación Profesional” como estrategia para el acceso al empleo de trabajadores que adquieren una discapacidad. A pesar de esta experiencia inicial, de lo que después estarán dentro de las llamadas políticas activas de empleo, las garantías para el ingreso económico de las personas en edad de trabajar, no han sido cubiertas.

Motivo por el cual, entre otras razones, es promulgada a finales de 2018 una ley de empleo para personas con discapacidad en el ámbito privado (Ley 19691).

En Uruguay solamente un 16,5 % de la población con discapacidad económicamente activa está empleada, lo que contrasta con el observado para la población sin discapacidad (53,4 %), dichos porcentajes se mantienen prácticamente invariables tanto para Montevideo como para el interior urbano. En cuanto al mercado de trabajo solamente la quinta parte de la población con discapacidad participa en él: su tasa de actividad de 19.6 % es muy baja en relación a la población sin discapacidad que es de 62,4% (MEC, 2011, pág. 2).

De sus argumentaciones podría inferirse que la readaptación profesional, pensada desde una forma de abordaje parcial (según el modelo considerado, centrado en las habilidades blandas), no será suficiente para incidir en la trayectoria laboral de las personas que adquieren una discapacidad.

Considerando además, como elementos que condicionan las estrategias de reincorporación, la baja formación inicial de los trabajadores con discapacidad, con una propuesta de formación muy reducida, una baja articulación entre los servicios y una responsabilización que recae sobre los individuos, sin una mayor incidencia en la adaptación de los puestos de empleo disponibles.

Lo cual se da en un contexto de “transición demográfica” (descenso de los niveles de mortalidad, descenso de fecundidad llegando en 2004 a alcanzar la tasa de reemplazo (Varela, 2004)) y “transición epidemiológica” “(proceso de cambio dinámico a largo plazo en la

frecuencia, magnitud y distribución de la morbilidad y mortalidad de la población)”(Frenk, 1991, pág. 487).

Esto último implica; 1. Un desplazamiento en la prevalencia de las enfermedades transmisibles por las no trasmisibles. 2. Desplazamiento en la morbilidad y mortalidad de los grupos jóvenes a los grupos de edad avanzada. 3. Desplazamiento de la mortalidad como fuerza predominante por la morbilidad, sus secuelas e invalideces. 4. Polarización epidemiológica (distintas zonas de un país o en distintos barrios de una misma ciudad encontramos diferencias en la morbilidad y mortalidad de la población) (Frenk, 1991, pág. 487).

A pesar de la importancia que viene teniendo la temática, por el incremento de la población con discapacidad que se registra en cada país, de los avances en materia de reconocimiento de derechos, expresados en la “Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”, de los cambios de paradigma (rehabilitador por social) a través del cual se aborda dicha temática, no se encontraron trabajos de investigación a nivel nacional que aborden las políticas públicas, la formación para la reconversión laboral y la discapacidad, bajo la mirada de los nuevos paradigmas.

En Uruguay, la Formación Profesional se puede caracterizar por tener una multiplicidad de oferta (público/privada), con una coexistencia de ministerios que impulsan acciones y diferente protagonismo en el tiempo (MTSS, MEC-ANEP), con diferente niveles de participación social (1919, UTU-1942, BPS-Ley. 16.320, COCAP, ámbitos tripartitos – INEFOP) y con una modalidad progresiva en tres momentos; Formación Profesional Inicial (dependiente del CETP-UTU), Formación Ocupacional Inicial (CECAP, INEFOP, Ley 16.873 de empleo en alternancia, Ley 17.230 de pasantías laborales), Formación Ocupacional Continua (COCAP, INEFOP, FOCAP, Convenios colectivos) (Barreto, 2003).

A partir del Dialogo Nacional por el Empleo del año 2011 se comenzó a diseñar e implementar un Sistema Nacional de Formación Profesional (SNFP) para el país.

Dentro de sus cometidos se encuentran la articulación de la oferta de capacitación y formación profesional con criterios de pertinencia, calidad y equidad, así como conocer las necesidades presentes y proyectadas desde el sector productivo, el mercado de trabajo, las estrategias de desarrollo productivo y social del país. (CINTERFOR-OIT, 2014, pág. 3)

Esto ha derivado en una serie de articulaciones interinstitucionales, coordinación de grupos de trabajo e investigación, así como el diseño y aplicación de una metodología prospectiva de

necesidades formativas y de empleo. Analizandola “brecha entre demanda y oferta de formación”, lo que permitiría generar los planes de formación y capacitación, que subsanen las dificultades en el desfasaje de tiempos (CINTERFOR-OIT, 2014, pág. 6).

A pesar de que a nivel nacional se cuenta con un Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) responsable de administrar un fondo de reconversión laboral, una Dirección Nacional de Empleo (DINAE) y un Instituto Nacional de Formación Profesional (INEFOP) con pocos años de creación (2008), en materia de “Formación Profesional Inclusiva” se viene dando un lento proceso en materia de diagnóstico, incorporación de estrategias y evaluación de resultados.

Del Plan Estratégico 2017-2019 (INEFOP), se deduce el interés explícito de incidir en la formación para la inclusión laboral de personas con discapacidad (Objetivo Estratégico 1.2 “Mejorar la empleabilidad y acceso al empleo, priorizando la población con mayor vulnerabilidad frente al desempleo”

Dicho Documento, apoyado a su vez en las Bases Generales 2017 (las políticas generales de INEFOP serán desde una “estrategia inclusiva”) permite pensar en una “Formación Profesional Inclusiva” desde un “Diseño Universal de Presentación de Ofertas, con los ajustes razonables cuando sean necesarios, con una formación profesional que debe ser inclusiva” (IC. 9)

En síntesis, el problema de investigación se centra en las tensiones entorno a las respuestas que las políticas públicas dan al problema de la reconversión laboral, en lo que aparenta ser un lento proceso de formación profesional con “estrategias inclusivas”, en un marco articulación y complementación de servicios.

Esta investigación se plantea como objetivo general:

Analizar las políticas públicas vinculadas con la formación profesional de trabajadores que adquieren una discapacidad en Uruguay.

Y como objetivos específicos:

1. Relevar los programas de reconversión laboral para personas con discapacidad que existen a nivel nacional.

2. Identificar los cursos y estrategias utilizadas, oferta, contenidos, tiempos de incorporación a los mismos.

3. Determinar el nivel de incidencia que los mismos tienen a la hora de reinsertarse los trabajadores con discapacidad.

Para dichos objetivos se pregunta;

1. ¿Qué políticas educativas existen a nivel nacional, vinculadas con la formación profesional para la reconversión laboral? ¿Cuáles son los niveles de articulación a nivel institucional?
2. ¿Cómo ha sido el rol llevado adelante por los diferentes organismos, han habido cambios institucionales o cambios de orientación? ¿Qué modelos implementan? ¿Quiénes son los responsables de garantizar la calidad de dichas propuestas?
3. ¿Cuáles son los recursos asignados para las mismas, nivel de cobertura e incidencia a nivel nacional?
4. ¿Cuál ha sido la percepción de los trabajadores involucrados y las estrategias implementadas ante las posibilidades brindadas por los organismos públicos?

Esta investigación es estructurada en tres capítulos: Capítulo 1. Marco Teórico. Capítulo 2 Metodológico y Capítulo 3. Análisis de resultados

En el capítulo 1 se abordan las categorías conceptuales más relevantes en torno al lugar del “trabajo” como elemento central y determinante en la trayectoria vital de las personas, a “los sistemas de producción”, generadores de grupos ocupacionales a lo largo de los diferentes ciclos económicos, el vínculo que han tenido con la educación, y por lo tanto la importancia y estrategias que se han dado a la “formación y el empleo”, y por último se conceptualizará sobre la categoría de “discapacidad” y las políticas públicas, la irrupción en los “trabajadores con discapacidad” y su vinculación con la formación profesional.

En el capítulo 2 se aborda el diseño metodológico de la investigación ubicándose esta bajo un paradigma socio-crítico, con una metodología mixta (cuanti-cualitativa) de tipodescriptiva y un nivel de análisis correlacionado. Las técnicas utilizadas para obtener la información serán la entrevista y encuesta. Para ello se elaborarán dos guías de entrevista y una de encuesta.

En el capítulo 3 se plantea el análisis e interpretación de los datos, con las categorías de análisis definidas a partir de los objetivos específicos planteados. Posterior a ellos se arriba a conclusiones.

En los Anexos se pueden encontrar los instrumentos de la investigación, los cuales consisten en una guía de entrevista para a informantes calificados, una guía de cuestionario para Entidades de Capacitación (ECA's) y una guía de entrevista para trabajadores que adquirieron una discapacidad

CAPÍTULO 1. Marco Teórico

El capítulo se basa en un recorrido teórico, tomando los principales campos conceptuales a considerar en este trabajo, teniendo en cuenta la construcción histórica de los mismos, llegando a analizar cómo fueron permeando la política pública a nivel nacional a través de determinadas leyes y decretos.

1.1.El trabajo como elemento central

Desde la Sociología del Trabajo, y en particular desde la mirada de R. Castel (1997) el trabajo se presenta como un soporte privilegiado de inscripción en la estructura social, vinculando el lugar que ocupan los trabajadores en la división del trabajo, la participación en las redes de sociabilidad y en los sistemas de protección ante los riesgos de la existencia. La asociación entre trabajo estable y una inserción relacional sólida determinarán lo que denomina como “zonas de cohesión social” (Castel, 1997, pág. 15).

Para Wajswol (2004) refiriéndose a la postura de K. Marx (1844), el trabajo es una actividad mediante la cual el sujeto desarrolla sus posibilidades de creación, de valores socialmente útiles y de transformación, que implican cierta dosis de libertad pero que, a su vez, se convierte muchas veces, en sinónimo de alienación. El trabajo en sí, actividad vital del obrero (empleado), es la manifestación de su vida como un medio para poder existir. Por otro lado, plantea que la fuerza de trabajo se transforma en una mercancía, una mercancía que su propietario, el obrero asalariado vende al capital (dueños de los medios de producción), para vivir (Wajswol, 2004).

Esto implica que el trabajo cumple un papel importante en la construcción de la identidad y subjetividad de las personas, siempre y cuando, “paradójicamente” no determine un nivel de alineación tal que transforme la humanidad en mercancía.

Desde el Estado, representado a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS, 2011), se concibe al trabajo como un derecho humano que contribuye al ejercicio de la ciudadanía plena y la persona como sujeto activo de su propio desarrollo, centro de atención, considerando a su vez la dimensión de género, de igualdad de oportunidades y no discriminación, para mejorar la calidad de vida de la población, en especial de las personas que pertenecen a grupos vulnerables o excluidos (MTSS, 2011).

Esto último podría entenderse como una contradicción, en la medida que “el sujeto”, de no poder activar su desarrollo, encontraría soluciones del tipo “WorkFare”, programas de trabajo obligatorio como contraprestación a una asistencia con subsidios estatales, que generalmente se realizan en condiciones de precarización y flexibilización del trabajo. (Wacquant, 2011), en el mejor de los casos. De lo contrario como plantea Castel (1997) la ausencia de participación en alguna actividad productiva y el aislamiento relacional conjugan sus efectos negativos para producir la exclusión o la desafiliación (pág. 15).

En tal sentido Wajswol (2004), plantea para el caso de América Latina, la situación no podría ser más contradictoria, ya que conviven diferentes tiempos históricos, desde la premodernidad hasta la Posmodernidad, lo cual se puede traducir que el mundo del trabajo cuenta con empresas de computación en un extremo, y campesinos que utilizan su propia energía humana para mantener estrategias de supervivencia en el otro.

Por lo tanto, reivindica la vigencia del trabajo asalariado y su fuerza indiscutible, donde el obrero, cuya única fuente de ingresos está en la venta de su fuerza de trabajo, no puede desprenderse de toda "la clase de compradores" o sea no puede desprenderse de los capitalistas, sin por ende estar renunciando a sus posibilidades de existencia.

El trabajo desde esta perspectiva, es la articulación de las relaciones de producción, que dominan al trabajador, manteniéndolo necesariamente obligado a la venta de su fuerza de trabajo para ganarse el salario, sin el cual no puede sobrevivir (Wajswol, 2004).

Mariatti (2018) ubica al trabajo como mediación ontológica, devenida mercancía en el capitalismo y que se conoce con el nombre de empleo. Wajswol (2004) lo toma como condición de trabajo asalariado, forma predominante que adopta el trabajo en la sociedad capitalista, el cual se transforma en elemento central principio orientador del conjunto de políticas sociales, donde se observa una tendencia dominante al deterioro, desasalariamiento, flexibilización, y por lo tanto con el riesgo de perder el carácter central del mismo.

Por otro lado, algunos autores afirman que en esa “recuperación y pérdida de centralismo”, se desarrollan las conquistas sociales en torno al valor “trabajo”, junto con las identidades colectivas, y por tanto es el trabajo, más que un actividad productiva, la construcción de ciudadanía y marca de la integración en la sociedad (MTSS, 2011).

1.1.1. Sistemas de producción, ciclos económicos y mercado laboral

Los modelos de desarrollo, ciclos económicos y modos de producción mantienen una relación directa con el empleo, a partir de las diferentes dinámicas de los mismos se pueden entender las demandas y requerimientos por parte del sistema capitalista en general y del mercado de empleo en particular.

Al respecto Cases (2005) plantea como la política económica influye en el empleo a corto y largo plazo, y para ello da cuenta que a fines del siglo veinte la economía mundial cambia a nivel de apertura comercial de los mercados, acompañada de cambios tecnológicos. Al mismo momento que surge el término de “globalización”, el cual implicaba un cambio en las relaciones entre las economías de los países, donde se impuso una política de liberalización económica derivada del “Consenso de Washington”, con apertura económica, mayores procesos de privatización y desregulación de mercados. “Dichos cambios económicos repercutieron en el mercado de trabajo modificando las relaciones laborales entre los diferentes actores del mismo.” (BPS, 2015, pág. 106).

Al respecto Bertola (2009) plantea que la movilidad en el mercado laboral ha aumentado, donde los trabajadores se contratan y despiden con más frecuencia, y la duración de la persona en su puesto de trabajo disminuye. “Esto es independiente del lapso en que la persona se encuentre desempleada, este período puede ser largo o corto.”(pág. 106). Y destaca que esa movilidad existente es creciente y depende de los cambios económicos que afectan al mercado de trabajo. A su vez, la movilidad laboral trae más desocupación y/o ocupación en puestos de trabajo informales. (BPS, 2015)

Según Sorensen y Tuma (1981) el concepto de movilidad laboral en un sentido amplio se refiere a los cambios de empleos que realizan los trabajadores ya sea debido a la creación y destrucción de puestos en las empresas o a los originados por las cadenas de vacantes. Es decir, involucra la secuencia de movimientos (incorporaciones y desvinculaciones de personal) que se puede generar cuando un puesto de trabajo disponible es ocupado por un trabajador, que a su vez libera su antiguo empleo que será ocupado por otro trabajador, hasta que el efecto se agote con la incorporación de un nuevo trabajador al empleo (Sorensen y Tuma, 1981, citado por Castillo y otros, 2006) en (BPS, 2015, pág. 107).

Según Castillo (2006) citado en BPS (2015) las características que presenta la movilidad laboral no pueden ser analizadas al margen de la estructura productiva, del ciclo económico y del contexto macroeconómico. Y dentro de la misma se pueden ver distintos tipos de

movilidad que puede ser inclusiva o exclusiva. La exclusiva se da si los trabajadores pasan a ser desempleados o tener empleos precarios. “También puede ser voluntaria, en el caso de renunciadas, o involuntaria, en situaciones de despidos. Si se clasifica la movilidad respecto al salario, puede ser ascendente, descendente o lateral, al compararse el salario del empleo nuevo, respecto al empleo anterior. La movilidad se puede dar dentro de la misma carrera profesional que venía desarrollando el trabajador o no” (pág. 107). Por otro lado “si el empleo se contrae, la movilidad aumenta, es el caso de movilidad de exclusión, que conlleva desempleo y empleo precario. En esta condición, la situación perjudicial se refuerza ya que las posibilidades de movilidad ascendente e inclusiva se reducen (pág. 108).

A nivel nacional se puede identificar un desarrollo productivo con una gran “heterogeneidad estructural”, esto es, con una gran diversidad de sectores y tamaño de unidades productivas, que muestran una “brecha” (desigualdad) en términos de productividad, basados principalmente en la explotación de materias primas (también llamados “*commodities*” o bienes primarios) (Amarante y Infante, 2016). Esta producción basada en elementos primarios agrega, según dice Fanelli (2004) un componente característico de Latinoamérica, que es la “sobrevolatilidad” (*excessvolatility*) de los ciclos económicos, es decir, una volatilidad mayor a la volatilidad que experimentan otras economías de similar nivel de desarrollo económico.

Al considerar diferentes ciclos económicos y modelos de producción, Uruguay se podrían dividir a lo largo de su historia; en un primer modelo Agro-Exportador con gran crecimiento desde 1870 hasta 1913, con énfasis en la exportación de productos primarios y ganadería (Cage, 2004).

Desde los años treinta, donde se estanca la ganadería y se instala el llamado modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), con desarrollo en los años cuarenta, cuyas mayores tasas de crecimiento se ubican entre los años 1945 y 1955 (Cage, 2004).

En la década de los años setenta, en el medio de un proceso de desarrollo global de la economía y fin del modelo desarrollista, se da el “retorno al campo” y reinserta el modelo basado en la exportación de productos primarios (ganadería, pesca, lechería, arroz) complementado con servicios turísticos y financieros (Cage, 2004).

Por último, luego de la crisis económica del 2002, instalados los gobiernos progresistas, se profundiza el desarrollo de una estructura económica primarizada, especializada en la

producción de bienes agroindustriales de bajo valor agregado, donde el 70 % de las exportaciones son *commodities* de origen agropecuario o agroindustrial, encabezados por la soja, la carne bovina, el arroz, el trigo, derivados de la leche y pasta de celulosa (Oyhantçabal, 2019).

Como consecuencia de esto, tomando los estratos de productividad (relación entre el valor agregado bruto (VAB) del producto generado y los trabajadores ocupados), Amarante e Infante (2016) clasifica los puestos de trabajo en grupos de baja, media baja, media alta y alta productividad, a partir de la cual analizan las características de las diferencias laborales (salario, educación, género, cobertura de seguridad social, entre otros).

Dentro de estos grupos se encuentran variaciones que van desde un primer sector de baja productividad, constituido por el 35,7 % de los trabajadores, con una alta informalidad (50,8%), mujeres (48,2 %), mayores de 45 años (44 %), viviendo en el interior del país (61,5 %), ubicados en el primer quintil de pobreza (19,5 %), hasta empleados trabajando en sectores de alta productividad, en el cual se ubica el 9% de los trabajadores, principalmente hombres, menores de 45 años, con una escolaridad mayor a los doce años (36,8 %), estas desigualdades productivas se traducen en desigualdades salariales y educativas (Amarante e Infante, 2016).

Esta concentración de la mayor parte del empleo en las actividades de muy baja productividad y salarios (actividades informales o de subsistencia) es una fuente de persistente desigualdad (CEPAL, 2016) que luego se pretenderá abordar, por otras vías, como son la de la educación. Por tal motivo es importante abordar el significado de la educación frente a las transformaciones del mundo del trabajo, siendo necesario atender previamente a los cambios, como producto de la reestructuración del capital que se sustancia en una reestructura productiva, tanto tecnológica como organizacional (Lens, 2008) y no se debería pensar que ante empleos desiguales, heterogéneos y segmentados, la educación es el vehículo unilineal de la movilidad social (Amarante e Infante, 2016).

En este sentido, dando cuenta de la multicausalidad de los fenómenos a través de los cuales los individuos acceden al mercado de empleo y a través de este, a una movilidad ocupacional, que será determinante dentro de las perspectivas de movilidad social, desde la sociología del trabajo, se consideran los conceptos de trayectoria laboral o movilidad ocupacional.

Siguiendo a Pries (1999), el cual considera a la trayectoria laboral como la “secuencia de posiciones laborales que ocupa una persona a lo largo de su vida” (pág. 5), y a Godard (1996) que la toma como un “tipo particular dentro del enfoque más amplio de las historias de vida” (pág. 5), Frassa (2007) plantea que ambos autores aluden a la “construcción de una síntesis entre el aspecto más objetivo y medible del trabajo y las concepciones y percepciones más subjetivas de este, señalando su mutua interrelación y dependencia” (Frassa, 2007, pág. 5).

Por otro lado, siguiendo a la misma autora, toma de Davolos (2001) la definición de trayectoria laboral como

el resultado de la relativa dureza de las estructuras de segmentación del mercado de trabajo junto con un proceso de interpretación y evaluación por parte de los individuos de su situación y aprovechamiento de sus posibilidades para delinear estrategias futuras más o menos deseables (Frassa, 2007, pág. 5)

La cual implica según esta autora, una concepción activa de los sujetos, considerando a las trayectorias como espacios de toma de decisiones, socialmente limitados, pero que implican un margen de decisiones para hacer frente a los determinantes estructurales (Frassa, 2007)

Sin embargo, estas trayectorias, “como espacios de toma de decisiones” (pág. 7), deben incorporar como variables de estudio, la estructura de oportunidades, las capacidades de los sujetos y determinantes temporales, estos últimos deberían incluir el inicio y culminación de los procesos, la cronología de los acontecimientos, los momentos de crisis, bifurcación y estabilidad (Frassa, 2007)

Estudiar el recorrido de los individuos en el mercado de trabajo implica necesariamente analizar sus trayectorias educativas, laborales, educativo-laborales, ocupacionales y profesionales, lo cual debe tomar elementos tales como los momentos de transición (primer empleo, empleo a los tantos años, empleo actual), la tipología de los empleos, los factores que influyen en la movilidad (formación académica, continua, género, capital cultural, relacional, origen socio familiar) (Jiménez, 2009)

Para Jiménez (2009), la trayectoria se define como “las distintas etapas que vive el individuo después de finalizar su formación en una determinada profesión o al insertarse en una actividad laboral u oficio, en cuanto a lo profesional, laboral, económico y social” (pág. 2)

Por otro lado para Boado (1996), analizar la movilidad socio-ocupacional es analizar la trayectoria de los individuos en la estructura social y toma de Piore (1975) varias dimensiones del mercado de trabajo, a través de las cuales pretende analizar el desempeño ocupacional de los individuos de cada uno de los segmentos que componen el mercado de trabajo. Dentro de ellas incluye una temporal (rotación, duración en el cargo, estabilidad, antigüedad de la cadena), otra espacial (ocupación, tipo y jerarquía ocupacional y clase social, subcultura e identidad social), y una que considera los “tipos” de distancias implicadas (probabilidad de avance, jerarquización en la cadena, normatividad del avance e institucionalización de la cadena).

En otro de sus trabajos Boado (2008), analiza el mercado de trabajo y las oportunidades que tienen los trabajadores sobre las tendencias de movilidad social en Uruguay, dentro de estas destaca tres dimensiones como son el capital relacional (o social), formas “mixtas” y relaciones de mercado.

Con relación al capital relacional o la calidad de las redes sociales tiene una importante incidencia en la búsqueda de empleo o el cambio de empleo, ya que tienen un papel “estructurador” o “facilitador” de la vida social, aquí se consideran los contactos, por familiares, amigos o conocidos. Dentro de las formas “mixtas” considera la iniciativa propia al autoempleo, la solicitud de créditos, y el ingreso por estudios. Por relaciones de mercado entiende las evaluaciones o determinantes de las empresas. (Boado, 2008, pág. 57)

1.1.2. Los vínculos con la educación

Para comenzar con este tema se puede tomar lo expresado Bowman (2015), el cual plantea que debe reconocerse que la relación educación y trabajo es “una articulación interactiva, compleja, multidimensional, radicada y determinada por un espacio y un tiempo, es decir, histórica” (pág. 26).

En la vinculación de los sistemas de producción con los sistemas educativos, se puede encontrar un correlato en el tiempo, pero teniendo en cuenta lo planteado por Prat (1999), que las transformaciones en el trabajo, no sólo implican a la tecnología “dura”, sino características de los procesos productivos (de flujo o por unidades) y la organización del trabajo (taylorista o flexible), y esto hace suponer que los cambios en la calidad del trabajo dan cuenta de

variaciones necesarias en la calificación de los trabajadores (tal como lo plantean las tesis de la "descalificación" y las de la "reprofesionalización"), aunque no siempre en un proceso tan claro ni determinado (Prat, 1999).

En su trabajo Bowman (2015), refiriéndose a los requisitos exigidos al sistema educativo, en función del modelo productivo, menciona diferentes períodos, dentro de los mismos ubica en primer lugar al modelo Fordista (a partir de los años 40) donde existían mínimas exigencias de formación específica y capacitación.

La fábrica basada en el modelo fordista es una pirámide en donde arriba se toman las decisiones, se planifica, se diseña, mientras que abajo operarios ejecutan las actividades todos de la misma manera. (Tedesco, 1999, pág. 51).

En segundo lugar menciona los años 60 y 70 en plena crisis del modelo Fordista, donde se impone una mayor flexibilización y desregulación laboral, pero que contradictoriamente a ello se pedía una mano de obra de mayor calificación.

En la misma línea Lens (2008) plantea como los permanentes cambios traen como consecuencia que el aprendizaje de una habilidad para siempre ya no es válido, y por lo tanto las habilidades requeridas van cambiando en la medida de la incorporación de nuevas tecnologías o de permanentes modificaciones en la organización del trabajo, dando cuenta también del modelo de segmentación del mercado de trabajo y de la flexibilidad del empleo en los mercados internos y externos.

Coincidentemente con estas preocupaciones en 1975, la OIT emite el convenio N° 142 sobre el desarrollo de los recursos humanos y expresaba en sus art. 1 y 3;

Artículo 1.1. Todo Miembro deberá adoptar y llevar a la práctica políticas y programas completos y coordinados en el campo de la orientación y formación profesionales, estableciendo una estrecha relación entre este campo y el empleo, en particular mediante los servicios públicos del empleo. Artículo 3.1 Todo Miembro deberá ampliar gradualmente sus sistemas de orientación profesional, incluida la información permanente sobre el empleo, a fin de asegurar que se pongan a disposición de todos los niños, adolescentes y adultos una información completa y una orientación tan amplia como sea posible, inclusive por medio de programas apropiados en el caso de los minusválidos (OIT, 1975, pág. 1).

Por último Bowman (2015), refiere en los años 90a mayores demandas provenientes del sector productivo, por recursos humanos más competitivos y más calificados, para enfrentar los desafíos de la modernización productiva y tecnológica.

Hernández (2015), siguiendo el vínculo entre los procesos productivos y las instituciones responsables de la formación para el trabajo, realiza un análisis del papel de la Universidad de la República y la Universidad del Trabajo a partir del estudio de la “Educación e industrialización en Uruguay entre 1920 y 1970”. Desde allí plantea a la oferta educativa como “seguidor” del desarrollo industrial, dando cuenta de una “asincronía” entre las necesidades de cambio de la oferta educativa y el movimiento de implementación de los cambios en los procesos productivos.

Esta autora también plantea, que si bien la educación formal, a través de los subsistemas de enseñanza técnica y universitaria, se pensaron para la creación de capacidades necesarias a la hora de la incorporar nuevas técnicas, por la introducción de la tecnología en la industria, siempre estuvo presente la discusión sobre la orientación de dicha formación (Hernández, 2015).

A cuenta de esto, menciona como desde la antigua Escuela de Artes y Oficios (1916) y luego Universidad del Trabajo (1942), pudiendo llegar a pensarse posteriormente en los Consejo de Educación Técnico Superior (1973), Consejo de Educación Técnico Profesional (1985) y actual CETP-UTU, han estado presentes discusiones tales como si “el fin de la institución era capacitar a un obrero para armar y conducir su propio taller o para integrarse a una línea de montaje” Hernández (2015, pág. 80), para la formación de aprendices versus obreros calificados, de “lo antiguo” (enseñanza de taller, oficios, producción del sector primario) o de “lo nuevo” (desarrollo industrial, de nivel técnico, para asumir tareas de capataces) (Hernández, 2015).

Cambios en el sistema de producción, en la organización del trabajo, en la estructura social, generan cambios en el sistema formal y para formal de educación, dentro de los cuales se pueden destacar crisis en la educación técnica superior, en las instituciones de formación profesional, en la desaparición de escuelas de artes y oficios, o en la continuidad y transformación de ciertos modelos como el sistema de formación dual (alemán) (Gallart, 2002, pág. 11).

Este último modelo de formación mencionado (dual Alemán), implica una articulación entre la formación de educación secundaria en la institución educativa, en alternancia con una capacitación focalizada en puestos de trabajo, “con mucho énfasis en las habilidades motrices, la disciplina y el aprendizaje secuencial de operaciones concretas” (pág. 24) dentro de la empresa (Gallart, 2002).

Formación y empleo

Desde el comienzo, la vinculación entre la educación y formación para el trabajo mostró una mutua resistencia en la unificación entre los sistemas educativos y productivos. Dentro de estas resistencias se pueden considerar lo que Gallart (2002) denomina como tensiones entre la racionalidad educativa y la racionalidad productiva tomando en cuenta las dimensiones organizacionales.

De la primera se considera como centro de formación, con un determinado compromiso entre los profesores y alumnos, reglas de conducta y escala de valores correspondientes a una entidad formativa. Con un aprendizaje secuencial, determinado sistema de incentivos, con el involucramiento de los alumnos y sus familias, con roles claramente determinados (tendiendo a la burocratización), financiados por el Estado (Gallart, 2002).

En cambio en la racionalidad productiva, prima el mercado, la eficiencia, el interés de propietarios y clientes, la calidad y el precio del producto, los roles de autoridades y empleados, donde el aprendizaje tiene un papel secundario. Con una relación supervisor-operario diferente del instructor-alumno, con un espacio reducido para la adquisición de habilidades en el desempeño laboral y ensayo-error (Gallart, 2002).

A nivel de políticas educativas, las ofertas educativas que articulan con el trabajo, se van incrementando de forma sostenida, tanto desde la educación formal (Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP-UTU)) como de la educación no formal (Programa Nacional de Educación y Trabajo (PNET) dependiente del área de educación no formal del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Consejo de Capacitación Profesional (COCAP) institución de derecho público no estatal)). Estas propuestas se dieron de manera incremental, mostrando dinámicas de estabilidad, cambio y

continuidad, propias de un cambio en las políticas vinculadas con la temática (Del Castillo, 2018).

Según Bowman (2015), existen diferencias sustantivas entre los conceptos de “formación laboral/para el trabajo”, “capacitación laboral” y “formación profesional”.

Por “formación laboral o formación para el trabajo” se entiende todas las habilidades, conocimientos y saberes socialmente necesarios, válidos y relevantes, que facilitan a los sujetos elegir, acceder, y/o permanecer en un trabajo, que mejoran su desempeño en los ámbitos laborales y su desarrollo como ciudadano. Por otro lado, refiere a todas las instancias formativas formales y no formales que ofrecen esos conocimientos y esas herramientas indispensables para desempeñarse en el complejo mundo del trabajo, pasando por los más variados actores, contextos, modalidades y estrategias, en los sectores tanto públicos como privados (Bowman, 2015, pág. 30).

Por “capacitación laboral”, toma la definición de (Herger, 2005), considerándola como “la adquisición de habilidades, conocimientos para un puesto de trabajo específico ya existente y para desarrollarse en un futuro inmediato, en estricta vinculación con las demandas del mercado y la empresa” (pág. 30).

Mientras que la Formación Profesional (FP) abarca las instituciones de capacitación laboral, constituidas por cursos de corta duración que preparan para ocupaciones específicas, una formación predominantemente práctica, estructurada en contenidos que pueden encadenarse, pero que no pertenecen al currículo de la educación formal. Es una oferta que “suele fluctuar entre cierta rigidez de los programas oficiales y una masa anárquica de cursos difíciles de evaluar (Gallart 2006, pág. 3). (Bowman, 2015, pág. 31)

En el mismo sentido la OIT define a la Formación Profesional como aquellas “actividades que tienden a proporcionar la capacidad práctica, el saber y las actitudes necesarias para el trabajo en una ocupación o grupo de ocupaciones en cualquier rama de la actividad económica” (OIT, 2017,p 7) que al surgir “independiente de los sistemas regulares de educación y con una proximidad inmediata hacia el mercado laboral” (OIT, 2017, pág. 54) dependerán de diferentes variables como ser el “paradigma productivo” y los “requisitos educativos” con una tendencia a la alta calificación donde se le pedirá al trabajador una mayor autonomía, responsabilidad, polivalencia funcional, así como una constante recalificación laboral

(Andino, 2005), llegando a pensarse en la necesidad de “reinventarse” cada diez años (OPP, 2019).

Esto último está basado en el análisis de los complejos productivos estratégicos (turismo, alimentos, forestación-madera, energías renovables, industrias creativas y tic’s), a partir de los cuales se considera que “no se puede aspirar a mantener los puestos de trabajo, sino al trabajador y, en ese sentido, la reconversión es indispensable” (OPP, 2019, pág. 2)

Por un lado, con relación a la Formación Profesional, se puede decir que nace independiente de la educación regular, con una resistencia mutua de los sistemas a su unificación, pero que “aparece en el horizonte inmediato de la educación técnica, o técnico profesional, como una natural vía de complementación y articulación” (Barreto, 2003, pág. 14).

Por el otro, “la formación en la empresa representa uno de los formatos de capacitación más acudidos y definidores de la formación profesional en la actualidad” (Barreto, 2003, pág. 20), lo cual coincide con un informe de Mendoza (2014) en el cual plantea que aproximadamente el 80% de las empresas con certificaciones de calidad capacitaron a sus empleados. Siendo las empresas que tienen puestos más estables (menor rotación de personal) las que más capacitan, y las de mayor tamaño de establecimiento tienen un mayor porcentaje de ocupados capacitados (88,8% entre empresas más grandes, 68,8% entre las medianas y 58,7% entre las pequeñas) (Mendoza, Di Capua y Rucci, 2014).

Por otro lado se puede apreciar en la siguiente tabla, la estructura de la fuerza de trabajo por calificación, donde marca que más de la mitad de la población activa (52,1%) estaba poco calificada en el 2009.

Tabla 1: Fuerza de trabajo por calificación

	porcentajes		
	1998	2002	2009
Empleo			
Trabajo no calificado	39,3	31,5	32,9
Trabajo poco calificado	41,8	41,4	48
Trabajo calificado	8,6	9,9	11,2
Subtotal	89,7	82,8	92,1
Desempleo			
Trabajo no calificado	5,4	7,1	3,5
Trabajo poco calificado	4,7	9,3	4,1
Trabajo calificado	0,3	0,8	0,3
Subtotal	10,3	17,2	7,9

Fuente: Mendoza, Cecilia de. (2014) Formación para el trabajo en Uruguay: el punto de partida. Montevideo. BID

La Reconversión Profesional se la puede definir como “la adquisición de calificaciones para una ocupación distinta de aquella para la que la persona ha sido formada; puede exigir una formación básica, seguida de una especialización” (STPS, 2012, pág. 16).

A lo largo de la historia este concepto fue tomado para identificar diferentes dificultades tanto a nivel de los puestos de empleo, como de la trayectoria de los trabajadores a lo largo de la vida, o ante situaciones imprevistas.

Según Momm (1997) citado por De Peana (1998), “Tradicionalmente, la reconversión profesional significaba la capacitación en nuevas ocupaciones, una vez que una determinada ocupación en la que un trabajador estaba capacitado se volvía obsoleta o cuando se saturaba el mercado de trabajo.” (pág. 139), pero que ante los continuos cambios tecnológicos, actualmente implicaría la capacitación durante el empleo para proveerle nuevas habilidades que no formaban parte del perfil de trabajo.

Por otro lado, en el caso de las personas que se encontraban trabajando y adquirirían una discapacidad, la reconversión profesional es un elemento fundamental “si las personas no están en condiciones de seguir ocupando su mismo puesto o realizar la misma actividad

profesional, pueden desarrollar nuevas calificaciones que les permitan reincorporarse a la vida productiva.” (STPS, 2012, pág. 16)

La Readaptación Profesional, por lo tanto puede ser concebida como un componente de la educación a lo largo de la vida, que en diferentes tiempos o etapas, incrementan de forma gradual, el capital cultural de los trabajadores que acompaña los cambios tecnológicos productivos. O que pueden actuar como plan de contingencia, ayudando en la movilidad de trabajadores, en momento de crisis o contracción de determinados sectores (Doneschi y Patrón, 2011).

En relación a la formación como plan de contingencia para “grupos especiales de trabajadores” (personas con baja calificación, trabajadores cesantes, discapacitados, jóvenes desocupados) (Bowman, 2015) en momentos de crisis o contracción del mercado laboral, Mariatti (2018) crítica su utilización como uno de los componentes de las Políticas Activas de Empleo (PAE) en lo que define como “paradigma de activación”. En el mismo analiza como los cursos de capacitación para el mercado de trabajo se utilizan para “activar” al individuo y que vuelva a buscar un empleo que no existe”

Entonces existiría una “dualidad” en las políticas de formación laboral, donde los cursos de capacitación para la reconversión laboral encontrarían dos segmentos diferentes de trabajadores. Un primer grupo de población, con mejores “niveles de empleabilidad”, recientemente desocupados, con un nivel de estudios superior al ciclo básico y un segundo grupo, con más de dos años de desocupación, una escolaridad menor al ciclo básico, con un “índice de carencia crítico” positivo (Mariatti, 2018).

Para estos segmentos identifica una tendencia a una mayor capacitación en saberes “específicos-instrumentales” para el primero, y de saberes “transversales” (fortalecimiento de subjetividades, autoestima, “nivel de empleabilidad”) para el segundo.

Este equilibrio entre componentes “específicos-instrumentales” y “transversales” actuaría como bisagra entre los modelos de protección social clásicos y los de “activación personal” con el riesgo de como dice Daroqui (2016) que “a medida que el candidato está más próximo a situaciones de pauperismo, más tiempo fuera del mercado formal de empleo y con menos años de escolaridad, aumenta el protagonismo de componentes de capacitación transversal con mayor presencia de componentes disciplinares y moralizantes en desmedro de saberes

específicos-instrumentales, lo que genera una capacitación mínima que por momentos se vuelve ficticia para el mercado de trabajo” (Mariatti, 2018, pág. 256).

1.2. Discapacidad y políticas públicas

Según Bregain (2015) la discapacidad es una construcción social y cultural que generalmente se apoya en consideraciones médicas, médico religiosas o religiosas, donde se identifica a la persona como discapacitada sin que esto tenga nada que ver con su estado de salud, sino como resultado de una voluntad de apartarla o excluirla por razones económicas, políticas o simplemente de conveniencia.

El mismo autor plantea que las fronteras del grupo de los “discapacitados” no dejaron de cambiar a lo largo de la historia, la creación de la identificación como “personas con discapacidad” es muy reciente, no tiene más de 20 años. Este calificativo es usado objetivamente por las instituciones para designar a las personas, proceso de clasificación desarrollado por las instituciones internacionales (ONU, OMS, OIT) durante el siglo XX (Bregain, 2015).

Se considera con discapacidad a toda persona que padezca o presente una alteración funcional permanente o prolongada, física (motriz, sensorial, orgánica, visceral) o mental (intelectual y/o psíquica) que en relación a su edad y medio social implique desventajas considerables para su integración familiar, social, educacional o laboral (Ley 18651, 2010, pág. 1)

Siguiendo esta definición extraída de la ley de protección integral de las personas con discapacidad, vigente en Uruguay desde el año 2010, y contrastándola con lo planteado por Duran (2013), se puede pensar en la interacción de varios modelos o paradigmas de abordaje de la temática.

Definidos como “Modelo Médico”, “Modelo Funcional” o “Modelo Social”, Duran (2013) considera los énfasis o miradas desde donde se posiciona cada uno de ellos y en ese sentido desde la óptica del “Modelo Médico”, la discapacidad surge como resultado de una enfermedad, trastorno o accidente, estará orientada a la curación del problema de salud, a través de tratamientos que atención y rehabilitación.

Desde otro punto de vista Angulo (2015) considera que “el modelo médico refiere a posturas rehabilitadoras y normalizadoras, basadas en cuerpos deficitarios que requieren reparación.

(...) remite a los sujetos como objetos de asistencia, [los cuales] cosifica para su reparación, los ubica en una condición de desigualdad natural” (Angulo y otros, 2015, pág. 15).

Desde el modelo funcional, se considera la discapacidad como una limitación para realizar un conjunto determinado de actividades, que pueden ir desde las tareas más elementales de la vida diaria hasta la capacidad para llevar una actividad laboral específica. Este modelo atiende más a las consecuencias expresadas en limitaciones funcionales vinculadas a la persona en su conjunto, que al diagnóstico médico específico. La valoración de las limitaciones funcionales y la asignación del grado de incapacidad, se circunscriben en este enfoque. Estos dos primeros modelos centran el análisis de la discapacidad en el individuo (Duran, 2013).

En Uruguay no existe un criterio único para la valoración de la discapacidad, habiendo seis instrumentos disponibles y varios organismos certificadores disponibles para asignar las prestaciones correspondientes;

- ✓ Banco de Previsión Social. “Normas para la Valoración del grado de invalidez” (BPS, 2006 - Versión 2014).
- ✓ Ministerio de Salud Pública. “Valoración de las situaciones de minusvalía” (IMSERSO, 1971).
- ✓ Ministerio de Desarrollo Social. “Valoración de las situaciones de minusvalía” (IMSERSO, 2002).
- ✓ Ministerio de Desarrollo Social. “Construcción de baremos para valoración de dependencia” utilizado por el Sistema Nacional de Integrado de Cuidados (SNIC, 2018).
- ✓ Banco de Seguros del Estado. “Valoración de incapacidad laboral” (Baremo francés, 1970).
- ✓ Centro Dr. Martínez Visca. “WHODAS - CIF” (OMS, 2001). Pudiendo obtenerse en materia de salud mental una declaratoria judicial de incapacidad o la certificación de la misma por parte de este centro de acuerdo a la Ley N° 13.711.

A su vez, tomando en cuenta el Baremo, entendido como la “valoración del grado de invalidez [...] normativa para determinar los grados de las incapacidades laborales” (Santos, Núñez, 2011), si las personas superan el 33 % tienen la posibilidad de inscribirse al registro único de personas con discapacidad de la Comisión Nacional Honoraria de la Discapacidad (se aplica herramienta de valoración de MIDES), primer requisito para acceder a un empleo público (Ley 18651/10) o del sector privado (Ley 19691/18). Si superan el 50 % tienen derecho al “subsidio transitorio por incapacidad parcial” (BPS), con más del 66% acceden a

una “jubilación por discapacidad” o en su defecto a una “pensión por discapacidad” (BPS) (se aplican herramienta y procedimientos de valoración del BPS).

Si el trabajador, estando en actividad formal, adquiere una incapacidad permanente por accidente o enfermedad profesional igual o superior al 10% y no mayor del 20% recibirá como indemnización un pago único equivalente a treinta y seis veces, En caso de incapacidades permanentes superiores al 20% (veinte por ciento), se abonará una renta igual a la reducción que la incapacidad haya hecho sufrir al sueldo o salario. (Art. 25 de la ley N° 16.074, Seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, 1989) (se aplican herramienta y procedimientos de valoración del BSE)

CAPITULO II - COMISION NACIONAL HONORARIA DE LA DISCAPACIDAD
Creación y cometidos. “[...]:Créase la Comisión Nacional Honoraria de la Discapacidad, organismo que funcionará en la jurisdicción del Ministerio de Desarrollo Social y se integrará de la siguiente forma... : Corresponde a la Comisión Nacional Honoraria de la Discapacidad la elaboración, el estudio, la evaluación y la aplicación de los planes de política nacional de promoción, desarrollo, rehabilitación biopsicosocial e integración social de la persona con discapacidad...(Ley 18651, 2010)

Si bien la CNHD es la responsable de determinar criterios en materia de políticas públicas, la certificación escapa a su exclusiva competencia en la medida que depende de la articulación con otro ministerio.

El Ministerio de Salud Pública en coordinación con la Comisión Nacional Honoraria de la Discapacidad del Ministerio de Desarrollo Social, a través de la Junta Nacional de Salud creada por el artículo 23 de la Ley N° 18.211, de 5 de diciembre de 2007, del Sistema Nacional Integrado de Salud, realizará: A) La certificación de la existencia de discapacidad, su naturaleza y su grado. La certificación que se expida justificará plenamente la discapacidad en todos los casos en que sea necesario invocarla. B) Creará un órgano encargado de realizar la certificación única, la cual será válida para todas las instituciones de prestaciones sociales y será independiente de éstas. Será especialmente tenida en cuenta a los efectos de la prestación asistencial no contributiva establecida por el artículo 43 de la Ley N° 16.713, de 3 de setiembre de 1995... (Ley 18651, 2010)

El último modelo considerado por Durán (2013), el “Modelo Social”, focaliza su atención en la interacción del individuo con el entorno, y en particular en las dificultades que ese entorno supone para el individuo que padece la discapacidad. La clave para aminorar el grado de minusvalía reside en la eliminación de barreras (tanto físicas como actitudinales) y hándicaps que puedan afectar a las personas con discapacidad.

Para este último modelo, al igual que Durán (2013) refiere a la “ley de inserción laboral de minusválidos” en España, para Uruguay se puede considerar la recientemente aprobada “ley de promoción de empleo para personas con discapacidad” en el ámbito privado (Ley 19691) que obliga a las empresas de más de 25 trabajadores a contratar a un mínimo del 4% de los puestos de trabajo registrados en planilla. O si es para el ámbito público el 4% de las vacantes generadas anualmente para los cargos y funciones contratadas por “el Estado, los Gobiernos Departamentales, los entes autónomos, los servicios descentralizados y las personas de derecho público no estatales” (Ley 18651, 2010, s/p).

La temática de la discapacidad desde este paradigma social, es expresada en Uruguay a través de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad aprobada en 2008 y su protocolo facultativo en agosto de 2011 a través de la Ley N° 18.776, donde redacta un capítulo de Trabajo y Empleo. En su artículo No. 27 se plantea que:

Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás [...] [y] salvaguardarán y promoverán el ejercicio del derecho al trabajo, incluso para las personas que adquieran una discapacidad durante el empleo, adoptando medidas pertinentes [...] promoviendo programas de rehabilitación vocacional y profesional, mantenimiento del empleo y reincorporación al trabajo dirigidos a personas con discapacidad (PRONADIS, 2014, pág. 20)

Si bien la concepción de discapacidad basada en la negatividad, en la falta, en el individuo, se fue transformando y pasando de un concepto donde los individuos son los portadores de la discapacidad, a otro en el cual es la sociedad, a través de las barreras físicas y actitudinales, la que genera la condición de discapacidad (De León, 2014), conocer la magnitud cuantitativa del problema es necesario para dimensionar la intensidad de la acción (Pantano, 1987).

En este sentido Durán (2013), de su estudio sobre “la relación entre las condiciones de empleo a través de las trayectorias laborales y la salida prematura del mercado de trabajo por incapacidad permanente” (pág. 1), toma como definición “de incapacidad permanente la Situación del trabajador que, después de haber estado sometido al tratamiento prescrito y de haber sido dado de alta médicamente, presenta reducciones anatómicas o funcionales graves, susceptibles de determinación objetiva y previsiblemente definitivas, que disminuyan o anulen su capacidad laboral”(pág. 1).

Esta incapacidad permanente sería consecuencia de determinadas lesiones y/o enfermedades, que dependiendo de su vinculación con el ámbito laboral las clasifica en comunes (derivadas de enfermedad común o accidente no laboral) o profesionales (derivadas de enfermedad profesional o accidente de trabajo).

Como factores determinantes describe un nivel macro, con presencia o ausencia de un Estado de bienestar, aumento de la esperanza de vida y enfermedades crónicas, con mayor cantidad de trabajadores entre los 50 y 64 años, y una globalización económica que presenta mayores niveles de flexibilización laboral y desempleo. Por último, apoyado en otras investigaciones, relaciona el desempleo a la mala salud y esta con el aumento de incapacidades permanentes. A nivel meso, ubica a las condiciones de trabajo, con alta demanda física y riesgos psicosociales, y los trabajos relacionados con las categorías manuales (“clase social ocupacional”). Y a nivel micro, toma como factores determinantes de una incapacidad permanente, a los trabajadores mayores de 50 años, una disminución funcional (respiratoria, músculo esquelética), las enfermedades crónicas, y en el caso de los jóvenes las enfermedades mentales (Durán, 2013).

Si consideramos el nivel macro planteado por Durán (2013), con relación al Estado de bienestar o matriz de protección social de Uruguay existen organismos y secretarías que intentan abordar la temática desde diferentes áreas, como ser; el Programa Nacional de Discapacidad (PRONADIS), la Comisión Nacional Honoraria para la Discapacidad (CNHD) ambos dependientes del Ministerio de Desarrollo Social, la Secretaria de Accesibilidad para la Inclusión dependiente de la Intendencia de Montevideo, la Comisión de Continuidad Educativa (MEC), entre otros. Por otro lado, existen otros organismos que toman la temática como políticas transversales, con mayor o menor incidencia, según las estrategias de planteadas y los presupuestos asignados, este es el caso del Instituto Nacional de Formación Profesional (INEFOP), el Patronato del Psicópata, la Comisión Para Olímpica, entre otros.

Dentro de la matriz de protección social dirigida a personas en situación de discapacidad¹, de acuerdo a las categorías propuestas por la Reforma Social (2011), existen 35 programas (Ver

¹ Extraído de DINEM – MIDES 2016, complementado con CEPAL 2011 y otras fuentes.

Anexo 4), ubicados dentro de 7 áreas, donde 21 se los presenta como programas sin Focalización Socio Económica (FSE)² y 14 con FSE.

Los mismos son brindados por 16 instituciones, encabezados por el BPS (15), MIDES (11) y ANEP (4), con predominancia del componente Salud (13) y Educación (10).

De estos programas 9 fueron creados antes de 1985, 7 entre los años 1985 y 2004, y 19 son posteriores al año 2005.

² Variable generada desde el Repertorio de Políticas Sociales (RPS), Programas con Focalización Socioeconómica (FSE), Programas sin Focalización Socioeconómica y Programas Mixtos. La diferencia entre unos y otros se debe a la orientación del trabajo con personas en situación de riesgo, priorizadas por la Reforma Social en el período de gobierno del Frente Amplio. (DINEM-MIDES 2016)

Tabla 2: Matriz de protección social y niveles de cobertura

SALUD		EDUCACIÓN		SEGURIDAD SOCIAL
COBERTURA DE SALUD PÚBLICA 43% Montevideo – 72 % Interior (73% Estrato	EDUCACIÓN ESPECIAL ANEP (5 a 15 años) 7.800 NNA	ASIGNACION FAMILIAR DOBLE ASIGNACIÓN		ALIMENTACIÓN: *PROGRAMA DE APOYO A ENFERMEDADES CRONICAS (PAEC) – 6.758 beneficiarios
3 % de los niños de 0 a 12 años del Q1 tienen discapacidad (63 -74	3,7 % de los niños de 4 a 12 años tiene discapacidad. 81% están escolarizados	PENSION POR INVALIDEZ BPS Municipio F-G (Estratos Medios-Bajos) 26,8% Estrato Bajo 23,2 NNA internados en INAU 23% (de 3.234)		DEPORTE: *MINTUR- ANEP (6 a 45 años)
PROGRAMA “SERENAR” ASSE (0 A 6 AÑOS)	TRANSPORTE ESCOLAR (90 BENEFICIARIOS EN	SUB. TRANSITORIO POR INCAPACIDAD PARCIAL		
DEPARTAMENTO “DEMEQUI” BPS PROGRAMA DE ESPECIALIDADES Y	CENTROS DE ATENCIÓN DEL INAU (365 BENEFICIARIOS EN 2011)	JUBILACION POR INCAPACIDAD TOTAL 45,8% del total de PCD solamente 13,4% son menores de 65 años		
“AYEX” BPSAYUDAS				

Fuente: Bagnato, M. J., Da Cunha, H., & Falero, B. (2011). *Documento de trabajo para el debate - Sistema de Cuidados*. Montevideo: Unidad de Información y Comunicación - MIDES.

Contrariamente a lo que se puede suponer como mejora y ampliación de servicios, tomando en cuenta los períodos de instrumentación y tipo de abordaje de los programas promovidos, esto es, focalizados (14) o dentro de una Red de Asistencia e Integración Social (RAIS), Ferrante (2015) nos invita a reflexionar sobre la *denigración institucionalizada*, aludiendo a los efectos de muchas de las políticas públicas generadas en los años noventa destinadas a población vulnerable (en Argentina), donde la construcción del perfil de “beneficiario” impone una definición del mismo que compromete su imagen social y “obstaculizan la presentación de su persona en condiciones dignas” (Ferrante, 2015: pág. 165).

Esta autora citando a Oliver (1990), señala que las políticas de Estado destinadas a la discapacidad, en el período neoliberal, mantienen su ideología, pero se focalizan y buscan reducir su cobertura, apuntando a privatizar y tercerizar las prestaciones; lo cual contribuye a que cobre mayor centralidad la concepción de la discapacidad como forma de dependencia y problema que debe ser resuelto a través de la caridad. Lo cual muestran cómo estos dispositivos estatales en los países periféricos, al inhabilitar para el proceso de trabajo y otorgar unos montos muy por debajo de lo necesario para la subsistencia, sólo refuerzan la dependencia de las personas con discapacidad y crean agentes que sólo podrán sobrevivir a partir de la caridad social (Ferrante, 2015)

Para el caso de Uruguay, vemos que presenta una prevalencia de 15,9% de personas con discapacidad (Censo 2011), dentro de las causas identificadas (Censo del 2004) figuran: las secuelas por accidentes (9%), el envejecimiento (18%), causas perinatales (21%), por enfermedades (51%) (OPS, 2012).

Donde las Enfermedades Crónicas No Transmisibles (ECNT) son la principal causa de morbimortalidad y origen de la mayor parte de las discapacidades que presentan los individuos. (MSP, 2006)

la prevalencia de los principales factores de riesgo de las enfermedades crónicas no transmisibles en la población de 25 a 64 años [son]...Presión arterial elevada (30,4 %), glicemia elevada (5,5 %), sobrepeso/obesidad (56,6 %), sedentarismo (35,1 %), colesterolemia elevada (27,4 %s), dieta inadecuada (84,9 %), consumo abusivo de alcohol (17,4 % en hombres, 7,9 % en mujeres) (Ríos, 2013, pág. 19).

Siguiendo a Durán (2013), si consideramos a nivel macro los determinantes de la discapacidad, podemos tomar de Pedetti(2013) y ver que la Esperanza de Vida Libre de Discapacidad (EVLDD)

en Uruguay, determina que los varones de 65 a 69 años pierden en promedio el 13,9% de los años que les queda vivir con discapacidad. “La pérdida para las mujeres es en promedio de 20,5%. Es decir que a pesar de la mayor esperanza de vida de las mujeres, estas enfrentarían una mayor proporción de su tiempo de vida con discapacidad.” (pág. 1)

La Esperanza de Vida Libre de Discapacidad (EVLD) [es] definida como los años de vida que esperaría vivir un individuo sin limitaciones permanentes o discapacidad en una población determinada, a una edad dada, si se mantuvieran las actuales tasas de mortalidad y prevalencia de limitaciones permanentes o discapacidad por edad observadas en esa población (Pedetti, 2013, pág. 1).

Los traumatismos causados por el tránsito constituyen un problema creciente, que afecta de forma desproporcionada a los grupos vulnerables de usuarios de la vía pública (OMS, 2004).

En ese sentido se plantea que los accidentes de tránsito se presentan ahora como una pandemia, generadores de discapacidad en personas jóvenes, en edad completamente activa, tanto laboral como en lo que es su crecimiento personal, que determina secuelas mucho más graves que lo que dejaba antes la poliomielitis (Camarot, 2014, s/p)

Al respecto es pertinente resaltar que según la Ley 16.074/89 “no será considerado accidente de trabajo el que sufre un obrero o empleado en el trayecto al o del lugar de desempeño de sus tareas...” (UNASEV, 2012, pág. 39).

Por último dentro de los factores determinantes se puede considerar los problemas de salud mental, que “constituyen cinco de las diez principales causas de discapacidad en todo el mundo, lo que supone casi un tercio del total de la discapacidad mundial”(OMS, 2002, pág. 2).

En un orden de afectación que está dado por la depresión, adicciones, la esquizofrenia y la demencia, siendo la causa de mucho sufrimiento, discapacidad y pérdidas económicas. Los trastornos mentales afectan a personas de todos los niveles socio económico, pero los pobres los sufren de forma desproporcionadamente mayor. “Además, dado que la longevidad aumenta y las poblaciones envejecen, en las próximas décadas aumentará el número de afectados por trastornos mentales, así como la carga consiguiente” (OMS, 2002, pág. 2).

A pesar de esto, resulta llamativo que dentro de las enfermedades profesionales consideradas en Uruguay son excluidas las vinculadas con los trastornos mentales y del comportamiento.

Declarase obligatoria la lista de enfermedades profesionales de la OIT. Revisión 2010. DECRETA: Declárase obligatoria la Lista de Enfermedades Profesionales de la Organización Internacional del Trabajo revisada en el año 2010 y aprobada el 25 de marzo de 2010, por el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo, excepto las enfermedades referidas en el numeral 2.4 "Trastornos mentales y del comportamiento"...(Decreto N° 210/011, pág. 1)

Siguiendo la investigación realizada por Duran, (2013), las incapacidades permanentes derivadas de enfermedades profesionales o accidentes de trabajo, aumentarán en función de trabajadores con un mayor número de contratos, con menor calificación y por ende realizaron trabajos manuales o directamente por ser mujeres, esto determinará los “años potenciales de vida laboral perdidos” (APVLP).

En Uruguay, las secciones de actividad que mantienen más ocupados multiempleados son “los servicios sociales y de salud” (29,5%) y “enseñanza” (28,6%). (...) Otras secciones que tiene porcentajes considerables de doble ocupación son: los hogares privados con servicio doméstico (18,4 %), la administración pública y defensa (16,4 %), los servicios comunitarios, sociales y personales (14,8 %), Intermediación financiera e inmobiliarias (11,4 %), el transporte, las comunicaciones y el almacenamiento (7,5 %), la manufactura, el suministro de electricidad, gas y agua (6,8 %), la construcción (6,6 %), el comercio al por mayor y menor, hoteles y restaurantes (6,3 %) y la agricultura, ganadería, pesca, minas y canteras (5,3 %)(Diario el Pueblo, 2012)

Por otro lado, Tomassina (2012) en el análisis del mundo del trabajo y los problemas de salud, tomando en cuenta los actuales modelos de producción, plantea la convivencia de los llamados “viejos” o tradicionales riesgos, con los derivados de los nuevos modelos con la incorporación de las nuevas tecnologías, los llamados “riesgos modernos”. Al respecto considera la “externalización de los riesgos” por la extensión de modelos de producción segmentada con externalización de parte del proceso productivo realizado en pequeños talleres cuasi familiares, sin los controles ambientales correspondientes.” Como ejemplo de esto se menciona la exposición a plaguicidas sin ningún criterio de seguridad para los trabajadores rurales zafrales, la exposición masiva a solventes en pequeños talleres para la producción y elaboración de partes de prendas de cueros que responden a grandes empresas, pero sin responsabilidad sobre los trabajadores.

En este sentido, al considerar la comorbilidad que se presenta entre la precariedad laboral y su repercusión sobre la salud, toma de Amable, Benach y González (2001) los problemas de salud mental asociados a la precariedad laboral como el nerviosismo y la ansiedad, la depresión, el miedo, el sufrimiento, la sociabilidad y las relaciones de amistad. Y el impacto directo del estrés

sobre el aumento de las enfermedades mentales y el uso de tabaco, el alcohol y otras sustancias dañinas (Tomasina, 2012).

Asimismo, Tomasina (2012) considera como enfermedades emergentes observadas a partir de las transformaciones en el mundo del trabajo:

- ✓ Síndrome del Parado, son un conjunto de signos y síntomas que ocurren en el trabajador que se encuentra desempleado. Se dan en tres etapas, la primera de signo lúdico, en que el trabajador desempleado se encuentra optimista con tiempo para realizar actividades que no podía por el trabajo. Una segunda etapa caracterizada por la búsqueda de empleo, donde la ansiedad y angustia están presentes, junto con alteraciones digestivas y cardiovasculares frecuentes. Por último existe una etapa de depresión. Este síndrome se da principalmente en mayores de 40 años, con la presencia de depresión, pérdida de autoestima y de sentido de pertenencia.
- ✓ Accidentes laborales (debido a la precariedad laboral, “determinada por el modelo de trabajo basado en la temporalidad, movilidad permanente, ocupación irregular que conlleva una población de trabajadores fluctuante”) (pág.61).
- ✓ Síndrome de Burnout (observado principalmente en sectores de servicios como enseñanza y/o salud, caracterizado por agotamiento emocional, despersonalización y bajos sentimientos de realización personal).
- ✓ Estrés (relacionado con las condiciones de precariedad, las cuales generan ansiedad, depresión, miedo, sufrimiento, problemas de sociabilidad y relaciones de amistad).
- ✓ Lesiones a esfuerzos repetitivos (L.E.R.) “por modelo de organización que no respetan los tiempos fisiológicos de trabajo y de descanso, que frecuentemente están acompañadas de un estímulo económico al trabajador, con pago por producción (destajo)” (pág. 62).
- ✓ Patología degenerativa de columna vertebral (como sucede en trabajadores rurales y de la construcción, “por actividades que demandan gran esfuerzo físico con levantamiento de peso y posturas disergonómicas, respondiendo esto a formas tradicionales de trabajo con baja inversión tecnológica” (pág.63).
- ✓ La violencia en el lugar de trabajo (con la presencia de acoso moral).

Sobre este último punto es importante resaltar que Uruguay ratificó el Convenio Internacional del Trabajo 190 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en diciembre de 2019, sobre

eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, mediante la aprobación de la Ley 19.849, siendo el primer país del mundo en hacerlo.

el acoso laboral (...) y el hostigamiento generalmente parten del empleador, [pero] perfectamente pueden darse por parte de un jefe (empleado de la empresa) a un subordinado (también empleado de la empresa); o en casos más raros, entre un trabajador y otro que tengan la misma categoría laboral. (Bacigalupo, 2020, s/p)

Con relación al Síndrome de Burnout, vinculado en este caso al desempleo, es importante tomar en cuenta las fases y tiempos de intervención mencionados por Carlotto y Gobi (2001), ya que aquí se pueden encontrar vinculaciones con los tiempos de recuperación de los trabajadores que adquieren una discapacidad transitoria y la disponibilidad emocional para iniciar un proceso de formación profesional.

En tal sentido se consideran diferentes momentos por los cuales atraviesan los trabajadores desocupados, una primera fase de confusión, rabia, desilusión y resentimiento. Una segunda fase donde empieza a buscar un nuevo trabajo con cierto optimismo y expectativas (irreales con relación al mercado y a sus capacidades y habilidades para retornar al mismo), no teniendo mucha conciencia de todos los obstáculos que debe superar (Carlotto y Gobi, 2001).

Las autoras refieren aquí al inicio de la primera etapa de Burnout, de agotamiento físico y emocional ocasionada por un esfuerzo voluntario. Este agotamiento emocional aumenta haciendo que el trabajador entre a la fase de estancamiento, empezando a reflexionar sobre su construcción profesional de una forma más realista, con la búsqueda de calificación y actualización como un intento de parar el proceso de burnout (Carlotto y Gobi, 2001).

En este momento, refieren las autoras, se da una salida en busca de recursos que apoyen en la recolocación en el mercado formal de trabajo, etapa de carácter reflexivo y de búsqueda de apoyo que se constituye en uno de los momentos más adecuados para intervenciones preventivas. Las mismas consistirían en “el soporte social y el entrenamiento de habilidades sociales”. A su vez se apoyan en Sarriera y otros (1999) que refieren a la importancia del desarrollo de habilidades sociales para la efectividad del comportamiento del sujeto frente a la búsqueda de un empleo.

En caso de no obtenerse el retorno deseado e inmediato, el trabajador pasaría a una tercera etapa, descrita por Edelwich y Brodsky (1980), de apatía, desiste de buscar un empleo en el campo deseado pudiendo abandonar su proyecto profesional, adoptando una actitud pasiva donde pasa a

aceptar “cualquier cosa” como trabajo. El agotamiento presentado debido a la alta inversión emocional y física, se suma el comportamiento de despersonalización, dando inicio a la etapa de distanciamiento y exclusión. Es en esta fase final, que surgen los problemas psico-sociales y/o individuales expresados en manifestaciones psicósomáticas o psiquiátricas, siendo comunes los problemas de depresión y de abuso de alcohol. El trabajador en esta situación se siente impotente, pues se ve sin control sobre su propia vida y su futuro (Carlotto y Gobi, 2001).

En este punto podríamos tomar a Saraví (2009) el cual plantea que se está asistiendo al “...debilitamiento de la escuela y del trabajo en su capacidad de interpelar a los sujetos y de generar percepciones, voluntades y valores compartidos que antaño las convirtieron en instituciones clave de integración y cohesión social”, y comenzar a hablar del sinsentido de la educación y del trabajo (pág. 47).

1.2.1. Accidentes laborales

La irrupción de una situación de discapacidad a lo largo de la vida supone, “para la persona que la sufre y su entorno, un proceso acelerado y sorpresivo en el que es preciso realizar una asimilación que en las personas con discapacidad congénita o perinatal y sus familias, se realiza de manera natural y progresiva” (Suriá, 2011, pág. 78).

El carácter sobrevenido necesariamente implica la necesidad de una “asimilación acelerada” de la nueva situación, donde resultan clave elementos como una información adecuada sobre las consecuencias, las expectativas y apoyos necesarios (Suriá, 2011).

El momento en el que se da la discapacidad genera una ruptura, un punto de cambio en la vida, en el que es preciso renunciar a aspectos muy importantes. En un contexto de falta de información o de apoyos, “la sobrecarga y el nivel de estrés en el entorno de la persona con discapacidad se han demostrado muy elevados, teniendo que afrontar un doble proceso, uno de desadaptación al estilo de vida anteriormente llevado y que deben cambiar por la nueva situación y el otro, un proceso de afrontamiento-aprendizaje de una nueva forma de vida” (Suriá, 2011, pág. 78).

Este doble proceso, puede ser considerado asimismo como un “doble duelo”, con la pérdida de parte de su capacidad funcional (limitación adquirida) y la desvinculación del empleo, con la

consecuente restricción económica, de identificación y pertenencia a un grupo social, obligado a aceptar la situación, para luego generar un nuevo proyecto de vida (Sbriller, 2017, pág. 4).

En el mismo sentido Salgado (2017) refiere que la aparición de una discapacidad se ve como una “experiencia traumática” que repercute de forma global (física, psicológica y socialmente) en la persona. Esto podría generar la necesidad de cambios en los estilos de vida y un gran esfuerzo de afrontamiento y de adaptación en todos los niveles.

Desde una perspectiva global, los datos que brinda el “Monitor de accidentes laborales” del BSE para el período de enero 2014 – marzo 2019, muestran que los accidentes laborales a nivel nacional en el primer trimestre de 2019 fueron de 10.599 trabajadores, registrándose un leve aumento en la cantidad de accidentes en comparación con los primeros trimestres de años anteriores, rompiendo la tendencia a la baja (BSE, 2019).

De las denuncias registradas se muestra que el grupo que en mayor medida contribuyó al aumento de la cantidad de accidentes laborales fue la Industria de la Construcción y actividades complementarias (GTMTSS 9). Por otro lado, el código INE que tuvo mayor incidencia en el aumento de los accidentes laborales fue Servicios Personales y Comunes. En cuanto a la clasificación CR de BSE, la categoría que más contribuyó en el mismo sentido fue Construcción. El informe concluye que los esfuerzos físicos excesivos y falsos movimientos (1.827 casos) fue la principal causa de accidentes laborales, y extremidades superiores la principal región del cuerpo afectada (2.934 casos) (BSE, 2019).

Por otro lado, tomando en cuenta las características de los trabajadores formales registrados en el BPS que adquieren una discapacidad se puede identificar; a. bajo nivel educativo donde “la mayor frecuencia se registra entre los 40 y 50 años, en personas con nivel de instrucción primaria o ciclo básico”, b. tipo de lesión, el 63% correspondieron a patologías del Sistema Osteomioarticular, c. dificultad para la adecuación de la tarea o reubicación del trabajador dentro de su centro de trabajo, lográndose solamente en el 21,4 % de los casos (BPS, 2017). Esto da cuenta que todos los años existe un promedio de 5.000 trabajadores dentro del régimen de subsidio transitorio por incapacidad parcial para el trabajo, que dependiendo de cada caso, luego de tres años (máximo) no lograrán acceder a la jubilación o pensión por discapacidad y que por lo tanto deberán reingresar al mercado laboral luego de un proceso de reconversión profesional(BPS 2016-2018).

1.2.2. Trabajadores con discapacidad y formación profesional

Desde la creación del Seguro de Paro (L. 12.570/1958) se incluyó la “Reeducación Profesional” entendida por Mariatti (2018) como una de las primeras “proto-formas de las políticas activas de empleo”.

artículo 3º, los beneficios de la presente ley se aplicarán también a toda persona cuya inactividad sea debida a impedimentos físicos o sensoriales determinantes de invalidez, durante su tratamiento de rehabilitación profesional, los que serán suspendidos en caso de negligencia o cuando rehúse completarlo. (Ley 12.570, 1958, pág. 1)

Las políticas activas de empleo surgen a nivel internacional a inicios de la década de 1960 en distintos organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y la Unión Europea (UE). En términos generales “las políticas de empleo se definen en sentido amplio como aquellas vinculadas al contexto económico y social de un país y que están inmersas en la conducción general de la política económica y social y en la estrategia de desarrollo del país”(Perazzo-Rossel, 2009, pág. 10).

Existen diversos criterios para describir y clasificar los instrumentos de las PAE, a nivel internacional se tienden a destacar tres grandes categorías: los servicios públicos de empleo e intermediación laboral, la formación para el trabajo y la creación de empleo.

Tabla 3: Políticas activas de empleo en Uruguay

Instrumentos principales	Políticas
Servicios públicos de empleo e intermediación laboral	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a la búsqueda de empleo • Colocación y bolsa de trabajo • Derivación para la capacitación • Servicios especializados a empleadores • Información sobre el mercado de trabajo • Acceso a servicios sociales.
Formación para el trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Desempleados y grupos en desventaja • Adultos ocupados • Programas de aprendizaje • Discapacitados, mujeres, rurales, poblaciones en riesgo
Creación de empleos	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidios al empleo/salario • Apoyo al autoempleo y microempresas • Creación directa de empleo

Fuente: (OIT. (2009). *Políticas activas de empleo en Uruguay. Cuatro abordajes complementarios*. Montevideo.

Los cursos para desempleados formales, con reciente desempleo y con directa vinculación a un nuevo puesto de trabajo, fueron posteriormente ampliados a poblaciones específicas (mujeres,

jóvenes y personas con discapacidad), donde comenzaron a formar parte de los dispositivos dispuestos para el abordaje del desempleo de larga duración. (Mariatti, 2018)

Si bien algunos de los argumentos iniciales sobre la necesidad de adoptar políticas activas de empleo (PAE) estaban presentes en las recomendaciones de la OIT sobre orientación profesional (1949), formación profesional (1962), política de empleo (1964) y orientación y formación profesional (1975), es recién en (1984) a través de la recomendación 159 que se incorporó el planteo de promover el acceso al empleo de “los discapacitados”, y que se promueve en Uruguay en 1987 a través de la Ley 15.878 sobre "La readaptación profesional y el empleo de personas invalidas”.

CONVENIO N° 159 DE LA OIT. SOBRE LA READAPTACION PROFESIONAL Y EL EMPLEO (PERSONAS INVALIDAS). Parte I (Definiciones y Campo de Aplicación). Artículo 1. 1. A los efectos del presente Convenio, se entiende por persona inválida toda persona cuyas posibilidades de obtener y conservar un empleo adecuado y de progresar en el mismo queden sustancialmente reducidas a causa de una deficiencia de carácter físico o mental debidamente reconocida. 2. A los efectos del presente Convenio, todo Miembro deberá considerar que la finalidad de la readaptación profesional es la de permitir que la persona inválida obtenga y conserve un empleo adecuado y progrese en el mismo, y que se promueva así la integración o la reintegración de esta persona en la sociedad. (...) (OIT, 1984, pág. 1)

Dicho convenio, establece dentro de sus recomendaciones la creación, promoción y revisión periódica (el próximo informe debe ser presentado a Naciones Unidas en el 2021) de políticas vinculadas con la Readaptación Profesional.

Parte II (Principios de Política de Readaptación Profesional y de Empleo para Personas Inválidas) Artículo 2 De conformidad con las condiciones, práctica y posibilidades nacionales, todo Miembro formulará, aplicará y revisará periódicamente la política nacional sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas. Artículo 3. Dicha política estará destinada a asegurar que existan medidas adecuadas de readaptación profesional al alcance de todas las categorías de personas inválidas y a promover oportunidades de empleo para las personas inválidas en el mercado regular del empleo. Artículo 4. Dicha política se basará en el principio de igualdad de oportunidades entre los trabajadores inválidos y los trabajadores en general. Deberá respetarse la igualdad de oportunidades y de trato para trabajadoras inválidas y trabajadores inválidos. Las medidas positivas especiales encaminadas a lograr la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre los trabajadores inválidos y los demás trabajadores no deberán considerarse discriminatorias respecto de estos últimos. (OIT, 1984, pág. 1)

En Uruguay desde 1990 se comienza a dar una mayor importancia a las políticas activas de empleo, creándose la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) y la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) a través de la ley 16.320 (1992). Según Mazzuchi (2009) esto viene de la mano de la

concreción del MERCOSUR y el supuesto impacto en el empleo. A partir del año 2009 se crea el Instituto Nacional de Formación Profesional (INEFOP) a través de la Ley 18.406.

A nivel de políticas activas de empleo la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) despliega varios programas que consideran las dimensiones de: Intermediación Laboral (Ej. Centros Públicos de Empleo – CEPE), Formación para el Trabajo (Ej. Proimujer) y Creación de Empleo (Ej. Objetivo Empleo), sin embargo son pocos los que se focalizan o toman en cuenta a las personas con discapacidad.

Dentro de ellos podemos incluir;

- ✓ El Consejo de Capacitación Profesional (COCAP) dependiente del MEC, el cual realizó varias experiencias piloto de capacitación para egresados de escuelas especiales. Ej. Capacitación en el Área de Logística.
- ✓ Instituto Nacional de Formación Profesional (MTSS) que desde el año 2008 viene realizando capacitaciones en “modalidad focalizada” o cursos convencionales con carácter inclusivo.
- ✓ Ley de empleo juvenil (MTSS), la cual introduce la posibilidad de contratar por parte del Estado, bajo la modalidad de primera experiencia laboral (becarios y pasantes), un 4% de jóvenes con discapacidad menores de 29 años, como medidas de acción afirmativa (o sistema de cuotas).
- ✓ Programa Uruguay Trabaja (MIDES), creado por la Ley N° 18.240, dirigido a personas desocupadas de larga duración, que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica. El cual a partir del año 2017 inicia las inscripciones para personas con discapacidad como parte del cupo del 4 % previsto como obligación del Estado.
- ✓ Programa Nacional de Discapacidad (PRONADIS). Que se implementa a partir de la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), dentro del cual tiene el área de trabajo, cuya misión es la de promover de derecho al trabajo de las personas con discapacidad.

Con relación a las políticas activas de empleo dentro de las cuales se encuentran las capacitaciones, Mariatti (2018) plantea, “la propia retórica de los años noventa, esparce en su lógica civilizatoria toda la pragmática individualizante del neoliberalismo” (pág.145) En ese sentido plantea que los cursos de capacitación, que al principio eran para recientes desempleados, con un importante énfasis en capacitación instrumental y técnica para un empleo específico, al ser propuestos a otras poblaciones, con “hándicaps” o dificultades de acceso al mercado y sufriendo el desempleo de larga duración, cambian el énfasis.

El cambio incorporó más tiempo destinado a la educación actitudinal frente al desempleo y menos al aprendizaje de saberes instrumentales o competencias específicas para un rubro laboral directo. Tal vez porque sencillamente un “tal rubro laboral” no estaba garantizado en el horizonte próximo del curso y la estrategia “educativa” elegida fue trabajar sobre el individuo, que estaba anclado al territorio, sufriendo la volatilidad del capital.

Se podría decir que este “Paradigma de activación” entra en directa contradicción con el “modelo social de la discapacidad”, ya que al decir de Mariatti (2018) deposita nuevamente en el individuo la responsabilidad personal frente a la crisis cíclica y estructural.

En tal sentido Sbriller (2017), en su trabajo sobre la “calificación y competencias en trabajadores con limitación adquirida”, plantea que la incidencia de la recalificación profesional, en la reconstrucción de la trayectoria laboral, dependerá de las diferentes modalidades de competencias a considerar. Por un lado pensando en la “profesionalidad” y “experiencia” para los trabajadores que continuarán insertos en el mercado formal, y por otro en el “aprendizaje de competencias para adultos” para un tercio de los trabajadores (de Argentina) que serán desvinculados y continuarán una “trayectoria autónoma”. Esto último, dando cuenta de un trabajo anterior que plantea “la carencia de beneficios de la propuesta de formación profesional, e infiere que fue debido a apremios económicos y limitación en el nivel educacional previo” (Sbriller, 2011, pág. 10).

De la búsqueda teórica surge la necesaria relación entre las condiciones laborales y los factores generadores de discapacidad, así como las necesidades de reconversión laboral vinculadas a otras áreas de la cadena productiva, que necesariamente deben ser respaldadas por una ampliación en materia de derechos laborales, para atender un contexto de aumento de la población involucrada.

CAPITULO 2. Marco Metodológico

El presente capítulo aborda los componentes metodológicos que serán utilizados en la investigación, a partir de la definición de las estrategias a seguir para lograr obtener los resultados.

La misma consiste en una aproximación sucesiva al problema de investigación, partiendo de un primer contacto con personalidades que por sus puestos en organismos públicos o trayectorias académicas se los pueda considerar como informantes calificados que nos posicionarán en la temática. Luego se amplía la salida a campo, para recabar información y puntos de vista de las instituciones responsables de capacitar (ECA's), consideradas dentro de las políticas activas de empleo, dependientes del Instituto de Formación Profesional (INEFOP). Por último, se considera importante rescatar la voz de los principales involucrados, los trabajadores que adquirieron una discapacidad, desde donde se procurará analizar las trayectorias laborales y oportunidades de retorno al mercado de trabajo, haciendo énfasis en la formación recibida en el trayecto de readaptación profesional.

Es importante aclarar, que en el marco de la actual crisis socio-sanitaria, producto del COVID-19, la salida a campo se vio limitada y por lo tanto la aproximación a las instituciones capacitadoras (ECA's) no se realizó, esta dimensión se intentó cubrir desde la profundización en las entrevistas a los informantes calificados y la ampliación de la búsqueda de materiales escritos.

2.1. Metodología

Metodológicamente se partirá del paradigma Socio-Crítico, el cual surge como respuesta a los paradigmas anteriores, Positivista e Interpretativo, tiene una base en la escuela de Frankfurt, en el neomarxismo, en las obras de Freire, Carr y Kemmis (1988), entre otros, y en la teoría crítica social de Habermas (Schustery otros, 2013).

A nivel metodológico y conceptual, se asemeja al paradigma interpretativo, pero le incorpora la ideología de forma explícita y la autorreflexión crítica en los procesos del conocimiento, con el fin de modificar la estructura de las relaciones sociales, además de describirlas y comprenderlas (Schustery otros, 2013).

2.2 Tipo de investigación

El enfoque metodológico será mixto (cuanti-cualitativo) de tipo descriptivo, el cual según Aguilar (2019), se encarga de describir una relación en un contexto determinado. Descripción que puede ser parcial, es decir centrada en un factor concreto, o total, abarcando el problema en todas sus dimensiones investigables.

En este caso la relación entre educación y trabajo, enfocada principalmente a personas en edad laboral activa que han adquirido una discapacidad, debe ser abordada parcialmente, en la medida que el contexto (condición de discapacidad de los trabajadores, contexto de “fin del trabajo”, ciclos económicos, introducción de tecnología en la formas de producción y políticas vinculadas con las relaciones laborales) es dinámico e interrelacionado y por lo tanto inabarcable en su totalidad, pero necesariamente considerado en todas sus dimensiones.

Esto último determina que se analice el nivel de correlación (“grado de relación que existe entre las variables a partir de la relación de causalidad que se establece como presunción en el problema” (Aguilar, 2019, pág. 41)), entre el tipo de readaptación profesional recibida por parte de los trabajadores y la incidencia en la continuidad de trayectorias laborales formales.

2.3 Método y Técnicas

Se utilizarán como técnicas de recolección de datos, la observación, la técnica de entrevista y de encuesta.

Se entiende a la entrevista como “una conversación: a) provocada por el entrevistador; b) realizada a sujetos seleccionados a partir de un plan de investigación; c) en un número considerable; d) que tiene una finalidad de tipo cognitivo; e) guiada por el entrevistador; y f) con un esquema de preguntas flexible y no estandarizado” (Corbetta, 2007, pág. 344), que será dirigida a informantes calificados y trabajadores con discapacidad que transitaron por los servicios de rehabilitación o readaptación profesional.

Y la encuesta como “un procedimiento estandarizado de cuestionario, con el fin de estudiar las relaciones existentes entre las variables” (Batthyány y Cabrera, 2011, pág. 86).

Cuyas características centrales son:

1. [...] la información se adquiere mediante observación indirecta, a través de las respuestas de los sujetos encuestados. 2. [...] abarca una amplia cantidad de aspectos, que pueden ser objetivos (hechos) o subjetivos (opiniones, actitudes). 3. [...] es recogida de forma estructurada: se formulan las mismas preguntas en el mismo orden a cada uno de los encuestados. 4. Las respuestas de los individuos se agrupan y cuantifican para posteriormente ser analizadas a través del uso de herramientas estadísticas. 5. Los datos obtenidos son generalizables a la población a la que muestra pertenece (Batthyány y Cabrera, 2011, pág. 86).

2.4 Muestreo

Para las entrevistas a informantes calificados se tomarán dos referentes técnicos de cada una de las instituciones involucradas directamente en la temática de formación profesional (MTSS, BPS, BSE, MEC, UTU). En el entendido que como “observadores privilegiados”, “cumplen un rol fundamental [...] como conocedores expertos del tema que se pretende investigar. Se encuentran en un lugar privilegiado y poseen información que puede ser de utilidad para contextualizar el fenómeno a estudiar y nos pueden acercar al ámbito en el que se producen los hechos” (Batthyány y Cabrera, 2011, pág. 90).

Por el manejo ético de la información, no se detallarán los datos personales de los informantes calificados y se utilizará una codificación numérica.

Para las entrevistas a trabajadores, se considera a personas que adquirieron una discapacidad en el transcurso de su vida laboral y que actualmente no transitan el proceso de rehabilitación, habiendo transcurrido más de dos años desde el momento del accidente.

Para el caso de los trabajadores, por la información manejada y la necesidad de contextualizar las opiniones, se maneja la edad como forma de codificación numérica.

2.5 Instrumentos de investigación

Los instrumentos que serán utilizados en la investigación consisten en;

- ✓ Una guía de entrevista (ver Anexo 1) dirigida a informantes calificados (técnicos o profesionales) que desempeñan sus actividades en entes públicos o privados vinculados con la formación profesional, de la cual surgen las ofertas para la readaptación profesional.

- ✓ Un cuestionario (ver Anexo 2) dirigido a las entidades de capacitación dependientes del Instituto Nacional de Formación Profesional (INEFOP).
- ✓ Una guía de entrevista (ver Anexo 3) dirigida a trabajadores que adquirieron una discapacidad, se acogieron a la licencia por discapacidad parcial del BPS o simplemente necesitaron un servicio de readaptación profesional.

Estos instrumentos surgen ante la necesidad de realizar una aproximación sucesiva al área de investigación, involucra un nivel institucional de planificación y toma de decisiones en materia de políticas públicas, un nivel de ejecución y oferta de estrategias para el abordaje de la problemática, y por último un nivel incidencia sobre las mismas.

Asimismo, relacionan los objetivos específicos propuestos, con las categorías conceptuales definidas en el marco teórico y la información recabada en cada una de las instancias.

2.6 Procedimientos

Las entrevistas a informantes calificados serán aplicadas únicamente a profesionales y técnicos vinculados con la temática, de forma presencial en su puesto de trabajo, durante el mes de febrero, enviando con anticipación la guía de entrevista para que los informantes puedan indagar sobre los recursos disponibles previamente. El acceso al campo será a través de la Comisión de Inclusión Laboral del MTSS, dentro de la cual participan todos los organismos implicados en las políticas de readaptación profesional.

Las entrevistas a trabajadores con discapacidad adquirida, serán aplicadas a personas que hayan tenido el siniestro hace más de dos años, de forma presencial, durante el mes de mayo, enviando con anticipación la guía de entrevista. El acceso al campo será a través de la Secretaría de Discapacidad del PIT-CNT, dentro de la cual participan organizaciones sociales y trabajadores vinculados con la temática del trabajo y la discapacidad.

CAPITULO 3. Análisis de Resultados

A partir de las categorías de análisis definidas para esta investigación y los datos que se pudieron obtener de las fuentes documentales y entrevistas a informantes calificados, se desarrolla este capítulo.

Dando cuenta de los hallazgos producidos y la jerarquización que surge en la interpretación de la información relevada se definen sub categorías que complementan dicho análisis.

De forma esquemática, se puede visualizar de la siguiente manera:

1. Discapacidad y Políticas Públicas

La discapacidad como problema público, percepción “de y desde” los trabajadores lesionados.

2. Formación y empleo.

Formación buscada.

Propuestas de capacitación.

Institucionalidad.

Niveles de articulación.

Cambios de orientación.

Dificultades

Accesibilidad.

Temporalidad.

Continuidad de los equipos técnicos.

Otras dificultades.

3. Trayectorias laborales.

Seguimiento.

Complementos.

3.1. Discapacidad y Políticas Públicas

Como se analizó en el marco teórico, la incidencia de la discapacidad en los trabajadores es variada y multicausal, pero como problema público, es la frecuencia, visibilidad y formas de irrumpir la misma, que definen su incidencia en la agenda política.

En ese sentido la “percepción del problema”, se visualiza de manera diferente, en función de los servicios involucrados en la matriz de protección social (salud, seguridad social, educación, trabajo), los espacios de participación de los trabajadores lesionados (ámbito laboral, familiar, socio recreativo) o simplemente desde la perspectiva del trabajador directamente afectado.

De manera dispar se puede ver que en instituciones de salud, como el hospital del BSE, se percibe como un “tema amplio, donde las causas pueden ser por; 1. Lesiones Traumáticas (tránsito, delivery, construcción, violencia (ejemplo. guardias de seguridad), 2. Miembros Superiores (industria manufacturera, curtiembres, fábrica de pastas, carnicerías), por el uso de amoladoras, 3. Osteoarticulares (traumas directos, forestación antes del cambio y aumento de la mecanización)” (IC. 1).

Se ven más casos “en trabajadores con baja calificación, de la construcción, rurales, de fábricas o forestales, en frigoríficos y curtiembres. Que generan enfermedades profesionales como tendinitis, epicondilitis y lumbalgias por faena, o patologías crónicas por sobre carga, movimientos repetitivos, siendo lesiones progresivas que no disminuyen. También se ven trabajadores extranjeros con lesiones graves, sin nacionalidad establecida y sin cobertura de previsión social. (IC. 2)

En las instituciones formadoras, la percepción del problema se presenta como “experiencias personales”. Se tienen presente las lesiones, deterioro y discapacidades generadas por algunas ramas de actividad como el área de gastronomía, panadería, manipulación con sierras, picadora de carne, zobadoras, que traen como consecuencias amputaciones de falanges, o dentro de la hotelería, el servicio de lavandería genera problemas respiratorios o de sordera temprana a los treinta años de edad. (IC. 6)

Según el entrevistado:

se toma conciencia dentro del ámbito laboral, por el ingreso de compañeros de trabajo, en tareas tan diversas como auxiliar de servicios o áreas de comunicación, con ciertas

resistencias, y dificultades en las condiciones (accesibilidad, procedimientos, herramientas) dentro de los ambientes laborales para su mejor desempeño. “Acá nada cambio”, “Nos quejamos por su desempeño”. (IC. 5)

En el mismo sentido, de las entrevistas a informantes calificados surge que para el caso de la CETP-UTU en 2016 asistían un total de aproximadamente 300 estudiantes con discapacidad. Dentro de ellos el cincuenta por ciento eran estudiantes con discapacidad intelectual formándose en educación media, del resto, estudiantes con discapacidad motriz y sensorial se formaban en educación media superior, y se tenía la percepción que los estudiantes con dificultades de salud mental lograban llegar hasta educación terciaria.

Como hipótesis consideran que dentro de los estudiantes en educación media superior estaría incluidos trabajadores, jóvenes, que en el proceso de rehabilitación se reincorporan a la educación formal.

Al respecto, el entrevistado manifiesta que es a partir de la implementación del “Sistema de Protección de Trayectorias Educativas” (SPTTE), en el año 2017, que comienzan a ingresar 300 estudiantes con discapacidad por año, provenientes principalmente del CEIP. (IC. 4)

Sin embargo, la perspectiva cambia drásticamente cuando la mirada se da desde los trabajadores accidentados, en esa “experiencia traumática” según Salgado (2017), necesidad de una “asimilación acelerada” al decir de Suriá (2011) o “doble duelo” como lo plantea Sbriller (2017).

Las entrevistas realizadas a trabajadores con discapacidad adquirida, luego de varios años de haber ocurrido el suceso, nos permiten acceder a un relato reflexivo, con una “incorporación” (puesta en el cuerpo) de un nuevo saber y la posibilidad de proyectar un futuro.

Con relación a la “experiencia traumática”, todos los entrevistados reflexionan desde diferentes niveles de análisis, lo difícil que fue superar “ese momento”. Lesión por disparo de fuego, traumatismo, mala nutrición temprana, infección generalizada, caída de un andamio, que en un momento, a través de un informe médico, determina el “nunca más”.

Estaba en la obra, cuando en determinado momento se produce el golpe, enseguida mis compañeros me llevaron al BSE, me operan de la columna, y cuando me despierto, el médico al preguntarle porque no podía mover la pierna, me dice “usted no camina más” (Trabajador, 35 años)

Ante esta nueva condición de falta de una funcionalidad anterior, “sana” o “normal”, los tiempos de recuperación cambian de responsabilidades, pasando de los servicios de atención médica,

servicios de rehabilitación física, a la determinación de cada uno de los individuos de los procesos de cuidado.

Caminar me llevó dos años y pico, el seguro lo recibí por un año y poco, pero me pagué piscina por un tiempo porque me dijeron que me haría bien. (Trabajador, 40 años)

Estuve seis años con la molestia en la cadera, me auto medicaba y seguía. Cambiaba de área como la de mantenimiento de las máquinas para no tener que llevar el peso de la “clavera” colgada (Trabajador, 57 años)

Como describe Sbriller (2017), todos los trabajadores entrevistados pasaron por un doble proceso de duelo y mayor estrés emocional, al tener que aceptar su incapacidad motriz, como la desvinculación con la empresa, lo cual determina la falta del sustento económico para el trabajador y su familia.

Después que me dieron de alta, la empresa me pagó por seis meses el sueldo, pero nunca me permitió ingresar a trabajar. Yo en ese momento, estando en silla de ruedas pensaba que igual podía desempeñarme como delegado de seguridad, “pañolero”, recibiendo al personal, o como “llavero”. (Trabajador, 34 años)

Me dijeron que no podía trabajar más, pero no me quedó otra, porque le estaba faltando la comida a mi familia. Lo intenté en otra obra, pero me sangraba la nariz, me dolía la nuca, me daban mareo y tenía que tomar muchos analgésicos. (Trabajador, 40 años)

Se evidencia a través de las entrevistas, que las primeras dimensiones que deben superar los trabajadores lesionados, tienen que ver con la condición de salud, aceptación de una nueva realidad, y necesidad de un sustento económico, estando lejos de considerar una estrategia que implique la formación profesional como forma de conservación del trabajo anterior o búsqueda de uno nuevo.

La discapacidad no está en el cuerpo, está en la cabeza. Si no te salvan la cabeza, sino te sentís útil, no sabes que vas a hacer de tu vida. (Trabajador, 57 años)

Al mismo tiempo, a nivel familiar se pudo visualizar una cierta inestabilidad de los vínculos sociales en algunos casos, o ruptura en otros. Tomando en cuenta lo planteado por Coleman (1990) en Boado (2008) con relación al potencial del capital social, la estabilidad de la relación social es decisiva para este potencial, mientras que la movilidad laboral es nociva y destructiva.

3.2. Formación y Empleo

3.2.1. Formación Buscada

A nivel general, se pueden ver algunas señales de quienes son los trabajadores que buscan una capacitación a nivel de formación profesional y la valoración que se hace de la misma.

En la misma línea uno de los entrevistados plantea que “las trayectorias de formación dependerán de los trabajos previos, el capital previo, los jóvenes están más motivados a lo formal, los adultos buscan capacitaciones más cortas de inserción directa”. (IC. 2)

En este sentido se pudo trazar la trayectoria laboral de todos los trabajadores entrevistados, donde en la mayoría de los casos, comienzan con un trabajo informal, con características de trabajo manual (venta de diario, feria, panadería, corte pasto, clasificación de botellas, galponero), llegan a alcanzar un nivel educativo que no supera el nivel básico de educación media, pero que al momento de la lesión se encontraban en diferentes ramas de actividad, lo cual determina en gran parte la potencialidad de la capacitación para la reconversión profesional.

En el caso de los trabajadores de la construcción, se pudo identificar algunas características singulares en el desarrollo de su actividad, que darían a la formación profesional mayores posibilidades de consideración como estrategia de readaptación profesional. Dentro de estas características se encuentra el hecho de ingresar en un área laboral que les demanda permanentemente diferentes tareas, la mayoría manuales y con manejo de carga (peso), pero que con el pasar del tiempo y de categoría (peón, medio oficial, oficial), así como el avance de la obra (proyecto de construcción), van surgiendo otras exigencias vinculadas con el desarrollo de competencias específicas que también se aprenden, en parte, en el ámbito de trabajo.

Esta “polifuncionalidad” que desarrollan los trabajadores, determina la posibilidad de una formación profesional específica por áreas (Soldadura, Maquinaria, Tic's, Instalaciones, Obra húmeda y Obra seca) y por lo tanto, se podría pensar que al momento de adquirir una lesión, tendría mayores posibilidades de una reubicación dentro de la obra.

En Uruguay, la formación profesional dirigida al sector de la construcción se realiza a través del Fondo de Capacitación (FOCAP), institución que surge a partir de convenio colectivo en 1997 y comienza a funcionar en 2009, capacita 1.300 trabajadores por año, con financiación por aporte de los los empresarios (0,8575%) y de los trabajadores (0,3925%), su dirección es bipartita contando con un Consejo Directivo formado por representantes de las gremiales empresariales y del sindicato de la construcción (SUNCA).

Oferta formativa FOCAP (2020):

- ✓ Soldadura. MOS (Medio oficial soldador). OS (Oficial soldador)
- ✓ Maquinaria. OGT (Operador de grúa torre). OMV-I (Operador de maquinaria vial I). OMV-II (Operador de maquinaria vial II).
- ✓ Tic's. LIP-I (Lectura e interpretación de planos I). LIP-II (Lectura e interpretación de planos II). LIP-III (Lectura e interpretación de planos III). I-I (Informática I). I-II (Informática II). TN-I (Topografía y Nivelación I). TN-II (Topografía y Nivelación II).
- ✓ Instalaciones. MOIE (Medio oficial de instalaciones eléctricas). OIE (Oficial de instalaciones eléctricas). MOIS (Medio oficial de instalaciones sanitaria). OIS (Oficial de instalaciones sanitarias). MOP (Medio oficial de pintura). OP (Oficial de pintura).
- ✓ Obra húmeda y obra seca. CA (Carpintería en aluminio). OSY-I (Obra seca yeso I). OSY-II (Obra seca yeso II). COA (Capataz de obra de arquitectura). CGOA (Capataz general de obra de arquitectura). MOC (Medio oficial carpintero). OC (Oficial carpintero). MOA (Medio oficial de albañilería). OA (Oficial de albañilería). MOH (Medio oficial de hierro). OH (Oficial de hierro).

En otras ramas de actividad, con mayor incidencia en la generación de discapacidad en sus trabajadores, como puede ser el “Comercio en General” (Grupo 10 MTSS), la cual implica entre otros a: 1. Tiendas. 5. Mayoristas e Importadores y mayoristas de alma. 8. Barracas de Construcción (artículos y materiales de construcción). 9. Farmacias, Homeopatías y Herboristerías.13. Droguerías Farmacéuticas. Distribución de especialidades farmacéuticas.18. Supermercados. 20. Barracas y cooperativas de cereales.21. Supergas envasado. 22. Supergas distribución. 23. Supergas fleteros. Se presenta con una clara división del trabajo manual o administrativo, donde los puestos vinculados principalmente con las tareas manuales no promueven esta “polifuncionalidad” y por lo tanto hacen pensar que es menos viable una reconversión laboral dentro de la misma rama de actividad.

Con relación a las ramas de actividad y la polifuncionalidad de los trabajadores, uno de los trabajadores entrevistados nos acerca a la realidad de las empresas o comercios familiares (pequeños) donde aquí también se ve la posibilidad de desarrollar un mayor número de competencias laborales.

Ayudando a mi padre en la panadería, tenías que cargar bolsas de 50 kilos, limpiar todas las áreas de trabajo, ir arreglando las bandejas, manejando el horno “a leña”, estar en la elaboración del pan, pero también recibir los pedidos y llevar los encargos. Yo sabía que se me exigía mucho la cadera y con el tiempo eso generaría consecuencias pero había que colaborar con la familia. (Trabajador, 41 años)

Tomando en cuenta la demanda de los trabajadores, en el proceso de articulación, se muestra cierta “heterogeneidad de criterios” sobre la orientación de la formación, en función de la demanda del mercado laboral. De las entrevistas a informantes calificados se identifica una dificultad en la orientación de los trabajadores a través de las diferentes etapas de rehabilitación. Por lo pronto no se encuentra un análisis basado en la “prospección de los puestos de trabajo” que anticipe el nivel de disponibilidad de los mismos y la formación requerida.

Varios entrevistados plantean que la temática de la inclusión o reconversión laboral está “muy verde”. Y que los avances normativos no implican necesariamente avances en política pública. (IC. 8)

Por otro lado, la demanda de capacitación y generación de la oferta formativa, depende de varios factores, con tiempos de tramitación de la demanda, conformación de la oferta, organización y ejecución, que muchas veces no se encuentra en sintonía con la población objetivo.

Para el caso de INEFOP, el procedimiento parte desde Gerencia de Empleo, quien recibe la demanda de capacitación a través de:

- ✓ “Los Comités sectoriales, las propuestas son para las empresas del sector.
- ✓ Las empresas, mediante el acuerdo bipartito entre la Empresa y la organización de trabajadores.
- ✓ La negociación colectiva (DINATRA).
- ✓ Los Comités Departamentales de Empleo y Formación Profesional de INEFOP” (Inefop, 2017, pág. 6).

Con relación a la demanda de oferta formativa, se identificaron algunas instancias que surgen a partir de la solicitud de las personas directamente involucradas en la formación, no encontrándose como regla genérica, ni práctica extendida.

Según el entrevistado, “a partir del año 2010 se comenzaron a implementar cursos solicitados por los propios involucrados, y menciona como ejemplo el curso de “auxiliar administrativo” para jóvenes con baja visión y ceguera”. (IC. 9)

Para el caso del CETP-UTU, existen una serie de articulaciones con “Consejos Sectoriales y/o Conglomerados”, a partir del cual el “Observatorio de Educación y Trabajo” realizó varios informes sectoriales como: Automotriz, Chapa y pintura, Construcción, Audiovisual, Química, Biotecnología (CETP-UTU, 2013).

A pesar de ello, uno de los entrevistados, plantea que

aún persisten dudas sobre el origen de la orientación de los mismos y los procedimientos para generar la demanda, en la medida que se convoca a inscribirse a cursos no planificados, se genera un listado, y luego se presenta como demanda local. (IC. 6)

Asimismo dentro del CETP-UTU, existe la División de Capacitación y Acreditación de Saberes (DICAS-UTU), la cual cuenta con una unidad de acreditación de saberes a nivel central y unidades regionales en cada campus del CETP-UTU. Dichas unidades están formadas por un área pedagógica y un área de gestión comunitaria que atiende los vínculos y demandas de los diferentes sectores.

Según uno de los entrevistados las ofertas vinculadas con capacitaciones cortas, distan mucho de tener características de educación inclusiva:

si se toma en cuenta la oferta que brindan algunas instituciones públicas, como son la Universidad del Trabajo (CETP-UTU), se puede apreciar qué dentro del espacio donde se inscriben las “capacitaciones cortas”, las cuales están asociadas por definición a la formación profesional, no son planteadas aun con características de inclusión. (IC. 5)

3.2.2. Propuestas de Capacitación

Desde la educación, tomando en cuenta la Ley No. 18.437/2008, se menciona el principio de “Diversidad e inclusión” y se plantea que el Estado “asegurará los derechos de las minorías y de quienes estén en especial situación de vulnerabilidad, a fin de asegurar la igualdad de

oportunidades y la efectiva inclusión social. Las propuestas educativas respetarán las capacidades diferentes y características individuales de los educandos” (Ley 18.437, s/p).

En ese sentido, dentro del proyecto de presupuesto para el quinquenio 2015 – 2020, a nivel de políticas educativas se proyectaron ciertos lineamientos y objetivos estratégicos vinculados con la temática de la discapacidad.

CAPÍTULO 4: POLÍTICAS EDUCATIVAS PARA EL QUINQUENIO. I. Políticas educativas para la Educación Inicial y Primaria. [...]A continuación, se presentan los Principios Rectores que impregnarán todas las propuestas, en el contexto que implica la educación básica para el siglo XXI. [...] **Calidad** [...] **Integralidad** [...] I.1.3. **Inclusión** [...] **Participación** [...](ANEP, 2014, pág. 159).

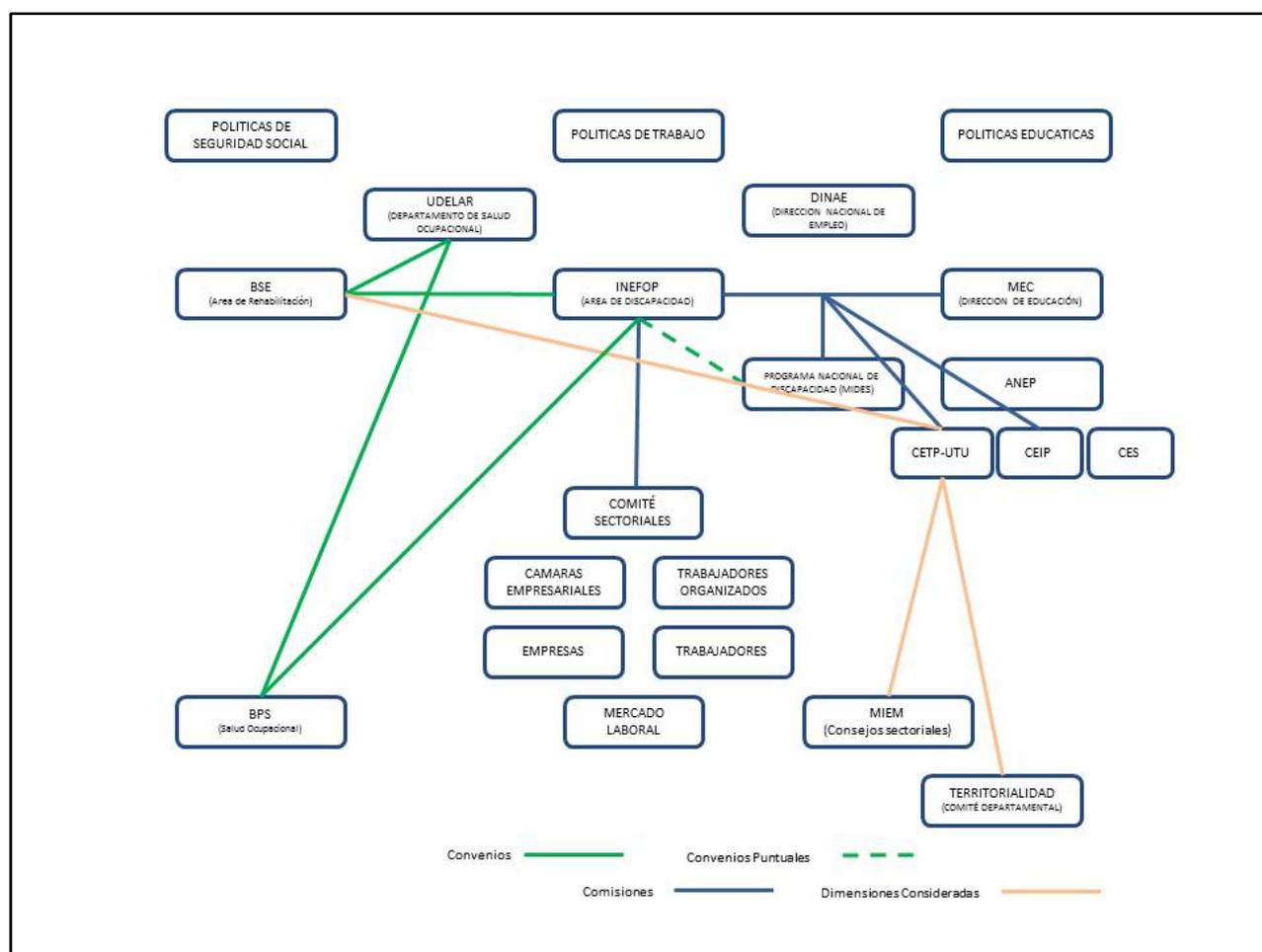
Lineamientos que involucraron a direcciones específicas como la Dirección Sectorial de Planificación Educativa y la Unidad de Promoción Intervención y Desarrollo Educativo, con propuestas para que garanticen la universalización del derecho a la educación de estudiantes con discapacidad.

Desde la Dirección Sectorial de Planificación Educativa (CODICEN-DSPE) vinculada con la línea transversal: *Enlaces*. [...] el CODICEN realizará aportes en tres ejes. [...] el fortalecimiento de la perspectiva sistémica de la ANEP [...] El segundo vinculado a la universalización de la educación como derecho fundamental en la que se incluirá la educación de jóvenes y adultos, la educación media rural, y el trabajo orientado a estudiantes con necesidades educativas especiales. El tercer componente que se define desde las evaluaciones que acompañarán los procesos [...] (ANEP, 2014, pág. 288).

En último término, el CODICEN se propone a través de UPIDE (Unidad de Promoción Intervención y Desarrollo Educativo) promover, intervenir y favorecer el desarrollo de los procesos educativos desde la perspectiva interdisciplinaria para la garantía de trayectorias continuas y completas de los estudiantes dentro del sistema [...] i) generar escenarios de encuentro de los equipos interdisciplinarios de los respectivos subsistemas articulando un marco teórico común de referencia que garantice la coherencia y sistematización de las acciones en referencia a la atención de la diversidad y en particular con aquellas poblaciones con Requerimientos Educativos Especiales; [...] v) crear un espacio de consulta y orientación educativa para promover la Inclusión educativa de niños y jóvenes con necesidades educativas especiales y en particular iniciando el proceso en la atención de alumnos con Trastornos del Espectro Autista (TEA) (ANEP, 2014, pág. 289).

Estos objetivos generaron compromisos, responsabilidades en determinadas direcciones y áreas técnicas, así como la necesidad de promover una mayor articulación de los actores institucionales involucrados, lo cual redundó en una mayor participación de niños/niñas, jóvenes y adultos con discapacidad.

Gráfico 1: Articulación Interinstitucional



Fuente:Elaboración propia en base a entrevistas a informantes calificados y convenios relevados.

Como hitos importantes se puede mencionar;

- ✓ Conformación de la “Comisión honoraria para la continuidad educativa y socio profesional para la discapacidad” (CCESPD) Dec. MEC 238/13 (2013), Dec. EC/1386 (2015).
- ✓ Creación de un reconocimiento de “Institución reconocida por el MEC para la atención educativa y socio-profesional de jóvenes y adultos con discapacidad” Dec. EC/1386 (2015).

- ✓ Instalación de la “Comisión Institucional para la implementación de la Ley N° 18651 de Protección integral de personas con discapacidad” Exp. N° 4/2826 (2016), dentro del CETP-UTU.
- ✓ Sistema de Protección de Trayectorias Educativas (SPTE). Res. 14 Acta 17 del 05/04/2016 dependiente de la Dirección Sectorial de Integración Educativa (DSIE-CODICEN).
- ✓ Elaboración del “Protocolo de actuación para la inclusión de personas con discapacidad en los centros educativos” por parte de la comisión de continuidad educativa y socio profesional dependiente del MEC. Dec. EC/672 (2017)
- ✓ Instalación de la mesa de trabajo para las situaciones de discapacidad. (2017) Dependiente de la Dirección Sectorial de Integración Educativa (DSIE-CODICEN).

Sin embargo, a pesar de que a nivel internacional, Uruguay forma parte de los países que aplica el Convenio No. 159 y la Recomendación No. 168, sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas) según se expresa en el Informe “Promover el empleo y el trabajo decente en un panorama cambiante. Conferencia Internacional del Trabajo. 109.a reunión, III (Parte B). 2020”, es difícil identificar a nivel de propuestas de carácter general o específico, una política rectora clara que oriente en este sentido.

Esta falta de rectoría es expresada por organismos internacionales como la OIT apesar de informar que, en la mayoría de los Estados Miembros se han adoptado medidas para prestar una serie de servicios de readaptación profesional destinados a las personas con discapacidad, incluida orientación profesional, y educación y formación (OIT, 2020, s/p).

Con relación a este último punto, se pudieron identificar diferencias dentro de las instituciones referentes en materia de Formación Profesional,

Las funciones y articulaciones entre DINAE e INEFOP se han modificado desde la creación de la JUNAE (1992) y su FRL. La creación de INEFOP (2008) implicó una separación de tareas y roles, en 2011 se firma un convenio macro entre DINAE e INEFOP, en 2015 un convenio específico que permite la “profundización”, dentro de los roles se podrían asignar a INEFOP la gestión y evaluación de la formación profesional, y a DINAE la rectoría y diseño de las políticas de formación profesional. (IC. 8)

Asimismo, se puede decir que la “DINAE tiene un enfoque dirigido hacia la Orientación Laboral, mientras que INEFOP está dirigido hacia una Orientación Educativo Laboral” (IC. 8) Por otro lado, del análisis sobre las herramientas con las cuales se cuenta en la formación profesional como campo disciplinario, se ven diferencias entre, las referidas a la metodología de descripción y evaluación de cargos, estructura ocupacional, perfiles laborales y funciones, y la mirada sobre la temática de la discapacidad. Según el entrevistado:

hay que ver hasta qué punto cuando levantan los perfiles laborales, normalizados, no tienen incorporado una visión capacitista, o de género, cuando por ejemplo vos pensás en un operador, pensás en un hombre haciéndolo, cuando levantas un perfil lo vas a pensar masculinizado. Lo mismo se podría pensar para las personas con discapacidad en la medida que la descripción de cargos deberían habilitar las potencialidades de las personas y no ciertos prejuicios implícitos. (IC 7)

Esas herramientas, hablando sobre la temática específica de la discapacidad, no pasa por el tamiz del enfoque de discapacidad, es una herramienta que tiene una ceguera con respecto a la perspectiva. Ese tipo de herramientas necesita que se le empape de perspectivas, de género, de diversidad en el más amplio sentido. (IC. 8)

De la misma manera se observa la necesidad de complementar la formación con otras herramientas, para abordar de manera integral la temática, en la medida que la formación profesional desde la mirada social de la discapacidad necesita la modificación de las características de los ambientes laborales, y estas se pueden pensar a partir del diálogo social entre trabajadores y empleadores (negociación colectiva) En este sentido, el entrevistado plantea que:

este tipo de herramientas técnicamente de por sí son insuficientes al abordaje de la realidad y de personas que presentan alguna discapacidad si no son trabajadas en el ámbito de negociación colectiva, en donde se le pueda dar visibilidad a los lugares, donde se plantee a los empleadores este perfil, o este cargo en el marco de esta estructura exige esto, pero para una persona que con discapacidad se necesitan determinadas especificidades, flexibilidades, ejemplo rampa, acceso, o diferentes tipos de discapacidad que debería trabajarse en el caso a caso. (IC. 8)

Y prosigue afirmando que:

la herramienta técnica es presentada para ser trabajada en el marco de cláusulas no salariales, pero sino son abordadas desde la perspectiva específica, puede que sigan siendo inapropiada para las necesidades que presentan personas con discapacidad en su lugar de trabajo, por más exhaustiva que sean el detalle de los diferentes cargos y contemplativas. El hecho de la flexibilidad y el acondicionamiento de los lugares para minimizar los obstáculos para una

persona se trabaja en el marco de la discusión política en el más amplio sentido de la palabra (IC. 8)

3.2.3. Institucionalidad

A nivel institucional se identifican diferentes potencialidades para abordar el tema de la readaptación profesional, dentro de los servicios en el comienzo de los procesos de rehabilitación. El BSE cuenta dentro de sus equipos con Médico Rehabilitador, Asistente Social, Fisioterapeuta, Psicólogo, Médico Especialista en Salud Ocupacional, y Terapeuta Ocupacional, a su vez cuenta con un convenio con INEFOP desde el año 2016. El BPS por su lado, desde el Sector de Salud Ocupacional, cuenta con un equipo integrado por Médico Especialista en Salud Ocupacional, Técnico Prevencionista, Psicólogo, Licenciado en Enfermería, Licenciado en Nutrición, Trabajador Social, un Programa de Orientación Profesional y convenio con INEFOP desde el año 2012.

Todo lo contrario sucede para quienes se lesionan estando en el mercado de trabajo informal, donde en un proceso individual, deben reencausar su trayectoria laboral con propuestas desde los marcos generales de la educación o la formación profesional disponibles por departamento.

3.2.3.1. Articulación

A nivel de articulación, de los diferentes actores vinculados con la educación inclusiva y la formación profesional, se identifica un “núcleo principal” de instituciones promotoras en la mejora continua de las propuestas.

- ✓ La Dirección de Educación del MEC, la cual desde el 2011 viene promocionando una serie de comisiones y mesas de trabajo; como la “Comisión honoraria para la continuidad educativa y socio profesional para la discapacidad” (2013), el “Grupo de Trabajo de inclusión educativa” y la “Mesa ministerial sobre trabajo de accesibilidad e inclusión” dependientes de la Oficina de Educación Inclusiva (MEC).
- ✓ El Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP-UTU) el cual en la construcción de sus “lineamientos vinculados con la discapacidad”, podría considerarse dos períodos. Uno en la década de 1995-2005 con fuerte influencia de organismos internacionales (CINTERFOR-OIT), y otro desde el 2010 en adelante con un impulso interno que se

consolida a partir de la instalación de la “Comisión de implementación de la ley 18.651 en el CETP” (2016).

- ✓ El Instituto Nacional de Formación Profesional (INEFOP), creado por la en 2008, como continuador de las experiencias generadas por la JUNAE-PROCLADIS y promotor de la “Formación Profesional Inclusiva”.

Dentro de sus aportes, el “Protocolo de actuación para la inclusión de personas con discapacidad en los centros educativos” (2017), ha permitido un conjunto de acciones y cambios en la mejora de la accesibilidad a la formación inclusiva.

Es así que se pueden mencionar, desde la realización de capacitaciones (Ej. Jornadas regionales 2019, en Montevideo y Minas, para aproximadamente 20 ECA's), hasta cambios en los planes estratégicos de formación profesional (Ej. Inefop 2017-2019).

En este caso el entrevistado considera que “el protocolo permitió posicionarnos de otra manera y pedir el cumplimiento de la norma”. (IC. 9)

En otro nivel de articulación, vinculado directamente con el trabajador y sus procesos de Rehabilitación Profesional, las etapas deberían contemplar la Rehabilitación Funcional, Orientación Laboral y Readaptación Profesional, en función de la posibilidad de realización de las mismas.

Esta secuencia implica; 1. El tratamiento de la Lesión. 2. Evaluación de las secuelas (tanto a nivel de la funcionalidad por parte del Fisiatra, de las necesidades reales por parte del Asistente Social, como la sostenibilidad emocional por parte del Psicólogo). 3. Análisis de la eficacia funcional en el desempeño de una tarea (actualmente se analiza la creación de un taller de evaluación de habilidades dentro del BSE). Posteriormente se da la derivación a INEFOP, donde el trabajador será recibido por un orientador laboral, tendrá la posibilidad de inscripción a un curso, dependiendo de la oferta de cursos disponibles, y recibirá un certificado de acreditación. A entender del entrevistado: “el interés por la formación de los trabajadores lesionados depende de la edad de los mismos, los más jóvenes intentan un proyecto de formación de grado y no un curso corto”. (IC. 2)

3.2.3.2. Cambios de Orientación

Otro de los aspectos que surgen de la investigación son la posibilidad de dimensionar los cambios de orientación en materia de educación inclusiva y formación para el empleo, así como vincularlos con las nuevas leyes, decretos, protocolos y desarrollo de convenios inter institucionales.

Antes del año 2015 la planificación de las capacitaciones, en determinados espacios, estaban en función de procesos históricos vinculados con una “población ociosa” como ser adultos con interés de recibir capacitaciones sin necesidad de una inserción laboral inmediata, pensadas para servicios de producción independiente, donde existía una mayor disponibilidad docente, con escuelas, diseños curriculares e inspecciones con enfoques “tradicionales”. Con el acercamiento a complejos industriales como el Polo Tecnológico Industrial (PTI-Cerro) se da nuevas orientaciones, procurando un mayor acompañamiento a los trabajadores, y la introducción de capacitaciones cortas (6 meses). (IC. 5)

Al 2016 había “ausencia de lineamientos vinculados con la discapacidad”. De allí que se conforma la “Comisión de implementación de la ley 18.651 en el CETP” Conformada por diferentes áreas y unidades (ver anexo). En 2017 a partir del Sistema de Protección de Trayectorias, ingresan 300 estudiantes con discapacidad por año, la identificación de las demandas genera modificación de diseños y planes y programas. (IC. 4)

Como antecedentes de la formación profesional para personas con discapacidad, podemos encontrar en la JUNAE-PROCLADIS, el primer curso realizado en el año 1999, dirigido exclusivamente a personas con discapacidad con un enfoque “focalizado”. A partir de ese momento se impartirán exclusivamente cursos bajo esa modalidad hasta que en el año 2008, en acuerdo con PROJOVEN, se realiza la primera experiencia piloto “en salto”, con un llamado que especificaba que era para jóvenes con y sin discapacidad, intentando “transversalizar” la temática. (IC. 9)

Allí se estudió el perfil del joven, y si tenía alguna deficiencia había que ponerlo en igualdad de condiciones para el aprendizaje, cambiamos el foco. Experiencia piloto que no pudimos replicar hasta el año 2012. (IC. 9)

A partir de esta fecha, se plantea que el veinte por ciento de las personas con discapacidad participaron de cursos convencionales y el resto siguió en la modalidad Procladis (focalizada). Esto se da hasta el año 2014, donde se invierte la cantidad de personas con discapacidad incluida en cursos regulares, que pasa a ser del ochenta por ciento y que se mantiene hasta el presente. (IC. 9)

Este salto notorio en materia de inclusión en la formación dentro de los cursos regulares, se atribuye al trabajo interno que viene dando la institución, junto con otros instrumentos como ratificación de la “convención de los derechos de las personas con discapacidad” (Ley N° 18.418 / 2008) o el “protocolo de actuación para la inclusión de personas con discapacidad en los centros educativos” (Dec.EC 672/17). (IC. 9)

Podría pensarse que en materia de promoción del derecho al trabajo y sus repercusiones, en el año 2014 comienza una campaña, por parte de las organizaciones sociales, de la que cuatro años después será promulgada como Ley N° 19691 (de promoción del empleo para personas con discapacidad en el sector privado) lo cual nos hace pensar que incentiva el interés por la formación.

Por otro lado, el cambio en la modalidad del programa, pasando del modelo “Laboral”, focalizado, con metas de inclusión laboral del treinta por ciento (“cursos con unidades de quince estudiantes y un compromiso de insertar laboralmente a cinco de ellos” y “una serie de estímulos a las empresas”), a otro modelo de “capacitación laboral inclusiva”, sin obligación por parte de las ECA’s de la intermediación laboral, genera interrogantes del impacto en materia de inclusión laboral posterior.

Se puede identificar en este sentido, desde el surgimiento del programa hasta el año 2009 un cambio en la orientación, con una promoción de articulación y asociación entre ECA’s “profesionales” sin conocimiento de la temática de la discapacidad y organizaciones sociales de personas con discapacidad, buscando la complementariedad entre las mismas. Ha esto se suma, un estudio sobre la situación laboral de las personas con discapacidad que pasaron por los cursos de INEFOP desde su comienzo (1998), el cual arroja que “más del cincuenta por ciento estaba trabajando formalmente”.

Entonces fue ahí que definimos que vamos a seguir haciendo cursos en función de los empleos que consiga la ECA, pero también en función de los cursos que las personas con discapacidad nos digan que quieren. En el año 2010 sacamos el primer curso de preparación de concursos (“auxiliar administrativo”)...sin compromiso de inserción laboral. (IC. 9)

Al mismo tiempo, dentro de INEFOP se puede identificar que en el año 2009 se modifica el registro de las ECA’s (de carácter “voluntario”), indicando las condiciones de accesibilidad a la planta física, comunicacional (materiales y LSU) y de los elementos informáticos.

Al consultar sobre la temática de la accesibilidad y las características de la misma a nivel de las entidades de capacitación, el entrevistado refiere a nivel general en la aplicación del concepto de “equidad” para que la persona en situación de discapacidad (PsD) tenga igualdad de condiciones para el aprendizaje. (IC. 9)

Esto quiere decir accesibilidad del entorno físico, comunicacional, cognitivo, curricular (sobre todo metodologías de aprendizaje y evaluación; esto último te lo podría sintetizar: “no se modifica el contenido académico, lo que se tiene que cambiar es la forma de aprender y la forma de evaluar esos conocimientos”) y “accesibilidad actitudinal” tanto de la PsD como del entorno. (IC. 9)

Y dentro de los aspectos que destaca es la vinculación con el concepto de “Apoyos” tomado en cuenta diferentes características del mismo:

Intermitente: los apoyos se proporcionan **cuando se necesitan** y pueden ser de intensidad alta o baja. Ej. en la secuencia de una tarea a otra o, frente a la misma situación a veces sí y otras no. **Limitado:** cuando se necesita por un tiempo concreto **pero no intermitente (permanente)**. Por ejemplo, podría ser un entrenamiento para un empleo por un periodo limitado de tiempo. **Extenso:** se definen por la implicación **continua y regular**, por ejemplo cada día, **en relación a algunos entornos** y sin límite de tiempo. Por ejemplo, un apoyo a largo plazo en el aprendizaje o empleo. **Generalizado:** la constancia y alta intensidad caracterizan este tipo de apoyo. Se proporciona en **distintos entornos** y son, potencialmente, **para toda la vida**. (IC.9)

Luego de varios intercambios y diferencia de criterios, en el año 2012 se introduce la posibilidad que el trabajador de cuenta de las características de su discapacidad, dentro de un formulario de postulación en la plataforma “VIA TRABAJO”, que queda redactado como se ve en la siguiente imagen. (IC. 9)

Dificultades Psicofísicas

Las siguientes preguntas tratan sobre dificultades permanentes que las personas pueden tener para realizar ciertas actividades habituales debido a un problema de salud.

Tiene dificultades para... (* Debe responder a cada una de las opciones)

¿Ver, aún si usa anteojos o lentes?	<input style="width: 100%;" type="text" value=" <Seleccionar> "/>
¿Oír, aún si usa audifono?	<input style="width: 100%;" type="text" value=" <Seleccionar> "/>
¿Caminar o subir escalones?	<input style="width: 100%;" type="text" value=" <Seleccionar> "/>
¿Entender y/o aprender?	<input style="width: 100%;" type="text" value=" <Seleccionar> "/>
¿Controlar los nervios/emociones?	<input style="width: 100%;" type="text" value=" <Seleccionar> "/>
¿Mover los brazos o manos?	<input style="width: 100%;" type="text" value=" <Seleccionar> "/>
¿Hablar?	<input style="width: 100%;" type="text" value=" <Seleccionar> "/>

Fuente: MTSS (2020, 12 de Julio). Portal VIA TRABAJO. Recuperado de <http://viatrabajo.mtss.gub.uy/ViaTrabajoAutogestion/servlet/com.ViatrabajoAutogestion.postulante.datospostulante>

En otro de los actores como el Banco de Seguros del Estado, en el recorrido que viene desarrollando en relación a la orientación y acompañamiento en la formación profesional, dentro del proceso de rehabilitación, se puede identificar varios momentos con relación a los cursos. En un primer momento se orientaba hacia donde el trabajador tenía predilección (“lo que les gustaba hacer”), posteriormente se comenzó a orientar según el mercado laboral (“lo que se necesita”) como por ejemplo Tisanería o Gastronomía). Por último se considera una evaluación de la capacidad (Funcional/Laboral) para orientarlo a un curso de formación. Próximamente comenzará a implementarse un “Taller de Evaluación de Habilidades” en articulación con el Instituto Normal de Enseñanza Técnica (INET) a través de un “Curso de evaluación de capacidades”.

Antes había un enfoque de prevención, luego de la recuperación se daba el alta. Posteriormente al 2016 se realizó un convenio con la Catedra de Salud Ocupacional, donde se realizan recomendaciones sobre como volver al trabajo y al empleador. Desde Salud Ocupacional se realiza una evaluación de capacidad y emite un informe. (IC. 1)

3.2.4. Dificultades

3.2.4.1. Accesibilidad

Del análisis de la información suministrada por los entrevistados, surgen dudas con relación a la accesibilidad de las entidades de capacitación (ECA's) contratadas por INEFOP, ya que del relevamiento “voluntario” que se les realiza vinculado con el tema, solamente el 9 % de las mismas manifiesta tener accesibilidad total.

Actualmente, de las 621 ECA's activas, solamente 55 (9%) tienen accesibilidad total, 150 (24%) cuentan con accesibilidad parcial, mientras que 415 (67 %) no presentan ningún nivel de accesibilidad, por otro lado, podemos decir que del total de las ECA's relevadas 16 % cuentan con accesibilidad en los materiales, 19 % en las computadoras y 17% con cursos accesibles en lengua de señas uruguaya (LSU). (IC. 9)

Esta información contrasta con la tendencia a “desestimular los cursos específicos o focalizados solo para personas con discapacidad y [cambiar] al modelo de Formación Profesional Inclusiva” con los ajustes y apoyos necesarios que se reflejan más concretamente en las Bases Generales para presentar ofertas. (IC.9)

Con el aumento de las personas con discapacidad que se capacitan, donde en promedio desde el 2015 se pasó de 133 a 450 personas capacitadas anualmente, con un aumento de más de 3 veces (338%). (IC.9)

Elochenta por ciento de las personas con discapacidad se capacitan en cursos convencionales de INEFOP. Las personas con discapacidad se incorporaran a los cursos según su perfil laboral (requisito para cualquier persona) y la funcionalidad que presenta. Aquí se aplica el principio de “equidad”: darle a cada uno los apoyos que necesita para que este en igualdad de condiciones para el aprendizaje. (IC.9)

Con el hecho de que cada curso de INEFOP que llama a licitación, así como la ECA que lo promociona, introduce la frase:

INEFOP, comprometido con la inclusión, alienta a todas las personas sin distinción de género, situación de discapacidad, orientación sexual, identidad étnica-racial, nacionalidad y cultura, a inscribirse al llamado de capacitación(IC.9)

Así como con las características de las bases de los llamados, dentro de las cuales se expresa que:

Hay que asegurar que las capacitaciones garanticen accesibilidad en por lo menos tres dimensiones básicas: • Accesibilidad de las plantas físicas (accesibilidad arquitectónica donde se dicten los cursos). • Accesibilidad comunicacional para que el alumno pueda interactuar sin barreras. • Accesibilidad en las metodologías de aprendizaje y evaluación de conocimientos y competencias. (INEFOP, 2019, pág. 6)

3.2.4.2.Temporalidad

Uncomponente que surge reiteradamente en las entrevistas refiere a la “temporalidad” de los procesos, tanto sea en materia de construcción de la demanda, la planificación y asignación de recursos, como de la ejecución de las propuestas formativas. Tiempos que muchas veces entran en contradicción con la población objetivo a la cual se pretende llegar.

para la población de jóvenes en red, con relación a la solicitud de cursos, se lograban concretar solamente el 20%, se observaron desfasajes en los tiempos (centrales y de los territorios), problemas de calendarización. (IC. 3)

En ciertos casos la demanda se puede procesar en dos semanas, la presentación de pliegos y la aceptación de los proyectos, con asignación de fondos puede llevar de un mes a un año, la ejecución de cursos con modalidad de 360hs como máximo (con la posibilidad de solicitar “adendas” o extensiones). Esto genera entre otros riesgos la estabilidad en la lista de interesados, la reducción drástica de participantes y por lo tanto de egresados, o directamente el cambio de la

situación personal de los estudiantes (mudanzas, nuevos trabajos, finalización de la privación de libertad).

Los cursos para alguna de las poblaciones (Privados de Libertad) están a destiempo, ya que el promedio de privación es de 8 a 10 meses, y los cursos salen al final de 6 meses sin continuación.” (IC. 4)

Si bien los tiempos en la generación de la oferta se presenta como una dificultad, en ciertas instituciones, la forma como se genera la demanda ha tenido cambios positivos, en el sentido de considerar a los actores directamente involucrados.

un ejemplo de ello tiene que ver con el sistema de cárceles donde la demanda inicial provenía de la dirección del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR), ahora se le preguntaba a la población, a través de entrevistas. (IC. 5).

3.2.4.3. Continuidad de Equipos Técnicos.

La experiencia acumulada por las instituciones, depende en gran medida de las personas que las componen, en este caso el personal técnico, la capacidad de análisis y producción de propuestas. En ese sentido se han identificado diferentes trayectorias profesionales, que van de uno a quince años dentro de la temática, así como modalidades de contrato funcional, con personal técnico presupuestado genéricamente, con referencia al área de inclusión, de forma anual (“como horas docentes”) con diferentes cargas horarias o bi-anales.

Estos dos elementos dan cuenta de la fragilidad en la continuidad de las propuestas y de los avances posibles en materia de formación profesional que contemple las dimensiones de accesibilidad e inclusión.

3.2.4.4. Otras dificultades.

A nivel de docentes, vinculado con la implementación de posibles capacitaciones en general, o vinculadas con la temática de la readaptación profesional en particular, el componente docente se presenta como una dificultad.

es evidente la tensión entre la formación profesional (curso de 6 a 12 meses) y la formación con continuidad, donde se discute que “no sirve para nada” “a menos que sea una especialización” y que “ha perdido presupuesto”. En MEDIA se da una alta demanda de “GASTRONOMIA Y BELLEZA” sin tener presente la demanda a nivel del mercado laboral. (IC. 4)

En la falta de sistematización, en función de las entrevistas realizadas a informantes calificados, se da un universo variado de situaciones vinculada con la sistematización de experiencias, yendo desde un “diseño curricular sostenido en experiencias”, consideración de “programas transversales por demanda de INEFOP”, “falta de criterios de sistematización, muy sostenido en la persona” baja sistematización de áreas técnicas vinculadas con la formación profesional. (IC. 5)

A nivel de diseños de cursos, no se piensan las adaptaciones para personas con discapacidad, “salvo que sea puntual”, “son los docentes que tienen que adaptar el curso”. No está pensado el perfil (geográfico, edad), población objetivo, adultos de más de quince años sin primaria completa. (IC. 5)

Dentro de los cursos, la capacitación y currículo por contenidos, o acreditación de saberes se visualizan como menos aptos para pensar en adaptaciones, no así la formación por competencias, donde si bien no se logra autonomía, se pueden habilitar modificaciones en ciertas cosas. Por otro lado los métodos administrativos dan cuenta de la necesidad de ciertas “flexibilizaciones” a nivel de notas de aprobación o contemplación de accesibilidad en sus dispositivos (ej. aulas móviles que deben contemplar mayores niveles de accesibilidad física, pensando entre otras cosas en las edades de los adultos). En el mismo sentido, los reforzamientos de áreas (matemáticas)son solicitados por los docentes como forma de mejorar las capacitaciones. (IC. 5)

3.3. Trayectorias Laborales

3.3.1. Impacto de la Formación Profesional

Para el análisis de impacto es necesario contar con estudios sistematizados que evalúen las acciones formativas en materia de satisfacción de los participantes, aprendizaje, transferencia o aplicación de conocimiento adquirido e impacto propiamente dicho en la adquisición de una trayectoria laboral continua. Dentro de este último, poder evaluar las mejoras a nivel individual, en la empleabilidad, bienestar, condiciones de trabajo, mejora en la remuneración y carrera profesional (OIT-Cinterfor, 2014)

Dentro de este tipo análisis, se puede tomar algunas variables provenientes de la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS)³, ya que en su cuestionario introduce varios módulos que considera: “[la] A. Caracterización socio-demográfica del entrevistado. B. Educación del entrevistado. C. Salud. D. Beneficios entregados por el Estado. E. Trayectoria laboral (e ingresos asociados). F. Otros ingresos del entrevistado. G. Prestaciones de actividad” (BPS, 2012, pág. 6).

De esta encuesta, realizada en el año 2012, surge por un lado que los jóvenes realizan cursos de capacitación por motivación o necesidad de ingresar al mercado de trabajo, mientras que los trabajadores mayores su interés está puesto en la actualización y perfeccionamiento en el desarrollo de la tarea que desempeñan. Por otro lado el estudio plantea que son las personas con un nivel educativo de bachillerato o nivel universitario los que más buscaron la formación profesional (BPS, 2015).

Asimismo el estudio da cuenta que la oferta de formación profesional, así como la importancia dada por los beneficiarios a cursos vinculados con la formación para el trabajo, es brindada por la propia empresa donde se desempeña el trabajador (36,6 %), luego la de otras empresas que brindan capacitación (23,3 %) y otras empresas (15,2 %), siendo las instituciones de enseñanza las ubicadas en últimos lugares, según se muestra en la siguiente tabla (BPS, 2015).

³La ELPS consiste “en la realización de olas de relevamiento de información cada dos años comenzando en el primer semestre de 2012. Se seguirán a los individuos seleccionados en la primera ronda y será fundamental mantener el panel lo más completo posible para que el análisis de la dinámica de comportamiento de los individuos sea válida; incluso, ante la pérdida de alguno de ellos, es importante saber qué características tienen en relación a las variables bajo estudio; esto permitirá obtener estimaciones no sesgadas de los parámetros poblacionales desconocidos a través de la corrección de los factores de expansión. La población objetivo en la encuesta son los individuos mayores de 14 años pertenecientes a hogares particulares.” (BPS, 2012, Pág. 13)

Tabla 4: Capacitación laboral por instituto

	Más importante	Tercero en importancia
UDELAR	7,1	5,1
INEFOP	4,0	0,4
UTU	5,0	0,4
Instituciones de enseñanza	0,1	1,5
Empresa que brinda capacitación	23,3	9,1
Empresa en la cual trabaja	36,6	43,0
Otra empresa	15,2	6,7
En el exterior	1,1	10,0
Organizaciones sin fines de lucro	2,2	0,0
Otros	1,0	19,1
Ns/Nc/Nr	4,4	4,7
Total	100,0	100,0

Fuente: BPS (2015) Encuesta Longitudinal de Protección Social. Recopilación de Análisis y Estudios. Ronda 1. Tomo II. Montevideo

Contrariamente a lo anterior, un estudio de satisfacción realizado por Equipos Consultores (2019), realizado a los participantes de los cursos de INEFOP del año 2018 (con y sin discapacidad), plantea que una cuarta parte de los cursantes, toman la formación profesional como estrategia para “recuperar o encontrar más rápido un empleo”, siendo mayor la motivación para los trabajadores con menor nivel educativo (Equipos Consultores, 2019, pág. 15).

A nivel específico de los trabajadores con discapacidad, se identificó como antecedente aislado un intercambio y análisis de información entre el BPS e INEFOP en el año 2009, el cual arroja que “más del cincuenta por ciento de los capacitados en el año 2007-2008 estaban trabajando formalmente, manejando como hipótesis que un 30 % había salido a buscar y logrado un empleo (“activación”), independientemente de la gestión de la ECA o el propio programa de formación” (IC. 9)

Del análisis de la formación recopilada a través de las entrevistas, a informantes calificados y trabajadores que adquirieron una discapacidad en el transcurso de su trayectoria laboral, se desprende que la incidencia de la formación profesional se da en diferentes planos y con diferente magnitud.

Según los técnicos entrevistados, la formación ayuda a focalizar la búsqueda de un trabajo, donde la mitad lograba terminarla (ej. jóvenes en red que participan de las capacitaciones de Inefop), mientras que la otra mitad presentaba diferentes problemáticas (múltiples mudanzas, trabajo como cuidadores) que impedían la culminación de la misma. (IC. 3)

Por otro lado, se plantea que es posible realizar determinadas capacitaciones (ej. sector construcción), en la medida que los trabajadores cumplen con las características antes mencionadas de “polifuncionalidad” con un conocimiento previo sobre determinados procedimientos y formas de realizar las tareas requeridas.

Sin embargo, dentro de las trayectorias laborales de los trabajadores entrevistados, se identifica un “núcleo central” de formación necesaria, que lo habilite a acceder a la nueva orientación sugerida o aspiración personal, que trasciende los elementos manejados de la formación profesional.

En el análisis que contempla las aspiraciones de los trabajadores, los requisitos necesarios para acceder a las mismas y el obligatorio pasaje de áreas de desempeño laboral manual (con cargas) a otras de mayor nivel de actividades intelectuales, se percibe la dificultad que encuentran los mismos, así como una limitación de las propuestas.

A continuación se presenta una tabla donde se describen las trayectorias laborales de los trabajadores entrevistados, sus puntos de partida y requisitos de formación.

Tabla 5: Comparativo de Trayectorias Laborales y requisitos de formación

	Trayectoria Laboral	Orientación Laboral	Requisitos	Observaciones
T 1 (31 años)	Trabajador informal dentro de la construcción desde los 15 años. Pensión del BPS por delito violento.	Educador – Asistente Social	Culminación de ciclos educativos (secundaria, terciario)	No existe una tecnicatura o curso de habilitación en gestión social, que no implique bachillerato terminado más la especialización.

T 2 (40 años)	Trabajador informal en changas, construcción, chofer profesional. Renta del BSE por discapacidad.	Instructor de academia de manejo.	No contar con infracciones graves de tránsito y certificado de buena conducta.	
T 3 (57 años)	Trabajador informal desde los 12 años (venta de diario, depósitos de reciclaje, reciclador, galponero), fábrica de piscinas, laminador de perfiles de hierro, construcción.	Formador en el área de la Seguridad Laboral.	Actualizaciones permanentes en materia de derecho laboral.	
T 4 (42 años)	Trabajador informal, construcción. Jubilación por incapacidad permanente para todo trabajo del BPS.	Director técnico en área deportiva (basquetbol).	Culminación de bachillerato. Tecnicatura en deporte. Curso de director técnico.	
T 5 (41 años)	Trabajo familiar (panadería). Empresa transportista. OSE. BPS.	Técnico Prevencionista	Culminación de tecnicatura.	

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas a trabajadores que adquirieron una discapacidad

Esta tabla coincide con lo analizado anteriormente por uno de los entrevistados, con relación a la formación que buscan los trabajadores y en particular los más jóvenes. La misma da cuenta que las capacitaciones más largas o en educación formal, está siendo considerada por los trabajadores con menos edad, para los cuales la culminación de ciclos (media, bachillerato, tecnicatura) es una aspiración.

3.3.2. Seguimiento

El seguimiento de los recorridos de los trabajadores, en el proceso de reinserción laboral, en cierta medida está pautada por la responsabilidad que deben asumir las instituciones, reglamentación y vínculo posterior con las mismas. “En el caso del BSE, el seguimiento es de por vida para el caso de accidentes con secuelas mayores y con asistencia y seguimiento de fármacos para secuelas menores”. (IC. 2)

Para las empresas, luego del proceso de rehabilitación del trabajador, existe la obligación de mantenerlo en su planilla por 6 meses. Según la Ley N° 16.074 (Seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales) “debe abonarse una indemnización especial en virtud de que el despido se da en circunstancias excepcionales (como por ejemplo enfermedad, accidentes de trabajo, maternidad)” Esto último se da en el entendido de que los trabajadores accidentados se encuentran en una situación que los coloca en un estado de mayor vulnerabilidad.

En forma similar a los casos de enfermedad común, también la Ley 16.074 procura proteger al trabajador que ha sufrido un accidente de trabajo o padecido una enfermedad profesional, otorgándole el derecho a ser readmitido en el **mismo cargo que ocupaba**, una vez dado de alta por el organismo competente (BSE), o en su defecto **en cualquier tarea compatible con sus capacidades** (Casella, 2016).

Por otro lado, con relación al retorno del trabajador a la misma empresa, se percibe que el “vínculo del operador con el patrón”, influye en las oportunidades de permanecer o de obtener posibilidades para seguirse desempeñando en el mismo establecimiento. Por otro lado el tamaño de la empresa determinará las posibilidades de reubicación. (IC. 2)

La reubicación laboral dependerá entonces del proceso exitoso de la rehabilitación, el efecto de las necesidades económica cubiertas parcialmente por la “temporaria” (calculada sobre el sueldo mínimo), y el grado de la secuela definitiva (con secuelas mayores al 10% reciben una renta, directamente proporcional al sueldo declarado en el momento de la lesión, con secuelas menores adquieren el derecho a prestaciones de salud).

Asimismo, en el caso del BSE, se describe un seguimiento por parte del equipo multidisciplinario, con un contacto a los tres meses y al año, para identificar si el trabajador se ha insertado en alguna capacitación y/o si tuvo una inserción laboral.

3.3.3. Complementos

Por último, uno de los entrevistados plantea muy claramente que la adaptación de los puestos y reubicación del trabajador muchas veces depende del vínculo previo del trabajador, vínculo interpersonal trabajador/dueño según el tiempo de relación, y/o tipo de empresa. Donde considera que en empresas grandes hay más puestos para disponer de una reubicación o complementación de tareas, en empresas chicas hay menos posibilidades de distribución de tareas. (IC. 2)

Desde el lado de los trabajadores, luego de pasar el proceso de recuperación funcional (rehabilitación física) y estabilización emocional, culminación de los ingresos económicos por cobertura de seguridad social y derechos laborales, fue necesario incorporarse al mercado de trabajo. En el caso de los tres trabajadores que cuentan con un subsidio básico permanente como rentista del BSE, pensión por delito violento, o jubilación por incapacidad permanente se manifestó la necesidad de complementar el salario y la reincorporación a un ambiente laboral como forma de participación social.

Si consiguiera un trabajo que cambiara plata por plata y me aseguraran cierta continuidad lo agarro, no se puede estar en esta situación sin hacer nada. (Trabajador, 42 años)

CONCLUSIONES

Luego del análisis teórico y la aplicación de los instrumentos de investigación, se arriba a las siguientes conclusiones:

Con relación a la temática de la Discapacidad y las Políticas Públicas se pueden destacar dos dimensiones; por un lado la percepción del problema, la generación de la discapacidad, sus causas y consecuencia en los trabajadores, principales implicados. Con una mirada muchas veces sesgada, dependiendo de la institución que atiende la irrupción del tema (servicios de salud, seguridad social), de la rama de actividad implicada que va desplazando a los trabajadores lesionados (servicios de regulación de las relaciones laborales, de inspección) o de los centros educativos que año a año van incrementando la matrícula de estudiantes con discapacidad.

La otra dimensión, tiene que ver con el avance en materia de políticas de educación inclusiva, las cuales tienden a converger y consolidarse. Con actores como la ANEP, el MEC y el MTSS, que logran llevar adelante líneas de trabajo sostenidas en el tiempo (entre cuatro y quince años), que se consolidan en el último quinquenio con la conformación de comisiones de trabajo (ej. “Comisión Institucional para la implementación de la Ley N° 18651 de Protección integral de personas con discapacidad” dentro del CETP-UTU, 2016), elaboración de decretos y protocolos (ej. Protocolo de actuación para la inclusión de personas con discapacidad en los centros educativos, 2017), e incorporación de la temática en sus planes estratégicos (ej. Plan Estratégico 2017-2019 (INEFOP).

Esta dimensión referida a las políticas de educación inclusiva, si es tomada desde la mirada de los trabajadores, aún dista mucho de ser una solución suficiente para que los trabajadores puedan compatibilizar la necesidad de trabajar con el requerimiento de mayor capacitación para ser reincorporado al mercado de empleo. Se puede mencionar en este sentido como ejemplo, el incentivo para traslados y participación del curso para trabajadores desocupados de 130 pesos aproximadamente, que las nuevas propuestas de formación profesional están eliminando.

Así mismo se pudo identificar dentro del MTSS, institución principal en la promoción de la formación profesional, dos períodos de mayor desarrollo de la temática de la formación para personas con discapacidad.

Un primer período de promoción desde organismos internacionales como son el Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (OIT-CINTERFOR) que desde su 27^o reunión técnica, trató la integración de las personas con discapacidad con una propuesta de “Formación Profesional Integradora” y la ejecución del primer curso para personas con discapacidad del Programa de Capacitación Laboral para personas con Discapacidad (PROCLADIS, 1999) (1991-2000)

Un segundo período de reestructura de la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) y del Programa de Capacitación Laboral para Discapacitados (PROCLADIS), la conformación del Instituto Nacional de Educación y Formación Profesional (INEFOP, 2008), y los cambios de estrategia en la generación de oferta educativa del mismo. (2000-2019)

Para este segundo período es importante señalar que aún existen “distancias” en materia de conocimiento sobre formación profesional inclusiva, entre la Dirección Nacional de Empleo (DINAE), quien es el que lleva adelante la rectoría y diseño de las políticas de formación profesional, y el INEFOP quien lleva la gestión y evaluación de la formación profesional.

En materia de formación y empleo para trabajadores que adquieren una discapacidad, la “Formación Profesional Inclusiva” ha atravesado un largo periplo de resistencias, a pesar de contar con un respaldo histórico desde la OIT y su recomendación N° 159 (1984), promovida en Uruguay en 1987 a través de la Ley 15.878 sobre "La readaptación profesional y el empleo de personas invalidas".

Esto tiene que ver con el valor que se da a la formación profesional dentro de la oferta pública, y la mirada que se tiene desde determinados sectores (principalmente empresariales) sobre la capacidad productiva de las personas con discapacidad, generando una baja demanda de capacitación para este sector de trabajadores.

Asimismo se puede identificar avances en materia de reconocimiento de derechos a la formación (Ej. Protocolo de Inclusión del MEC), como garantía para una mejora en los procesos de educación inclusiva y la accesibilidad de las propuestas, la incorporación de la temática en planes estratégicos (ej. Plan Estratégico 2017-2019 – INEFOP), bases generales para los llamados (ej. INEFOP 2017), en los formularios de inscripción (accesibles) y plataformas de convocatoria (Plataforma Vía Trabajo – MTSS).

Si bien el reconocimiento de derechos y avance en las políticas de educación inclusiva, mejoran la perspectiva de la “formación profesional inclusiva”, no parecen ser suficientes para trabajadores que adquieren una discapacidad, sí para personas con discapacidad que comienzan a transitar una formación mínima que los acerque al mundo del trabajo desde el punto de vista teórico.

Al igual que los jóvenes, la formación profesional es considerada como una forma de ingresar a un sector de actividad laboral, para perfeccionarse o para mejorar la productividad de las empresas, pero muestra debilidades como estrategia de readaptación profesional.

De la información recabada, se puede considerar dentro de las conclusiones, que la formación profesional como estrategia de readaptación profesional para trabajadores que adquieren una discapacidad, tendrá mayor incidencia en la reinserción laboral, si el trabajador proyecta una continuidad en su rama de actividad, y la misma tiene entre sus características la polifuncionalidad de sus trabajadores. Esto coincide con lo planteado por Sbriller (2017), donde la incidencia de la recalificación profesional en la reconstrucción de la trayectoria laboral, será en la mejora de la “profesionalidad” y “experiencia”, para los trabajadores que continuarán insertos en el mercado formal.

De la misma manera, no parecen ser suficientes las características de los programas y cursos diseñados en formación profesional, para lograr readaptar profesionalmente a un trabajador cuya experiencia laboral está basada en ramas de actividad con una clara división del trabajo (manual – intelectual) y que se pretenda reconstruir su trayectoria laboral a partir de áreas de trabajo donde lo manual esté acotado.

Por otro lado se pueden identificar dificultades en las condiciones materiales a partir de las cuales se efectivizan los mencionados derechos, ya que estas distan mucho de lo necesario, y solamente un nueve por ciento de las entidades de capacitación (ECA's), para el caso de la oferta dependiente de INEFOP, cuenta con accesibilidad total.

Asimismo, aún es limitada la oferta pública, en la medida que las capacitaciones cortas dependientes del CETP-UTU, las cuales pueden ser asociadas con la Formación Profesional “no son planteadas aún con características de inclusión”.

Se identificaron otras dificultades, como la implementación de las propuestas de capacitación (a nivel general) vinculadas con la “temporalidad” de los procesos de construcción de la demanda, la planificación y asignación de recursos, como de la ejecución de las propuestas formativas, que llegan a destiempo y con una baja concreción de los cursos solicitados. Las trayectorias profesionales de los equipos técnicos, su permanencia y formas de contratación que incide en la continuidad de las líneas de trabajo en la generación de políticas vinculadas con la readaptación profesional. La formación de los equipos docentes y la sistematización de experiencias, y la concepción que se tiene de la formación profesional (de corto alcance) en comparación con la formación con continuidad de los sistemas educativos formales.

Por otro lado, se identificaron cambios positivos en la construcción de la demanda, considerando a los actores directamente involucrados, para el caso de población privada de libertad y personas con discapacidad, esta última desde hace diez años.

A nivel de trayectorias laborales no se pudieron identificar estudios sistematizados que evalúen el impacto de la formación profesional para trabajadores con discapacidad. Una posible línea de trabajo, que abordara de manera integral la temática, es la referida a la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS), la cual se interrumpe en la “segunda ola” en el año 2015.

Esta falta de información sistematizada podría constituirse en un indicador, de bajo interés o falta de respaldo, a las políticas vinculadas con readaptación profesional.

Al mismo tiempo, los cambios en las estrategias, de los cursos brindados por INEFOP, de una “modalidad focalizada” con compromiso de metas de inserción laboral, a una “modalidad universal”, no permite analizar el impacto de los mismos en materia de inserción o reinserción laboral.

Estos cambios también impactan en el “capital relacional” al decir de Boado (2008) en la medida que se pierde la intermediación laboral de las Eca’s en el proceso de búsqueda de “nichos” de mercado, donde insertar a los trabajadores capacitados como sucedía anteriormente en la “modalidad focalizada”

Por otro lado, se percibe un debilitamiento, en el seguimiento por etapas, de los procesos de readaptación profesional, y no se identifica un área especializada o centralizada dentro del Estado

que analice, la trayectoria de los trabajadores accidentados en su proceso de reinserción laboral. Lo cual da cuenta, en alguna medida, que las políticas públicas vinculadas con la readaptación profesional siguen el principio de “activación individual” e “individualización de las responsabilidades” como nos mencionaba Mariatti (2018).

Ante puntos de partida desiguales, tipo de accidente, empresa, nivel socio educativo del trabajador, las capacitaciones tendrán funcionalidades desiguales. Pudiendo partir desde un fortalecimiento de la subjetividad y autoestima, soporte emocional para superar la situación de discapacidad, desarrollo de “habilidades blandas” o saberes transversales, adquisición de hábitos educativos, motivación para la formación, continuidad en cursos cortos o carreras técnicas, reorientación del sector laboral con una mayor capacitación en saberes “específicos-instrumentales”, pasaje de una tarea de “tipo manual” a otra de “tipo intelectual”.

De los trabajadores entrevistados no se identifica a la formación profesional como estrategia mínima suficiente, para lograr el pasaje y reinserción del mismo, en otras ramas de actividad, que impliquen una determinada demanda de trabajo de “tipo manual”.

Queda pendiente para otras investigaciones las encuestas elegidas, como base para la muestra, de 20 Eca's privadas de Montevideo (sobre un total de 1.507 en todo el país y 979 dentro de Montevideo), el 100 % de las vinculadas directamente con Asociaciones de Personas con Discapacidad (CINDE, Asociación Down del Uruguay, Encuentro Tea, Amigos y padres del discapacitado de Tacuarembó, CINDIS Centro de integración de discapacitados) y el 100 % de las públicas (UTU-DADE y 6 de la UdelaR). Así como las entrevistas a trabajadores que hayan pasado por los servicios de orientación profesional del BPS y trabajadores que se puedan identificar con similares características que no hayan pasado por servicios de orientación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andino, Gustavo (2005). “Más educación para menos empleo”. *Revista Argentina de Sociología*. Año 3 N° 4, pp. 133-154
- Anep (2014). Proyecto de Presupuesto Período 2015-2019. Tomo I – Exposición de Motivos. Montevideo.
- Angulo, Sofía. Díaz, Sharon. Míguez, Ma. Noel. (2015). *Infancia y Discapacidad. Una mirada desde las ciencias sociales en clave de derechos*. Montevideo. Udelar. FCS-GEDIS
- Bacigalupo, Fabrizio (2020). La ratificación del convenio de OIT sobre acoso laboral. Recuperado de: <https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2020/7/la-ratificacion-del-convenio-de-oit-sobre-acoso-laboral/>
- Bagnato, M. J., Da Cunha, H., & Falero, B. (2011). *Documento de trabajo para el debate - Sistema de Cuidados*. Montevideo: Unidad de Información y Comunicación - MIDES
- Barretto, Hugo. Racciatti, Octavio. Garmendia, Mario. (2003). *Derecho de la formación profesional en Uruguay*. Montevideo: CINTERFOR
- Batthyány y Cabrera (2011). *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial*. Montevideo. CESIC. UdelAR
- Boado, Marcelo (1996). Movilidad ocupacional y mercado de trabajo: Las caras ocultas de empleo urbano en Montevideo. Notas para una investigación. Montevideo. Recuperado de: https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/6799/1/RCS_%20Boado_1996n12.pdf
- Boado, Marcelo (2008). *La movilidad social en el Uruguay contemporáneo*. Universidad Candido Mendes - IUPERJ - UdelAR - CSIC Noviembre de 2008. Montevideo.
- Bowman, Ma. Alejandra (2015). *Educación y trabajo en jóvenes de baja escolaridad*. Tesis Doctoral en Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Humanidades. Universidad Nacional de Córdoba. Defendida el 18 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://oei.org.ar/caeu/wp-content/uploads/2017/08/Anexo-10-Bowman-tesis-doctoral-2015.pdf>

- BPS (2012). Proyecto: “Encuesta Longitudinal de Protección Social”. Revista *Comentarios de Seguridad Social* Enero/2012
- BPS (2015) Encuesta Longitudinal de Protección Social. Recopilación de Análisis y Estudios. Ronda 1. Tomo II. Montevideo
- BPS (2017). Informe anual. Salud Ocupacional. Montevideo. Gerencia de Prestaciones de Salud.
- BPS (2016-2018). Informe de trabajadores en subsidio transitorio por enfermedad. Montevideo. Gerencia de prestaciones de salud.
- BSE (2019). Monitor de accidentes laborales. Disponible en: [https:// www.bse.com.uy/inicio/servicios/accidentes-del-trabajo/monitor-accidentes-del](https://www.bse.com.uy/inicio/servicios/accidentes-del-trabajo/monitor-accidentes-del)
- Casella, Mariana (2016). Consecuencias de desvincular a trabajadores especialmente protegidos. Recuperado de: [https://www.castellan.com.uy/es/noticias/39/consecuencias-de-desvincular -a-trabajadores-especialmente-protegidos.html](https://www.castellan.com.uy/es/noticias/39/consecuencias-de-desvincular-a-trabajadores-especialmente-protegidos.html).
- Castel, R. (1995). *La Metamorfosis de la Cuestión Social- Una crónica del Salariado*. Buenos Aires: Estado y Sociedad.
- CETP-UTU (2013). Metodología de trabajo del CETP-UTU con los Consejos Sectoriales del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) y los Conglomerados del Programa de Conglomerados y Cadenas Productivas (PACC). Montevideo. Programa de planeamiento educativo.
- Del Castillo, Gloria (2019) "Investigación y Política Educativa: una mirada desde el cambio de política". Texto elaborado en el marco del Seminario: *La educación como campo de prácticas, saberes y poderes de FLACSO Uruguay*
- Diario El Pueblo (2012). El multiempleo: ¿opción o necesidad?. Recuperado de: <http://www.diarioelpueblo.com.uy>.
- De Peana, George (1998). “Formación profesional y reconversión de la mano de obra en el Caribe de habla inglesa”. En: *Los sindicatos y la formación. Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*. Montevideo. CINTERFOR No. 144, Setiembre-Diciembre de 1998

- Doneschi y Patrón (2011). *Trabajo y crisis: Lecciones para los programas públicos de capacitación. Notas sobre el caso uruguayo*. En , Capítulo 48, vol. 6, pp 774-798
- Equipos Consultores (2019). Encuestas de satisfacción a participantes de cursos de INEFOP 2018. Informe final. Montevideo.
- Espino, Alma. Machado, Alina. Alves, Guillermo (2011) Estudios sobre el mercado laboral en Uruguay. Estudio de las tendencias cuantitativas y cualitativas de la oferta y la demanda de trabajo en Uruguay: ¿hay un ajuste de la oferta de trabajo a la demanda? Montevideo: IECON Observación: en dicho documento figura en la tapa expresamente VERSION PRELIMINAR NO CITAR
- Espino, Alma (2019, abril 21). Estudio muestra que 51,8 % de los trabajadores tiene más calificación. Udelar Web Recuperado de: <http://www.universidad.edu.uy /prensa/ renderItem/itemId/28808>
- Espino, Alma (2011) “Evaluación de los desajustes entre oferta y demanda laboral por calificaciones en el mercado laboral de Uruguay”. *Economía del Rosario*. Vol. 14. No. 2. Julio – Dic 2011. 99 – 133
- Ferrante, C. (2015). “Discapacidad y mendicidad en la era de la Convención: ¿postal del pasado?” *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 22, núm. 68, 151-176.
- Frassa, Juliana (2007). “Rupturas y continuidades en el mundo del trabajo. Trayectorias laborales y valoraciones subjetivas en un estudio de caso”. En *Cuestiones de Sociología*. Recuperado de: <http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar>
- Frenk, Julio. Frejka, Tomás. Bobadilla, José L. Stern, Claudio. Lozano, Rafael. Sepúlveda, Jaime. Marco, José (1991). “La transición epidemiológica en América Latina.” En *Bol of Saint Panam* 111. Pág. 485-496
- FOCAP (2020). Fondo de capacitación para obrero y empresarios de la construcción. Oferta de cursos. Recuperado de: <https://capacitacionfocap.wixsite.com/focap>.
- Gallart, Ma. Antonia (2002). *Veinte años de educación y trabajo: la investigación de la formación y la formación de una investigadora*. Montevideo. Cinterfor
- INEFOP (2016). Plan estratégico 2017-2019. Montevideo: INEFOP.

- INEFOP (2017). Bases generales. Presentación de propuestas de capacitación y asistencia técnica. Montevideo. INEFOP
- INEFOP (2019). Bases generales. Términos de referencia 2019. Área de empleo – comité sectorial de turismo. Presentación de propuestas de Capacitación en Portugués Online. Montevideo.
- Jiménez, Mariela (2009). “Tendencias y hallazgos en los estudios de trayectoria: una opción metodológica para clasificar el desarrollo laboral”. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*. Recuperado de: <http://redie.uabc.mx/vol11no1/contenido-jimenez.html>
- Joly, Eduardo (2010). Discapacidad y Explotación. Recuperado el 2015 de Julio de 01, de Fundación Rumbos: <http://www.rumbos.org.ar/discapacidad-y-explotacion>
- Lens, Inés (2008). “Educación y mundo del trabajo”. *Revista Quehacer Educativo*. Montevideo. Pág. 79-85
- Ley 18.437 (2008) Ley General de Educación. Poder Ejecutivo. Recuperado de López, Pablo (2015). ¿Por qué universalizar la secundaria? Dudas razonables acerca de las respuestas políticas y técnicas habituales. Entre Ríos: UNER
- Mariatti, Alejandro (2018). *De la responsabilidad con el desempleo, a la responsabilización del desempleado. La irrupción del paradigma de activación-dualizada en Uruguay*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. Especialización en Trabajo Social. Universidad de la República. Defendida en 2018. Disponible en: <https://hdl.handle.net/20.500.12008/22298>
- Martinis, Pablo. Sales, Ma. Teresa. Bentancur, Nicolás. Forteza, Lucía. (10 de Abril de 2019). Plan Nacional de Educación 2010-2030 (Componente Anep): Aportes para su elaboración. Recuperado de [de%20de%20educacin%202010%20-%202030.pdf](#)
- Marx, Karl (1932). “Manuscritos Económicos y Filosóficos de 1844”. En *Marx-Engels Gesamtausgabe (MEGA)*. Alemania
- MIDES(2016). *Sistematización básica de resultados del relevamiento de programas y proyectos sociales nacionales 2014 / 2015*. Montevideo.
- MTSS (2011). Programa Objetivo Empleo - Sistematización 2008/2011. Montevideo.MTSS.

- MEC (2014) *A 140 años de la educación del pueblo: Aportes para la reflexión sobre la educación en el Uruguay*. Montevideo: MEC
- Mendoza, Cecilia de. (2014) *Formación para el trabajo en Uruguay: el punto de partida*. Montevideo. BID
- OIT. (2002). *Gestión de las discapacidades en el lugar de trabajo*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- OIT. (2009). *Políticas activas de empleo en Uruguay. Cuatro abordajes complementarios*. Montevideo.
- OIT (2017) *El futuro de la formación profesional en América Latina y El Caribe: diagnóstico y lineamientos para su fortalecimiento*. Montevideo: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe / OIT/Cinterfor.
- OIT-Cinterfor (2011). *Guía para la evaluación de impacto de la formación*. Montevideo.
- OIT-Cinterfor(2014). *Prospectiva de empleo y formación profesional en el Sector del Software y Servicios Informáticos (SSI) en Uruguay. Curso – Taller Internacional Aplicación del modelo SENAI de Prospektiva en la Formación Profesional*. Montevideo
- OMS (2002) Programa Mundialde Acción en Salud Mental – mhGAP. Ginebra
- OPP (2019). Trabajo prospectivo. Estudio indica que Uruguay avanza en reconversión laboral con incorporación de tecnologías de la información y la comunicación. Presidencia Web. Recuperado de <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/opp-inefop-garcia-informe-tic-resultados-mercado-laboral-empresa-itc4v>
- Pedetti, Gabriela. (2013) Poster *Esperanza de Vida Libre de Discapacidad. ¿Diferentes realidades en el territorio?* Montevideo. Facultad de Ciencias Sociales.
- Perazzo-Rossel (2009). “Políticas activas de empleo: la experiencia internacional y regional”. En *OIT, Políticas activas de empleo en Uruguay. Cuatro abordajes complementarios* (pág. 9-72). Montevideo. OIT.
- PRONADIS. (2014). *Uruguay y la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social.

- PRONADIS (2015). *Discapacidad y trabajo en Uruguay. Perspectiva de derechos*. Volumen I. Montevideo. Ministerio de Desarrollo Social.
- Ríos, Gilberto. (2013). *Perfil Descriptivo del Sistema de Salud - Uruguay*. Montevideo: Observatorio Mercosur de sistemas de salud.
- Salgado, M. (2017). *Impacto en la calidad de vida de las personas y familias que adquieren una discapacidad motriz*. Trabajo Final de Grado. Montevideo. UdelaR
- Santos, Sylvia; Núñez, Inés (2011). “Prestaciones y Servicios para personas con Discapacidad que brinda el BPS”. En *Comentarios de Seguridad Social*. Montevideo. BPS
- Saraví (2009) “Juventud y sentidos de pertenencia en América Latina: causas y riesgos de la fragmentación social”. En *REVISTA CEPAL 98*. Pág. 47-65
- Sarazola, S. (2018a). *Orientación educativo laboral en el marco de las políticas activas de empleo. DESARROLLO CURRICULAR Y PLANIFICACIÓN*. Montevideo: INEFOP.
- Sarazola, S. (2018b). *Orientación Educativo Laboral, en el marco de las políticas activas de empleo. Enfoques metodológicos y didácticos*. Montevideo: INEFOP.
- Sbriller, Rosa (2017). “Calificación y competencias en trabajadores con limitación adquirida en la actividad laboral”. *Cadernos Brasileiros de Terapia Ocupacional*. Vol. 25, Núm. 4. San Pablo. Universidade Federal de São Carlos.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) (2012). *Guía para la inclusión laboral de personas adultas mayores, personas con discapacidad y personas con VIH*. México, D.F. Primera edición.
- Suriá (2011). *La reorientación vital y profesional de las personas a las que ha sobrevenido una discapacidad en la edad adulta*. España. Observatorio Estatal de la Discapacidad (OED)
- Tedesco, Juan Carlos (1999). *Paradigmas, Reformas y Maestros. Temas de la agenda educativa de una década*. Montevideo: Fondo Editorial QuEduca - FUM-TEP.
- Tomasina, Fernando (2012) “Los problemas en el mundo del trabajo y su impacto en salud. Crisis financiera actual”. En *Revista de Salud Pública*. Volumen 14. Pág. 56-67. Montevideo

Vázquez, Armando (2014, Octubre 24). La discapacidad en América Latina. OPS. Recuperado de:
[docman&task=doc_details&gid=95&Itemid=241](#)

Wacquant, LOÏC (2011). Forjando el Estado Neoliberal Workfare, Prisonfaree Inseguridad Social.
Fundación Dialnet.

ANEXOS

Anexo 1: Guía de entrevista (informante calificado)

La presente entrevista se realiza en el marco de la investigación sobre “Las políticas públicas vinculadas con la readaptación profesional de trabajadores/as que adquieren una discapacidad”, llevado a cabo en IPES-FLACSO, para finalizar la Maestría en Educación, Política y Sociedad (segunda corte) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de Uruguay (FLACSO Uruguay).

Quien suscribe, Lic. Martín Nieves, acude a usted en calidad de informante calificado, en el entendido que forma parte de un grupo de personalidades que “cumplen un rol fundamental [...] como conocedores expertos del tema que se pretende investigar. Se encuentran en un lugar privilegiado y poseen información que puede ser de utilidad para contextualizar el fenómeno a estudiar y nos pueden acercar al ámbito en el que se producen los hechos” (Batthyány y Cabrera, 2011, pág. 90).

Así mismo se acuerda que los datos serán manejados con discrecionalidad, solicitando principalmente información en base a su experiencia, y presentados de forma genérica sin identificar directamente la fuente (se codificará).

Los objetivos específicos propuestos tienen que ver con; a. Relevar las políticas de reconversión profesional existentes. b. Identificar las características de la oferta de formación disponible. c. Estimar la incidencia de la misma en la reinserción laboral.

La entrevista será aplicada únicamente a profesionales y técnicos vinculados con la temática, de forma presencial, enviando con anticipación la guía de entrevista para que los informantes puedan indagar sobre los recursos disponibles previamente.

Preguntas:

1. ¿Qué nociones maneja sobre la generación de discapacidad en trabajadores de Uruguay?
¿Tiene alguna postura ante el tema?

Refiere a las causas que considera son generadoras de discapacidad en los trabajadores, ramas de actividad, características de los puestos, etc. Así mismo indaga si el profesional se para desde una postura o mirada particular sobre la temática de la discapacidad (paradigma, experiencia, vinculación inicial con el tema).

2. ¿Qué políticas educativas identifica a nivel nacional, vinculadas con la formación profesional para la reconversión laboral?

En esta pregunta el entrevistado podrá listar las instituciones y programas existentes, así como determinar cuáles considera que son efectivos o no para cumplir con los objetivos de reconversión laboral que se plantea.

3. ¿Cuál ha sido el rol llevado adelante por la institución a la cual usted pertenece vinculado con la temática de la reconversión laboral? ¿Identifica cambios institucionales o de orientación?

En esta pregunta se busca conocer si la institución ha tenido períodos de liderazgo, innovación o incremento de recursos, cambios en las estrategias, de enfoque, en definitiva como a procesado el conocimiento y experiencia acumulada sobre la temática.

4. ¿Cuáles son los niveles de articulación en la elaboración, ejecución y seguimiento de la propuesta?

En esta pregunta se hace foco en las estrategias de promoción del programa, articulaciones previas y posteriores con las entidades capacitadoras, empresas y organismos con los cuales se complementa el proceso de reconversión profesional.

5. ¿Qué oferta existente conoce, quienes la implementan, utilizan algún modelo de formación determinado, se supervisa la calidad de las propuestas?

Esta pregunta indaga sobre las dimensiones manejadas por los profesionales, si logran identificar algún marco de referencia particular, así como los estándares de calidad manejados. Complementa la pregunta2.

6. ¿Dispone de evaluaciones y/o estudios que determinen los recursos asignados a esta política pública en particular, el nivel de cobertura de la misma y la incidencia en la continuidad laboral?

De no disponer de documentación que indague en estos aspectos, podría realizar una aproximación estimada, basada en su percepción sobre esta política pública en particular y los productos que de ella surgen.

7. ¿Cuál piensa ha sido la percepción de los trabajadores, y su comportamiento ante la oferta brindada por los organismos públicos?

Esta pregunta indaga si el profesional ha tenido una aproximación a la población objetivo desde el punto de vista cualitativo, también ayuda y anticipa posibles escenarios presentados por los trabajadores en las entrevistas a realizarles posteriormente.

8. ¿Identifica si se realiza algún seguimiento, y de qué tipo, a los trabajadores que adquieren una discapacidad? ¿Quiénes lo realizan, durante qué periodo de la readaptación?

Esta pregunta intenta relevar cuantas etapas del proceso realizado por los trabajadores es identificado por los profesionales o técnicos vinculados en la temática, si existen herramientas y estrategias de retroalimentación de la propuesta, si existe un seguimiento por etapas o procesos, y cuanto queda depositado en las estrategias a desarrollar por el trabajador involucrado. Profundiza la pregunta 6.

9. ¿Desea agregar algún otro dato o información que considere pertinente para la investigación?

Se agradece el tiempo brindado y los aportes, serán un valioso insumo para el trabajo.

Anexo 2: Guía de cuestionario para Entidades de Capacitación (ECA's)

La presente encuesta se realiza en el marco de la investigación sobre “Las políticas públicas vinculadas con la readaptación profesional de trabajadores/as que adquieren una discapacidad”, llevado a cabo en IPES-FLACSO, para finalizar la Maestría en Educación, Política y Sociedad (segunda corte) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de Uruguay (Flacso Uruguay).

Quien suscribe, Lic. Martín Nieves, acude a vuestra institución, como parte de una muestra de 35 instituciones (públicas y privadas) registradas como proveedoras del Instituto de Formación Profesional.

Se acuerda que los datos serán manejados con discrecionalidad, solicitando información en base a vuestra experiencia, y serán presentados de forma genérica sin identificar directamente la fuente de origen.

Los objetivos específicos propuestos tienen que ver con; a. Relevar las políticas de reconversión profesional existentes. b. Identificar las características de la oferta de formación disponible. c. Estimar la incidencia de la misma en la reinserción laboral.

La encuesta será aplicada de manera virtual y chequeada posteriormente personalmente con el responsable de la misma, estará dirigida principalmente a los responsables técnicos de dicha institución, vinculados con la temática de la formación profesional.

1. Años de existencia de la ECA's:.....

2. Cantidad de cursos que ha realizado:.....

3. Cantidad de estudiantes capacitados:.....

4. ¿Tiene experiencia en adaptación de cursos?.....

Cite ejemplos

5. ¿Identifica algún modelo teórico para las estrategias implementadas?

Cite brevemente uno de ellos.

6. ¿Ha brindado cursos específicos para trabajadores que adquieren una discapacidad? O que incorporen trabajadores con discapacidad adquirida.

7. ¿Qué tipo de contacto se realiza con los trabajadores luego de realizada la capacitación?

8. ¿A nivel institucional se analizan las repercusiones de las capacitaciones? Que indicadores toman.

Anexo 3. Guía para entrevista a trabajadores que adquirieron una discapacidad

La presente entrevista se realiza en el marco de la investigación sobre “Las políticas públicas vinculadas con la readaptación profesional de trabajadores/as que adquieren una discapacidad”, llevado a cabo en IPES-FLACSO, para finalizar la Maestría en Educación, Política y Sociedad (segunda corte) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de Uruguay (FLACSO Uruguay).

Quien suscribe, Lic. Martín Nieves, acude a usted en calidad de ex alumno (beneficiario de las políticas de capacitación laboral disponibles a nivel nacional) o posible interesado de cursos de formación profesional para la reconversión laboral.

Así mismo se acuerda que los datos serán manejados con discrecionalidad, solicitando principalmente información en base a sus vivencias personales, la cual será presentada de forma genérica sin identificar directamente la fuente.

Los objetivos específicos propuestos tienen que ver con; a. Relevar las políticas de reconversión profesional existentes. b. Identificar las características de la oferta de formación disponible. c. Estimar la incidencia de la misma en la reinserción laboral.

La entrevista será aplicada a trabajadores de forma presencial, busca contrastar su realidad con elementos que surgen de marcos teóricos o de propuestas y diseños técnico-profesionales, vinculados con la temática de la reconversión laboral y su posible incidencia en la trayectoria laboral de los implicados.

1. ¿A qué edad adquirió y en qué condiciones la discapacidad?

Esta pregunta orienta hacia las características de los trabajadores que adquieren una discapacidad, edad de los mismos, si fue adquirida a partir de una enfermedad profesional (de forma lenta) o a partir de algún accidente laboral o extra laboral (de forma abrupta).

2. ¿Conocía derechos que como trabajador amparara a trabajadores con discapacidad, previo a su condición actual? Alguno que pudiera mencionar.

Esta pregunta se introduce en los derechos laborales, la reivindicación como derecho o el posterior uso, como se fueron asumiendo los mismos. Si los tiempos de rehabilitación

fueron respetados, las modificaciones en los puestos de trabajo original fueron consideradas al retorno, si se percibió interés por parte de la empresa de continuidad del trabajador.

3. ¿Qué servicios o recursos instituciones se le propusieron durante el periodo de readaptación profesional? ¿Cuáles utilizo?

Esta pregunta busca identificar el nivel de articulación entre los diferentes servicios disponibles, necesarios en el proceso de reconversión laboral, así como los tiempos y posibilidades reales de acceso a los mismos.

4. Con relación a la formación recibida, ¿qué componentes de la misma percibió como necesarios o útiles al momento de la reinserción laboral? ¿Qué otros componentes valora como positivos en su proceso de readaptación profesional? ¿Entiende que hubiera sido necesario algún otro componente o características de los mismos?

Esta pregunta busca identificar el lugar que tuvo la capacitación en el proceso de rehabilitación profesional, así como el sentido que se le dio a la misma. A su vez habilita en pensar en modificaciones (ampliación, cambios de temática) o sugerencia, propio de cursos para adultos.

5. ¿Qué pasos realizó hasta llegar a los cursos de capacitación, que tiempo destino a los mismos? ¿Cómo siguió después?

Esta pregunta identifica la disponibilidad de cursos, tiempos en el acceso a los mismos, oferta percibida por el trabajador.

6. ¿Percibió alguna adaptación o modificación de los mismos, vinculada con sus posibilidades funcionales (discapacidad) actuales?

Esta pregunta orienta sobre la percepción de accesibilidad de los mismos, modificaciones o consideraciones de los docentes, recursos materiales y/o técnicas de inclusión educativa.

7. ¿Desde los ámbitos de formación, siguieron su vinculación con el mundo laboral?
¿Quiénes? ¿En qué medida los cursos influyeron en su trayectoria laboral posterior?

Esta pregunta aborda las estrategias institucionales en la articulación entre la formación y la inserción laboral, así como la percepción de utilidad por parte del trabajador.

Se agradece el tiempo brindado y los aportes, serán un valioso insumo para el trabajo.

Anexo 4. Listado de programas según índice por población o temática priorizada (DINEM-MIDES 2016)

DISCAPACIDAD

Actividades Culturales, Físicas y Recreativas
 Apoyo a estudiantes sordos
 Asesoramiento Jurídico en discapacidad
 Asignaciones Familiares - Plan de Equidad
 Asignaciones Familiares (Ley 15.084)
 Atención a alumnos sordos
 Ayudas extraordinarias (Apoyo económico para la concurrencia a centros de rehabilitación para beneficiarios de asignaciones familiares o pensionistas por invalidez)
 Beneficios complementarios a trabajadores amparados por la Ley 14.407
 Centro de recursos para alumnos ciegos y con baja visión
 Centro de Rehabilitación Tiburcio Cachón- Servicio de Rehabilitación Basada en la Comunidad
 Centro Nacional de Ayudas Técnicas y Tecnológicas
 Centros de atención a niños, niñas y adolescentes
 Centros de atención de niños, niñas y adolescentes con discapacidad y/o patologías psiquiátrica
 Centros para niños con trastornos psiquiátricos compensados
 Clínicas de atención a problemática psiquiátrica aguda
 Cuidados a personas con dependencia
 Departamento Médico Quirúrgico (DEMEQUI)
 Educación Especial
 Empleo con apoyo
 Equinoterapia
 Espacio familia y hogares especiales
 Fortalecimiento de la sociedad civil organizada (servicios sociales para personas con discapacidad y servicios sociales para personas mayores)
 Laboratorio de ortopedia técnica
 Más autonomía
 Pensión a víctimas por delitos violentos
 Pensiones a la Vejez e Invalidez (no contributiva)
 Prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivencia contributivo
 Préstamos a pasivos para acceso a prótesis y órtesis
 PROCLADIS
 Programa de asistentes personales para personas con discapacidad severa
 Sistema Nacional de Comedores
 Subsidio transitorio por incapacidad parcial
 Subvención a tickets para jubilados
 Talleres de inclusión sociocultural
 Unidad de atención de salud para personas sordas