



## **Área de Estado y Políticas Públicas**

**Tesis para optar por el Título de Magister en Políticas públicas y Desarrollo**

### **Título**

*Políticas públicas de empleo para personas con discapacidad.*

*Un análisis crítico sobre las políticas públicas de empleo dirigidas a promover la inserción socio-laboral de las personas con discapacidad en la ciudad de Mar del Plata.*

*Investigación cuantitativa y cualitativa: periodo 2010 - 2018.*

**Tesista: Núñez, Paola Angélica.**

**Director de Tesis: Mg. Castillo Marín Luis.**

**Cohorte: Cohorte 2.**

**Lugar y Fecha: Argentina. Buenos Aires. Mar del Plata. 2021.**

## Resumen

El paradigma que permitirá llevar a cabo la presente investigación, será el modelo social de derechos, a partir de una mirada integral de las capacidades y derechos inherentes a las personas con discapacidad, no como meros receptores de políticas públicas de empleo asistencialistas, sino desde el desarrollo propio de sus competencias laborales. El mercado laboral actual presenta un escenario exigente y demandante interesado en incorporar perfiles productivos y especializados, en un mundo donde la tecnología se mueve a pasos agigantados, exponiendo un panorama complejo e inquietante para quienes no culminaron sus estudios, no disponen de experiencia laboral, y ante prejuicios relacionados con su discapacidad.

De esta forma, se presenta un análisis sobre las políticas públicas de empleo cuyas acciones se planifican para lograr un primer acercamiento en el mundo del trabajo, el acceso a herramientas educativas y de formación continua, reforzando las oportunidades de inserción sociolaboral. El territorio investigado será la ciudad de Mar del Plata ubicada en la Provincia de Buenos Aires, desde 2010 hasta 2018, periodo en el cual las políticas dirigidas a nuestra población objetivo comenzaban a desarrollarse, evolucionando lentamente hasta impactar en su cotidianeidad, teniendo en cuenta que los planos laboral y educativo constituyen pilares fundamentales en la internalización de conocimientos para potenciar el desarrollo de competencias laborales, construyendo un proyecto de vida digno que garantice el efectivo cumplimiento de sus derechos.

**PALABRAS CLAVES: políticas públicas de empleo, terminalidad educativa, formación profesional, personas con discapacidad, empleo, trabajo, inclusión sociolaboral.**

### **Abstract**

The paradigm that will allow this research to be carried out will be the social model of rights, based on a comprehensive view of the capacities and rights inherent to people with disabilities, not as mere recipients of public welfare employment policies, but from the self-development of their job skills. The current labor market presents a fussy and demanding scenario interested in incorporating productive and specialized profiles, in a world where technology moves by leaps and bounds, exposing a complex and disturbing panorama for those who did not finish their studies, do not have work experience, and suffering prejudices related to their disability.

In this way, an analysis is presented about public employment policies whose actions are planned to achieve a first approach in the world of work, access to educational tools and continuous training, reinforcing job placement opportunities. The territory investigated is going to be the city of Mar del Plata located in the Province of Buenos Aires, from 2010 to 2018, a period in which the policies aimed at our target population began to be developed, evolving slowly until impacting their daily lives, taking into account that the socio-labor and educational plans are fundamental pillars in the internalization of knowledge that will enhance the development of labor competencies, building a dignified life project that guarantees the effective fulfillment of their rights.

**KEY WORDS: public employment policies, educational completion, professional training, people with disabilities, employment, work, socio-labor inclusion.**

## **Agradecimientos**

A mi compañero de vida, amigo, pareja, esposo, Marcelo, por brindarme su apoyo y ánimos para continuar mi formación académica y estar presente cada vez que las energías comenzaban a disminuir.

A mi hermano, Esteban que siempre confió en mí, expresando su orgullo y respeto por mi dedicación académica.

A mis hermosas sobrinas, Zaira y Wanda.

A Jon, mi fiel compañero en esta aventura.

A mis amigas que cuando surgía el tema como conversación tenían plena confianza en mis conocimientos, sosteniendo que podría llevarlo adelante con horas de lectura, dedicación, y paciencia.

A vos mamá, Isabel, la mitad de mi corazón, donde quiera que estés, es para vos. Un beso al cielo

A FLACSO, por brindar este espacio a tantos profesionales, de distintas partes de Latinoamérica para que podamos bajo esta modalidad a distancia tan necesaria, continuar internalizado, conocimientos propios de nuestras especificidades diarias.

A Agustina Gradin y a Luis Castillo Marin por aceptar colaborar y extenderme su mano cuando necesite de su orientación.

**Muchas Gracias.**

## Índice

Resumen .....	2
Abstract.....	3
Agradecimientos.....	4
Introducción.....	6
Indagaciones preliminares .....	8
Fundamentación del tema .....	13
Interrogantes de investigación .....	16
Objetivo General.....	16
Objetivos específicos.....	16
Hipótesis.....	16
Capítulo I.....	17
Marco teórico.....	17
Capítulo II.....	42
Marco jurídico laboral para personas con discapacidad.....	42
Legislación Internacional.....	43
Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad.....	43
Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad .....	44
Legislación nacional .....	47
Ley 24013 Ley Nacional de Empleo.....	47
Ley 22431. Sistema de Protección Integral de Discapacitados.....	48
Ley 24.901. Sistema de prestaciones básicas en habilitación integral a favor de las personas con discapacidad....	50
Ley N° 24.308. Concesiones otorgadas a personas con discapacidad.....	50
Ley 26.816 Régimen Federal de Empleo Protegido para personas con discapacidad.....	51
Legislación Provincial .....	52
Ley 10.592 Régimen jurídico básico e integral para las personas con discapacidad.....	52
Capítulo III.....	55
Políticas públicas de empleo en la ciudad de Mar del Plata .....	55
Programas de empleo.....	59
Capítulo IV.....	69
Metodología de investigación.....	69
Metodología.....	70
Capítulo V.....	73
Resultados del análisis.....	73
Análisis de las entrevistas.....	74
Organismo: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad social de la Nación:.....	74
Organismo: Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires:.....	79
Organismo: Oficina Municipal de Empleo .....	83
Caracterización de la población.....	86
<b>Acciones de Entrenamientos para el Trabajo .....</b>	<b>93</b>
Entrenamiento para el Trabajo en el Sector Privado.....	95
Entrenamientos para el Trabajo en el Sector Público: .....	96
Entrenamientos para el Trabajo en Organizaciones no gubernamentales.....	98
<b>Programa de Inserción Laboral .....</b>	<b>100</b>
Programa de Inserción Laboral en el Sector privado.....	102
Programa de Inserción Laboral en el Sector público .....	103
<b>Programa de Empleo Independiente para trabajadores con discapacidad .....</b>	<b>104</b>
Capítulo VI.....	108
Conclusiones – Propuestas.....	108
Bibliografía.....	118

## **Introducción**

La presente investigación se realizó en la ciudad de Mar del Plata, territorio que se ha caracterizado por encabezar el índice de desocupación a nivel nacional desde el año 2010 hasta el 2018. El análisis realizado es de carácter cuantitativo y cualitativo, permitiendo evaluar el alcance e impacto de las políticas públicas de empleo que presentan como objetivo, impulsar el desarrollo de las competencias laborales de las personas con discapacidad (PCD), tanto en el ámbito público como en el sector privado. A su vez, el estudio se llevó adelante a partir del modelo social de derechos, paradigma que enfatiza a la discapacidad como una construcción social relacionada con el respeto por la dignidad humana, la libertad e igualdad, la autonomía y la no discriminación.

Al indagar en la temática entendemos que el desempleo altera la cotidianeidad y la proyección de un proyecto de vida digno generando consecuencias negativas en la psiquis de los sujetos sumiéndolos en un estado de vulnerabilidad y marginalidad, expuestos a sufrir trastornos de ansiedad y depresión, ante un mercado laboral cada vez más exigente, en un contexto global donde la tecnología avanza vertiginosamente y requiere de perfiles cada vez más calificados. Ante la exclusión, el Estado planifica políticas activas de empleo que apuntan a capacitar a los ciudadanos a través la incorporación de conocimientos de formación educacional y profesional y su acceso a prácticas en ambientes de trabajo, que les permitan construir su perfil productivo ampliando sus posibilidades de inserción laboral, posicionándose principalmente a partir de las capacidades, motivaciones y potencialidades de las PCD, tanto para capacitarse como para incorporarse en un trabajo que sea de su interés.

De esta forma, se inicia el recorrido de la tesis en el capítulo 1, haciendo hincapié en los principales conceptos que sustentan la investigación, conformando el marco teórico; por otro lado en el capítulo 2, se hará mención al marco jurídico laboral que respalda la inserción laboral de las PCD; siguiendo en el capítulo 3, con un análisis sobre la ciudad y las políticas públicas de empleo implementadas; continuando en el capítulo 4, con la metodología utilizada para recabar información y el alcance de la intervención que han tenido las políticas públicas en la ciudad en el ámbito público y privado. En el capítulo 5, asistiremos a los resultados de la investigación; finalizando en el capítulo 6 con las conclusiones y propuestas.

### **Indagaciones preliminares**

El estado del arte de la temática nos adentra a conocer la bibliografía existente en Latinoamérica y en el mundo describiendo casos de empresas que han fomentado la incorporación laboral de PCD, en Argentina diferentes autores han abordado sus trabajos analizando y describiendo las políticas públicas de empleo que se han implementado a lo largo de la historia del país dirigidos a trabajadores desocupados, pero son escasos los textos que ponen énfasis en un análisis exhaustivo y exclusivo sobre aquellas dirigidas a promover la inserción laboral de las PCD.

Entre los autores podemos destacar primeramente a Abad y Arroyo (2011) que mencionan, “el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS) cuenta con un programa de inserción laboral para trabajadores con discapacidad que brinda apoyo económico durante nueve meses y servicios de intermediación laboral. A las empresas, se les ofrecen beneficios económicos por incorporar PCD, a través de deducciones en el impuesto a las ganancias, además de exenciones en los aportes patronales y contribuciones a la seguridad social durante un año. En la provincia de Córdoba se elaboró una estrategia de inclusión laboral para poblaciones con capacidades diferentes, incorporando dos personas en la Gerencia de Capacitación y Empleo Laboral, definiendo una estrategia de abordaje para asistir a las oficinas de empleo en materia de trato con personas con discapacidad. También se llevaron a cabo junto con la Unidad de Discapacidad y Empleo del MTEySS, talleres sobre discapacidad y empleo en el noroeste argentino, Cuyo y la ciudad de Buenos Aires. La promoción de políticas de empleo y medidas de realización personal que eliminen la discriminación, exige la profundización de las medidas que impulsa el Gobierno y el

cumplimiento de políticas que promuevan, protejan y aseguren el goce pleno en condiciones de igualdad de los derechos de las personas con discapacidad.”<sup>1</sup>

A su vez, podemos agregar el Documento de la Organización Internacional de Trabajo (2018), “Creación de programas de aprendizaje profesional y de formación en lugares de trabajo inclusivos para las personas con discapacidad”, donde se hace hincapié a través de ejemplos de todo el mundo que demuestran que pueden ponerse en práctica los programas inclusivos, de aprendizaje profesional y de formación, entre ellos:

- ✓ Etiopia viene adoptando medidas desde 2012 para integrar a las personas con discapacidad en el sistema nacional de aprendizaje.
- ✓ El Servicio de Aprendizaje Industrial de Brasil trabaja para integrar a las personas con discapacidad en todas las modalidades de formación. A tal efecto, ha adoptado un enfoque sistemático para reformar sistemas y actitudes.
- ✓ En Sudáfrica, los programas de aprendizaje “learnerships” combinan formación en el aula y en el lugar de trabajo. Se trata de programas de un año de duración que brindan a los beneficiarios con discapacidad la oportunidad de recibir mentoría, orientación o coaching, y apoyo.
- ✓ En Egipto, organizaciones sin fines de lucro han demostrado que los programas de aprendizaje profesional constituyen un método eficaz para integrar a las personas con discapacidad intelectual en el sector turístico.

---

<sup>1</sup> Abad L. y Arroyo J. (2011). Políticas públicas de empleo y territorio. Informe final del Programa de Apoyo a la Consolidación y mejora de la calidad del Empleo en Argentina (CEA). Organización Internacional del Trabajo.

A su vez, en el Documento se analiza los “numerosos desafíos que enfrentan las PCD para incorporarse en el mercado de trabajo, entre ellos, prejuicios negativos sobre sus capacidades profesionales y sus logros académicos inferiores como consecuencia de prácticas de formación excluyentes. Los programas de formación en el lugar de trabajo permiten responder de manera eficaz a muchos de esos desafíos demostrando a los empleadores el potencial profesional de las PCD y mejorando sus aptitudes profesionales. Este aprendizaje permite a los empleadores contratar nuevos talentos y acceder a una reserva de candidatos con discapacidad calificados. Los gobiernos, las instituciones dedicadas al desarrollo de competencias profesionales, los empleadores y otros actores claves desempeñan una importante función en la promoción de un entorno inclusivo que permita a las personas con discapacidad ser plenamente productivas en el lugar de trabajo”<sup>2</sup>. Las experiencias descriptas nos permiten evidenciar que las posibilidades de inserción sociolaboral son posibles el encontrarse centradas en las capacidades y no en su discapacidad, realizando un cambio de eje posicionándolos como sujeto de derechos.

Luego de la crisis del año 2001, en Argentina, el MTEySS se ha enfocado en la creación de políticas públicas de empleo que apunten a construir un proyecto formativo y laboral, donde los tres ejes centrales de la recuperación económica a partir del año 2003 estuvieron representados por la política de ingresos, el fortalecimiento de las instituciones de trabajo y la política de empleo fomentando áreas como salud, trabajo y educación, poniendo en marcha en el año 2005, la constitución de la Red de Servicios Públicos de Empleo y la Red de Formación Continua, cobrando impulso la conformación de la Gerencia de Capacitación y Empleo Laboral y las Oficinas de Empleo Municipales. Los servicios brindados abarcarían

---

<sup>2</sup> Organizacional Internacional de Trabajo. (2018). Creación de programas de aprendizaje profesional y de formación en lugares de trabajo inclusivos para las personas con discapacidad.

asistencia en la búsqueda de empleo, orientación laboral para el trabajo independiente y vinculación laboral. De esta forma, las políticas que durante el modelo liberal eran pasivas evolucionaron a activas, tal como analizan Helbig, Mazzola y García, “ejecutándose en el año 2011 el Programa Promover la igualdad de Oportunidades, el Programa Jóvenes más y mejor trabajo en 2008, y el PROEMPLEAR en 2014 para registrar y conservar los puestos de trabajo a través el Programa de Entrenamiento para el trabajo.<sup>3</sup>” Las personas con discapacidad podían ingresar a estos programas cumpliendo como requisito ser mayores de 18 años y tener vigente su certificado único de discapacidad (C.U.D).

En lo referente a los programas de empleo Mareño Sempertegui,<sup>4</sup> expone que existen políticas de empleo diseñados específicamente para las PCD, entre ellas, Programa Promover la Igualdad de Oportunidades para el empleo, Programa Especial de Formación y Asistencia Técnica para el Trabajo para trabajadores con discapacidad, Programa de Inserción Laboral – Línea: trabajadores con discapacidad, Acciones de Entrenamiento para el Trabajo – Línea de trabajadores con discapacidad, Programa de terminalidad educativa, Programa de Empleo Independiente para trabajadores con discapacidad, y Programa de Asistencia a los Talleres Protegidos de Producción.

A su vez, el Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires, ofrece el SECLAS, Servicio de Colocación Laboral Selectiva para Personas con Discapacidad, cuya misión es diseñar y gestionar políticas y acciones tendientes a promover la inclusión laboral en el ámbito público, privado, autoempleo, o empleo asociativo.

---

<sup>3</sup> Helbig D. Mazzola R. y García M. (2015). Servicios Públicos de Empleo en Argentina como pilar de apoyo a la política de empleo. Serie de documentos de Trabajo. 13. Organización Internacional del Trabajo

<sup>4</sup> Mareño Sempertegui M. (2015). Inclusión laboral de personas catalogadas como discapacitadas. Algunas reflexiones para un debate necesario. Trabajo y sociedad. NB Núcleo Básico de Revistas científicas argentinas.

Durante el desarrollo de la tesis estas políticas públicas de empleo se irán desarrollando más detenidamente para conocer sus objetivos, impacto sociolaboral y contraprestaciones.

### **Fundamentación del tema**

El Estado contribuyó al fortalecimiento de la productividad y competitividad de las empresas a partir de impulsar la formación y capacitación de los trabajadores desocupados; para lograrlo, se planificaron políticas de empleo que tuvieran en cuenta las motivaciones y necesidades de la población en el campo laboral.

Para comprender y adentrarnos en esta temática debemos conocer históricamente que las PCD, tal como nos relata Galende E. (2006),<sup>5</sup> refiriéndose sólo y específicamente a la enfermedad mental, era visto como el loco, que si bien gozaba de estatutos de libertad no estaba desprovisto de sufrir maltratos, “pero estos se ejercían en tanto los imaginarios sociales le atribuían ser motivo de desorden, malestar social, portador del demonio u otras percepciones sobre un comportamiento que no hallaba explicación”. No existía un ordenamiento jurídico, la respuesta legal era indiferenciada para criminales, libertinos y locos que sufrían censura y eran condenados a la expulsión de la ciudad o al encierro, no había una respuesta médica sino una estricta política de encierro. Esta situación vista desde la actualidad, encuadrada en el modelo social de derechos resulta incomprensible e incómoda, hoy podemos reflexionar desde la propia capacidad jurídica y el respeto por los derechos humanos, donde cada persona que tenga una discapacidad mental, auditiva, visceral, y motriz tiene la posibilidad y el derecho de construir un proyecto de vida acorde a sus necesidades.

Sobre esto, la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CIDPCD) promueve leyes nacionales y provinciales que respaldan sus derechos dando la posibilidad de generar diagnósticos que detecten las necesidades para

---

<sup>5</sup> Galende E. Kraut A. J. (2006). El sufrimiento mental. El poder, la ley y los derechos. Lugar Editorial S. A. Argentina.

planificar políticas integrales en todos los ámbitos, entre ellos el laboral que es el que nos compete en esta investigación. Las políticas que impulsan la inclusión laboral, se pensaron centradas en la construcción de un proyecto de formación y ocupación digno, el desarrollo de trayectorias laborales, la finalización de estudios formales obligatorios, su inclusión en experiencias de formación y prácticas calificantes, y en la generación de actividades productivas orientadas al autoempleo. La existencia de estas políticas inclusivas nos permite reflexionar que las PCD no constituyen un grupo externo que se encuentre por fuera de la sociedad, son miembros activos de la comunidad que afrontan problemáticas específicas que requieren políticas y acciones positivas que impacten su vida cotidiana. Las políticas públicas están direccionadas a promover esos cambios sociales garantizando la igualdad de oportunidades sin doblegar los derechos, alejándose de criterios meramente asistenciales imponiendo el compromiso del Estado a la equidad. De esta forma, la inserción laboral de las PCD en empleos de calidad se encuentra reglamentada, encuadrada y respaldada tal como mencionamos por la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, donde los Estados se comprometen a promover el efectivo ejercicio del trabajo en el sector privado y público, velando porque se realicen los ajustes razonables en los lugares de trabajo. En Argentina, la Ley Nacional N° 22.431, en su artículo 8 menciona, “el Estado nacional, sus organismos descentralizados o autárquicos, los entes públicos no estatales, las empresas del Estado, están obligados a ocupar personas discapacitadas que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo, en una proporción no inferior al cuatro por ciento (4 %) de la totalidad de su personal.”<sup>6</sup> A su vez, en la Ley Nacional de Salud Mental N° 26.657, artículo 11, se menciona, “que las autoridades de salud de cada jurisdicción, en coordinación

---

<sup>6</sup> Ley 22.431. Sistema de protección integral de los discapacitados. Publicada en el Boletín Nacional del 16-03-1981. Fecha de sanción 16-03-1981. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-22431-20620>

con las áreas de educación, desarrollo social, trabajo, deben implementar acciones de inclusión social, laboral y de atención en salud mental comunitaria; promoviendo el desarrollo de consultas ambulatorias; servicios de inclusión social y laboral para personas después del alta institucional<sup>7</sup>.”

Lo expuesto evidencia un cambio de mirada histórico en lo referente a la planificación e implementación territorial de las políticas públicas de empleo que se ven fortalecidas en su compromiso legal y estatal, coadyuvando a la construcción de la ciudadanía de las PCD desde una mirada integral.

De esta forma, esta investigación nos permitirá contribuir a profundizar el análisis de esas políticas, su difusión, desarrollo y alcance, específicamente en el territorio de la ciudad de Mar del Plata.

---

<sup>7</sup> Ley Nacional de Salud Mental N°26.657. Fecha de sanción 25-11-2010. Publicada en el Boletín Nacional del 03-Dic-2010. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26657-175977>

### **Interrogantes de investigación**

- ¿Cuáles son las políticas públicas de empleo implementadas en la ciudad de Mar del Plata durante el periodo 2010– 2018 que fomentaron la inserción sociolaboral para las personas con discapacidad?
- ¿Cuál fue el alcance de las políticas públicas de empleo en las personas con discapacidad y en los ámbitos público y privado?

### **Objetivo General**

- Analizar, describir y caracterizar las políticas públicas de empleo dirigidas a personas con discapacidad implementadas en la ciudad de Mar del Plata desde el año 2010 hasta 2018.

### **Objetivos específicos**

- Identificar los principales actores y organismos intervinientes en la implementación de las políticas públicas de empleo dirigidas a personas con discapacidad a nivel local.
- Analizar las políticas públicas de empleo dirigidas a personas con discapacidad.
- Conocer el alcance de las políticas públicas de empleo en la comunidad.
- Describir la implementación de las políticas en los ámbitos público y privado.

### **Hipótesis**

Las políticas públicas de empleo que se implementaron en la ciudad de Mar del Plata desde el año 2010 hasta el 2018, promovieron la inserción sociolaboral en empleos de calidad, a partir de la construcción de un proyecto formativo y/o educacional.

# **Capítulo I.**

## **Marco teórico.**

*“La discapacidad no te define; te define cómo haces frente a los desafíos que la discapacidad te presenta” Jim Abbott.*

### **Marco teórico**

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) considera que “las personas con discapacidad están representadas aproximadamente, por mil millones de personas, es decir, un 15% de la población mundial, encontrándose alrededor del 80 % en edad de trabajar; sin embargo, son quienes experimentan mayores tasas de desempleo, inactividad económica y un mayor riesgo ante una protección social insuficiente”.<sup>8</sup> Esto conduce a investigar cuales son los motivos que los expone a un alto nivel de desprotección, y cuales son políticas públicas de empleo inclusivas que resguardan sus derechos como ciudadanos.

Para adentrarnos en la temática, investigaremos los conceptos que sustentan el universo de la investigación, tales como, discapacidad, persona con discapacidad, tipos de discapacidad, modelo social de derechos, política de empleo, empleo, trabajo, empleabilidad, representaciones sociales, ciudadanía, vigencia de las políticas públicas de empleo y su impacto en vida cotidiana.

La Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad postula que, “la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”<sup>9</sup>.

En su artículo 1, define persona con discapacidad, como, “aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, pueden impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad

---

<sup>8</sup> Organización Internacional del Trabajo. Discapacidad y trabajo. Recuperado de: [https://www.ilo.org/global/topics/disability-and-work/WCMS\\_475652/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/disability-and-work/WCMS_475652/lang-es/index.htm)

<sup>9</sup> Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad. Recuperado de: <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>

de condiciones.” A su vez, en su artículo 27, “reconoce el derecho a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; ello incluyendo el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles.”

Lo expuesto, es adoptado por la Constitución Nacional Argentina que apunta a la igualdad de oportunidades, reconociendo el derecho a trabajar de todos los habitantes de la Nación, gozando de la protección de las leyes que aseguran al trabajador condiciones dignas y equitativas. Además, en el artículo 75, inc. 23, expresa que tiene por objetivo, “legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los Tratados Internacionales vigentes sobre los derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad.<sup>10</sup>”

En efecto, dando cumplimiento a esta norma, se planificaron e implementaron políticas públicas de empleo que permitieron avanzar hacia un proyecto formativo y laboral apuntando a su integración en el mercado laboral. Al respecto, se pueden agregar las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad<sup>11</sup> que en su artículo 7, indica que los Estados deben reconocer el ejercicio de sus derechos humanos, en particular en materia de empleo, apoyando activamente medidas de capacitación profesional, planes de cuotas basadas en incentivos, el empleo reservado, préstamo o subvenciones para empresas pequeñas, contratos de exclusividad, o derechos de producción prioritarios,

---

<sup>10</sup> Constitución Nacional Argentina. Ley 24.430. Sancionada el 15 de diciembre de 1994. Promulgada el 3 de enero de 1995.

<sup>11</sup> Normas Uniformes sobre la igualdad de las personas con discapacidad. Resolución Aprobada por la Asamblea General, Cuadragésimo octavo periodo de sesiones, de 20 de diciembre de 1993. Recuperado de: <https://www.un.org/esa/socdev/enable/dissres0.htm>

exenciones fiscales, supervisión de contratos u otros tipo de asistencia técnica y financiera para las empresas que empleen PCD; en caso que esto no pueda concretarse, deben crearse pequeñas dependencias con empleos protegidos o reservados en el mercado de trabajo. Es por ello que las disposiciones legislativas del sector laboral no deben interponer obstáculos en materia de empleo y deben adoptar medidas para incluir a PCD en los programas de formación y empleo en el sector privado y no estructurado.

En base a lo expuesto, el posicionamiento del análisis estará representado por el modelo social de derechos, Eroles C. y Ferreres C. (2002), sostienen que, “el modelo social aborda el tema desde su complejidad, considerando no sólo aspectos médicos, sino el conjunto de factores que determinan la discapacidad, constituyendo una visión global de dimensión social, cuyo objetivo es la integración plena de los individuos a la sociedad, en cambio, el histórico modelo médico ve a la discapacidad como un problema personal, causado directamente por la enfermedad, trauma u otra condición de salud que requiere de cuidado médico provisto en la forma de tratamiento individual por parte de los profesionales.<sup>12</sup>”

Asimismo, Agustina Palacios considera que a lo largo de la historia, la discapacidad fue pensada desde diferentes modelos, el primero de ellos es el modelo de prescindencia, cuyos presupuestos esenciales son dos, por un lado, se asume que las causas que dan origen a la discapacidad son religiosas, un castigo de los dioses por un pecado cometido por los padres, y por otro lado, se parte de la idea de improductividad, donde la persona con discapacidad no tiene nada que aportar a la sociedad constituyendo una carga para la comunidad.

---

<sup>12</sup> Eroles C. Ferreres C. (2002). La discapacidad: Una cuestión de Derechos Humanos. Editorial Espacio.

Por otro lado, menciona el modelo rehabilitador, cuyos presupuestos fundamentales justifican que las causas de la discapacidad no son religiosas, sino científicas; y que las PCD dejan de ser consideradas inútiles respecto de las necesidades de la comunidad, sino que ahora se entiende que tienen algo para aportar en la medida que sean rehabilitadas o normalizadas.

Por el contrario, el modelo social de derechos se encuentra relacionado con la inclusión y la aceptación de la diferencia, enarbolando que las causas que originan la discapacidad no son religiosas, ni científicas, sino sociales. No son las limitaciones individuales las raíces del problema, sino las limitaciones de la propia sociedad para prestar servicios apropiados y asegurar adecuadamente que sus necesidades sean tenidas en cuenta. De esta manera, considera que las PCD tienen mucho que aportar a la sociedad, o que, al menos la contribución será en la misma medida que el resto de las personas. La autora enfatiza que estos presupuestos generan importantes repercusiones en las políticas públicas a ser adoptadas sobre las cuestiones que involucran a la discapacidad.<sup>13</sup>

Para continuar, tendremos en cuenta los tipos de discapacidad, encontrándose contemplados de acuerdo a la Clasificación Internacional del Funcionamiento<sup>14</sup>, asentados en el artículo 5 de la Ley provincial 10.592<sup>15</sup>, que describe que los grados son complejos y variados, requiriendo en algunos casos una atención personalizada, entre ellos:

- Discapacidad física: ocurre al faltar o quedar muy poco de una parte del cuerpo, lo cual impide a la persona desenvolverse de la manera convencional. Puede ser causada

---

<sup>13</sup> Palacios A. (2008). El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las personas con discapacidad. Ediciones Cinca.

<sup>14</sup> Clasificación Internacional del Funcionamiento, aprobada el 22/05/2001, por 191 países que integran la Organización Mundial de la Salud. Recuperado de: <https://disiswork.com/blog/tipos-de-discapacidad/>

<sup>15</sup> Ley provincial 10.592 Régimen jurídico básico e integral para las personas con discapacidad.

mientras la madre está embarazada, por problemas genéticos o al momento del parto o por un fuerte accidente.

- Discapacidad intelectual: presenta una serie de limitaciones en las habilidades diarias que una persona aprende y le sirven para responder a distintas situaciones en la vida. Puede ser leve, moderado, grave y profundo.
- Discapacidad psíquica: directamente relacionada con el comportamiento del individuo. Puede presentar trastornos y enfermedades mentales, tales como depresión mayor, esquizofrenia, bipolaridad, trastornos de pánico, autismo y Síndrome de Asperger.

En lo referente a la discapacidad sensorial, corresponde al tipo de personas que han perdido su capacidad visual o auditiva y quienes presentan inconvenientes al momento de comunicarse o utilizar el lenguaje, a saber:

- Discapacidad auditiva: es el déficit total o parcial de la percepción que se evalúa de la pérdida del audio en cada oído. No presenta características físicas evidentes, puedes notar cuando una persona tiene discapacidad auditiva si usa audífonos o presenta dificultad al hablar por haberlo padecido antes de los 3 (tres) años de edad. Se suele aprender y utilizar el lenguaje de señas.
- Discapacidad visual: es la disminución parcial o total de la vista. Se debe tomar en cuenta el campo visual, que es el espacio visible con la mirada fija en un punto y la agudeza visual, que es la capacidad del ojo para percibir objetos. Podemos identificar, por un lado, la ceguera que es la pérdida total de la información visual, que puede ser o no reversible,

y, por otro lado, la baja visión, que es el estado en el que la persona aún tiene un campo de luz denominado resto visual.

Podemos agregar dos tipos más de discapacidad<sup>16</sup>:

- Discapacidad visceral: aparece en aquellas personas que padecen algún tipo de deficiencia de sus órganos, la cual genera limitaciones en la vida y participación en comunidad del sujeto, puede ser diabetes o problemas cardíacos.
- Discapacidad múltiple: combinación de limitaciones derivadas de algunas de las anteriores deficiencias, por ejemplo, una persona no vidente con discapacidad intelectual o un sujeto parapléjico con sordera.

La existencia de los modelos que se fueron desarrollando en la historia, y su mirada sobre las PCD, están relacionadas con las representaciones sociales y como éstas se modifican a medida que avanza el tiempo, deconstruyendo los contextos, sobre esto Martín Mora (2002) retoma a Serge Moscovici al hacer mención que la representación social, es “una modalidad particular del conocimiento, cuya función es la elaboración de los comportamientos entre los individuos. La representación es un corpus organizado de conocimiento y una de las actividades psíquicas gracias a las cuales los hombres hacen inteligible la realidad física y social, se integran en un grupo o en una relación cotidiana de intercambios, liberan los poderes de su imaginación.<sup>17</sup>” Dicho en términos más llanos, es el conocimiento de sentido común que tiene como objetivo comunicar, estar al día y sentirse dentro del ambiente social, y

---

<sup>16</sup> Psicología y mente. Medicina y salud. Los seis tipos de discapacidad y sus características. Recuperado de: <https://psicologiamente.com/salud/tipos-de-discapacidad>

<sup>17</sup> Mora M. (2002). La teoría de las representaciones sociales de Serge Moscovici. Universidad de Guadalajara. México.

que se origina en el intercambio de comunicaciones del grupo social. Es una forma de conocimiento a través de la cual quien conoce, se coloca dentro de lo que conoce. Al tener la representación social dos caras, - la figurativa y la simbólica- es posible atribuir a toda figura un sentido y a todo sentido una figura; y emergen determinadas por las condiciones en que son pensadas y constituidas, teniendo como denominador el hecho de surgir en momento de crisis y conflictos, infiriendo tres condiciones de emergencia: la dispersión de la información, la focalización del sujeto individual/colectivo y la presión a la inferencia del objeto socialmente definido. Estas tres constituyen el pivote que permite la aparición del proceso de formación de una representación social y, en mayor o menor grado, al conjuntarse hacen posible la génesis del esquema de la representación. El común denominador de esta relación sería la traducción de la disparidad de posiciones frente a un objeto significativo en términos sociales, y recuperado de un contexto dinámico, cambiante y conflictivo.

A su vez, Moscovici define que las representaciones sociales, son “universos de opinión” que pueden ser analizadas con fines didácticos y empíricos en tres dimensiones:

- ✓ La información: es la organización o suma de conocimientos con que cuenta un grupo acerca de un acontecimiento, hecho o fenómeno de la naturaleza social. Esta dimensión se relaciona con la organización de los conocimientos que posee un grupo respecto a un objeto social.
- ✓ El campo de la representación: expresa la organización del contenido de la representación en forma jerarquizada, variando de grupo a grupo e inclusive al interior del mismo grupo. Remite a la idea de imagen, de modelo social, al contenido concreto y limitado de las proposiciones que se refieren a un aspecto preciso del objeto de representación.

- ✓ La actitud: es la dimensión que significa la orientación favorable y desfavorable en relación con el objeto de la representación social. Moscovici refiere que, si bien esta clasificación no sustenta ninguna jerarquía, se deduce que la actitud es la más frecuente de las tres dimensiones, nos informamos y nos representamos una cosa únicamente después de haber tomado posición en función de la posición tomada.

En efecto, pudo distinguir dos procesos básicos que explican cómo lo social transforma un conocimiento en representación colectiva y como esta misma modifica lo social a través de la objetivación y el anclaje. Estos conceptos se refieren a la elaboración y al funcionamiento de una representación social mostrando la interdependencia entre lo psicológico y los condicionamientos sociales, así como su difícil esclarecimiento en términos exhaustivos. Sin embargo, esboza este proceso evitando en lo posible su inapropiada descomposición o simplicidad, apuntando a la realización del objeto de representación en sus nexos con los valores, la ideología y los parámetros de la realidad social. La actividad discriminativa y estructurante que se va dando por medio de la objetivación, se explica por sus tintes normativos: la representación social adquiere una armazón de valores. En estas combinaciones incipientes de estructuras simbólicas y experiencias, puede percibirse un realismo semejante al dibujar lo que se ve y se sabe de un objeto, de esta manera la imagen es objetivada con una carga de afectos, valores y condiciones naturales. Los conceptos naturalizados se transforman en auténticas categorías del lenguaje y del entendimiento.

En lo concerniente al anclaje, la representación social se liga con el marco de referencia de la colectividad y es un instrumento útil para interpretar la realidad y actuar sobre

ella. La sociedad cambia el objeto social por un instrumento del cual puede disponer, y este objeto se coloca en una escala de preferencia en las relaciones sociales existentes.

De manera sintética, Moscovici aclara ambos procesos argumentando que la objetivación traslada la ciencia al dominio del ser y que el anclaje la delimita en el del hacer; así como la objetivación presenta como los elementos de la ciencia se articulan en una realidad social, el anclaje hace visible la manera en que contribuyen a modelar las relaciones sociales y también como se expresan<sup>18</sup>.

Cabe destacar, que las representaciones sociales son un pensamiento constituido y constituyente, forman parte de un imaginario social, desempeñan un papel indiscutible en la orientación y reorientación de las prácticas porque permiten entre otras cosas aprehender significados cambiantes, deconstruirlos y reconstruirlos durante el proceso. Acerca de esto, Kisnerman N. (2005) expone, “deconstruir, construir, reconstruir, son procesos coexistentes, sin que ninguno tenga una posición dominante con respecto al otro. El momento de deconstruir, es el de determinar cómo se ha ido construyendo la situación problema y también que preconceptos, representaciones, prejuicios, supuestos están operando como obstáculos para intentar, desde la situación construida, reconstruir mediante nuevas prácticas una situación superadora.” Así, se plantea una acción que desde adentro del nudo de relaciones que ha construido las situaciones problema, investiga con los sujetos involucrados, reconstruyéndolas para así construir desde el sistema de significados que comparten el objeto y transformar re-construyendo una situación nueva, superadora de la anterior. Se debe prestar especial atención al discurso, al juego interaccional, al donde se quiere llegar, al potencial

---

<sup>18</sup> Mora M. (2002). La teoría de las representaciones sociales de Serge Moscovici. Universidad de Guadalajara. México.

existente para superar la situación del problema. Esto hace necesario la deconstrucción, que se define como “un proceso de destruir, desestructurar, des-desimentar lo construido a través de la conversación utilizando los procedimientos de distinguir, describir, comprender, significar y explicar.<sup>19</sup> De esta forma, toda política pública puede contribuir a deconstruir la representación social de la persona con discapacidad, alejándola de conceptos ortodoxos y acercándola a situaciones superadoras donde su inserción sociolaboral sea preponderante.

Tal como se mencionó anteriormente, el modelo social aborda el conjunto de factores que determinan la discapacidad, y eso incluye su noción como sujeto, Foucault M. (2010), indica que, “está asociada con la idea de liberarnos a nosotros mismos del tipo de individualidad que nos ha sido impuesta a partir del sistema capitalista imperante. Para promover nuevas formas de subjetivización.<sup>20</sup>” Es justamente el sistema capitalista, con sus reglas de mercado que provoca un impacto en la vida de la PCD y también de su familia, cuyos padres pueden encontrarse particularmente abocados a acompañarlo en la búsqueda laboral debido a temores relacionados con el porvenir y sustento de su hijo cuando ellos estén ausentes; esta situación es real y preocupante para aquellos familiares que han dedicado su vida al cuidado de su bienestar. En efecto, la complejidad a la que se encuentra expuesta la PCD que no logra insertarse en el mundo educacional y laboral remite a una vulneración de sus derechos como sujeto social que forma parte de un todo; es esa complejidad, según Edgar Morín (1990), “el tejido de eventos, acciones, interacciones, retroacciones, determinaciones, azares, que constituyen nuestro mundo fenoménico; se presenta con rasgos del desorden, de la ambigüedad, de la incertidumbre. De allí la necesidad, para el conocimiento, de poner orden

---

<sup>19</sup> Kisnerman, N. (2005). *Pensar el Trabajo Social. Una introducción desde el construccionismo*. Editorial Lumen Humanitas. Buenos aires.

<sup>20</sup> Foucault, M. (2010). *Hermenéutica del sujeto*. Editorial Altamira. Buenos Aires.

en los fenómenos rechazando el desorden, descartando lo incierto, es decir, seleccionar los elementos de orden y quitando la ambigüedad.<sup>21</sup>”

El autor expresa que el término complejidad, “no puede más que expresar confusión e incapacidad para de manera simple poner orden a nuestras ideas; es una palabra problema y no una palabra solución. Se debe disipar la idea de creer que la complejidad conduce a la eliminación de la simplicidad. La complejidad aparece donde el pensamiento simplificador falla, pero integra todo aquello que pone orden, claridad, distinción, precisión en el conocimiento. Mientras que el pensamiento simplificador desintegra la complejidad de lo real, el pensamiento complejo integra lo más posible los modos simplificadores de pensar rechazando las consecuencias mutilantes, cegadoras de una simplificación que se toma de la realidad. El pensamiento no suprime el desafío sino, que ayuda a revelarlo o tal vez, superarlo. Por ello, se apunta a desprenderse del pensamiento simplificante, que es incapaz de concebir lo uno y lo múltiple; o se unifica abstractamente anulando la diversidad, o por el contrario yuxtapone la diversidad sin concebir la unidad.” Este paradigma de la simplificación domina nuestra cultura actualmente, donde el mundo está pautado de forma acelerada, con reglas impuestas por el mercado laboral y capitalista, donde las tecnologías avanzan indiscriminadamente y “el tener”, construye un ser individualista, sumido en lo material sin posibilidades de empatía o resiliencia. Ante este contexto, la complejidad nos proveerá “nuevos conceptos, visiones, y reflexiones; reuniendo lo Uno y lo Múltiple, los uniremos, pero lo Uno no se disolverá en lo múltiple, y lo Múltiple será, asimismo, parte de lo Uno. El paradigma de la complejidad se fundará sobre la predominancia de la conjunción compleja, implicando una tendencia a la entropía, es decir, al crecimiento en el interior del sistema, del

---

<sup>21</sup> Morin E. (1990). Introducción al pensamiento complejo. Editorial Gedisa. España.

desorden por sobre el orden.<sup>22</sup>” Remitirnos al paradigma de la complejidad nos permite una mirada holística de la realidad, donde la falta de oportunidades, estigmatización, y discriminación de la PCD en el mundo del trabajo, es un tipo de violencia simbólica que los deja a un costado de la sociedad.

En este punto podemos preguntarnos, ¿de qué hablamos cuando nos referimos a políticas públicas?, Oscar Oszlak (2009), señala que el Estado materializa su presencia mediante agencias que asumen la responsabilidad de resolver una parte significativa de la agenda social; los problemas que elige resolver como consecuencia de presiones sociales, dependen de las circunstancias. Al ser incorporados en la agenda social se convierten en lo que denominamos con O’Donnell (1976) “cuestiones socialmente problematizadas”, generando una tensión, que sólo desaparece cuando la cuestión se resuelve. La composición de esta agenda es indicativa de las cuestiones de naturaleza y crítica de los asuntos que exigen la intervención del Estado y el rol que tiene ante la sociedad. Pero es la toma de posición de quienes actúan en nombre del Estado o asumen su representación las que indican con mayor claridad las orientaciones político-ideológicas implícitas en sus acciones. Esas tomas de posición constituyen, en los hechos, las políticas públicas o políticas estatales de las agencias estatales responsables de resolver las cuestiones de agenda. Los cursos de acción que adoptan son los comúnmente denominados “políticas”, y tienen su origen en tomas de posición de decisores políticos que interpretan que una cierta secuencia de acciones y procesos permitirá resolver una determinada cuestión y, de ese modo eliminarla de la agenda. Esta resolución será congruente con una solución técnica, respondiendo a orientaciones político ideológicas.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Morin E. (1990). Introducción al pensamiento complejo. Editorial Gedisa. España.

<sup>23</sup> Oszlak O. (2009). Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad civil. Volumen II. CIPPEC. Centro de implementación de políticas públicas para la equidad y el crecimiento.

Así, el autor afirma que resolver la cuestión agendada admite diferentes posiciones y cursos de acción; pero cada uno puede repercutir de manera distinta sobre la situación de los actores sociales involucrados en el asunto. En ciertos casos, la toma de posición estatal puede importar un perjuicio para ese grupo social, otras veces un beneficio, o puede ser neutra. También puede ocurrir que, al impactar negativamente sobre un sector o conjunto de individuos interpelados por la política, genere otros prejuicios o beneficios en otros grupos, lo cual, eventualmente, puede conducir a que unos y/u otros reaccionen colectivamente frente a la nueva situación donde los posiciona la política pública adoptada.

En cuanto al concepto de políticas públicas de empleo, Neffa, J. C.<sup>24</sup> refiere que “no surgen en el vacío, sino que son determinadas y condicionadas por una larga nómina de políticas macroeconómicas y de reformas estructurales, pues el mercado de trabajo es una variable dependiente del modo de desarrollo; este a su vez, es el resultado del régimen de acumulación orientado por las formas institucionales del modo de regulación dentro de las cuales el derecho al trabajo juega un papel decisivo.” A su vez, el autor menciona a Jacques Freyssinet, destacando que, en un sentido amplio y dado de la interrelación entre variables, “el concepto de política de empleo designa al conjunto de intervenciones del sector público sobre el mercado de trabajo que pueden producir cambios en la estructura y funcionamiento de los mercados de trabajo en términos cuantitativos y cualitativos.” En este sentido, todos los instrumentos de la política económica, (de comercio exterior, cambiario, de crédito, fiscal, por sectores específicos, de infraestructura), científica, tecnológica y de innovación, de desarrollo regional, de salud y cultural, pueden mobilizarse para generar efectos sobre el empleo, pero con el peso diferenciado según los ámbitos de la intervención del sector público. En sentido

---

<sup>24</sup> Neffa J. C. (2011). Políticas de empleo una visión sintética de largo plazo. Revista Voces del Fénix. Editorial Universidad de Buenos Aires.

estricto, “la política de empleo agrupa al conjunto de acciones que apuntan a anticipar o a corregir los desequilibrios del mercado de trabajo, a generar nuevos empleos, reducir el desempleo y el subempleo, mejorar los procesos de adaptación dinámica entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, favorecer la formación y la reconversión profesional, así como la adaptación de los recursos de mano de obra a las necesidades del sistema productivo”.

El autor describe que la política de empleo debe insertarse como condición necesaria en un proceso de crecimiento “rico en empleos”, porque el estancamiento y la recesión los destruyen, impulsados por un cambio científico y tecnológico orientado a la innovación en cuanto a los procesos que aumentan la productividad, reducen los costos y mejoran la calidad y brindan la posibilidad de ampliar el mercado interno y externo”<sup>25</sup>.

Asimismo, se refiere a la clasificación de las políticas de empleo activas y pasivas, siendo la más usada la expuesta por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el “club de los países ricos”, con sede en París. Este organismo realizó una modificación en cuanto a las estrategias de empleo que promovían, debido a que partían de la recomendación de políticas de reducción de los costos laborales y flexibilización inspiradas en la teoría neoclásica. Pero a comienzos del siglo XXI hicieron una revisión, reconociendo que las mismas no tuvieron un impacto positivo para reducir el desempleo, y que han ido tomando en cuenta progresivamente las consecuencias que han impactado sobre el empleo, el débil crecimiento económico, los planes de ajuste que trataron de contener la inflación mediante la reducción de la demanda y las presiones de la competencia internacional.

---

<sup>25</sup> Neffa J. C. (2011). Políticas de empleo una visión sintética de largo plazo. Revista Voces del Fénix. Editorial Universidad de Buenos Aires.

De manera sintética y tentativa continúa definiendo las políticas activas como “aquellas que, con una perspectiva de mediano y largo plazo, y actuando al mismo tiempo sobre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, se proponen reducir el desempleo haciendo frente de manera durable a las causas macroeconómicas estructurales y además promover la generación de nuevos empleos”. Estas incluían medidas para proteger y promover el empleo, con diversas orientaciones, entre ellas, el funcionamiento del Servicio Público de Empleo, los subsidios a empresas para que creen nuevos empleos netos, la disminución de los costos laborales a cargo de los empresarios con disminución del salario nominal y de las contribuciones al sistema de seguridad social, las reformas laborales neoliberales orientadas a flexibilizar la relación salarial y a precarizar el uso de la fuerza de trabajo por medio de la erosión de la estabilidad y de la seguridad en el empleo. Por el contrario, las políticas pasivas serían, “las que prioritariamente ponen el acento en el comportamiento de la oferta de fuerza de trabajo, operan por lo general en el horizonte de la coyuntura o de ciclos cortos, proporcionan subsidios y políticas sociales a los desempleados y procuran contener el desempleo mediante el incremento de la población económicamente inactiva y la reducción de la oferta de trabajo.” Entre las principales políticas pasivas de empleo se destacan, el seguro contra el desempleo, las políticas de seguridad social, demográficas y de género, para reducir la presión de la oferta de fuerza de trabajo, controlando los procesos inmigratorios y estimulando los retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas.

En lo referente a este tema, Abad y Arroyo agregan que “como respuesta a la crisis del año 2001/02, en el marco de la recuperación económica, las políticas pasivas comenzaron a evolucionar hacia políticas activas favoreciendo la creación de empleo genuino y productivo, y la transformación de programas asistenciales en políticas de integración social y productiva

de la mano de obra desocupada.<sup>26</sup> Este panorama permite adentrarnos brevemente en la evolución que han tenido las políticas de empleo en Argentina durante el período 2003-2010, los autores explican que se pueden reconocer dos etapas sucesivas y coherentes con la estrategia de poner al trabajo en el centro de la construcción de la ciudadanía y bienestar de la población; la primera, entre 2003 y 2005, de fuerte impulso de políticas pasivas de empleo principalmente a través de la ejecución del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados; la segunda a partir de 2005, cuando se pasó a ejecutar políticas activas de empleo en el marco integral para la promoción del empleo Más y Mejor Trabajo constituido en 2003 que promueve la inserción laboral en empleos de calidad, y brinda a las personas capacitación y asistencia para la inserción y el sostenimiento del empleo, cuyos pilares institucionales son dos: el primero es, la Red de Servicios de Empleo, que cuenta con 350 oficinas de empleo en el ámbito municipal en todo el territorio nacional, y el segundo, la Red de Formación Continua, y sus consejos sectoriales de certificación de competencias y formación”. Así, el objeto y características de las políticas de empleo han evolucionado de un esquema de política social y transferencia de ingresos (políticas pasivas), a un sistema basado en la mejora efectiva de las condiciones de acceso al mercado de trabajo (políticas activas). A su vez, los autores enfatizan que, a partir del año 2008, se produce un cambio de escenario debido a la crisis financiera mundial, y como respuesta, el Estado nacional y los estados provinciales reforzaron las políticas que se llevaban adelante hasta el momento, gestionando instrumentos para limitar la aplicación de medidas que afectaran el empleo y permitieran contener y evitar despidos. La Organización Internacional de Trabajo postula una política de diálogo social, bajo consensos tripartitos que incluye empleadores, trabajadores y el Estado, en busca

---

<sup>26</sup> Abad L. Arroyo J. (2011). Políticas públicas de empleo y territorio. Informe final del Programa CEA. Buenos Aires. Oficina de País de la OIT para la Argentina.

soluciones que eviten la ruptura del vínculo laboral, profundizando las políticas de formación y empleo destinadas a quienes necesitaban desarrollar competencias para mejorar su inserción ocupacional. De esta forma, la formación profesional y la certificación de estudios formales se han constituido como ejes transversales en la mayoría de las iniciativas emprendidas por el MTEySS. El éxito en el diseño de las políticas de empleo depende de la coherente combinación y coordinación de ambos grupos de políticas, y que se cumplan ciertas condiciones a nivel macroeconómico, institucional y normativo.

En materia de políticas de empleo dirigidas a PCD, Mareño Sempertegui (2015) da cuenta de las herramientas que se han planificado e implementado en el ámbito laboral señalando que, en el año 1998, el MTEySS de la Nación, creó la Unidad para personas con discapacidad y grupos vulnerables, con la finalidad de facilitar su inserción en el mercado de trabajo. Posteriormente, dicha área cambió su denominación por Dirección de Promoción de la Empleabilidad de Trabajadores con Discapacidad (DPETD), “implementando a partir del año 2003, programas específicos para mejorar la situación, proponiendo la territorialización de las políticas de empleo específicas para esta población a través de la articulación con los gobiernos locales y las oficinas de empleo municipales de todo el país. De tal forma, las políticas activas de empleo implican acciones de promoción del empleo, a través de incentivos a empleadores y medidas que favorecen la ejecución de programa para la inserción de los trabajadores en el empleo”<sup>27</sup>. El autor destaca siete programas nacionales cuyo diseño específico apunta al ingreso en el mercado laboral competitivo, entre ellas:

- Programa Promover la Igualdad de Oportunidades para el empleo.

---

<sup>27</sup> Mareño Sempertegui M. (2015). Inclusión laboral de personas catalogadas como discapacitadas. Algunas reflexiones para un debate necesario. Trabajo y sociedad. NB Núcleo Básico de Revistas científicas argentinas.

- Programa Especial de Formación y Asistencia Técnica para el Trabajo para trabajadores con discapacidad.
- Programa de Inserción Laboral –Línea: trabajadores con discapacidad.
- Acciones de Entrenamiento para el Trabajo – Línea de trabajadores con discapacidad.
- Programa de terminalidad educativa.
- Programa de Empleo Independiente para trabajadores con discapacidad.
- Programa de Asistencia a los Talleres Protegidos de Producción.

Asimismo, considera que estos programas involucran diversas acciones que están en sintonía con las medidas de promoción del empleo que se han adoptado en la región, a través de programas específicos para este sector poblacional, a saber, inserción laboral con incentivos a los empleadores, subsidios al empleo protegido y el autoempleo, con un significativo énfasis en formación profesional y capacitación laboral que acompañe el proyecto de formación laboral y actúe promoviendo la igualdad de oportunidades.

Aunado a esto, nos adentramos en el concepto de inserción laboral, según Pelayo Pérez M. B. (2012), “es un proceso integral en el que intervienen distintos factores para su realización, desde las características que presentan las personas y las oportunidades que ofrece el mercado laboral originándose un encuentro efectivo entre la empleabilidad y la ocupabilidad”. (Bisquerra: 1992). La diferencia entre ambos, se encuentra marcada porque la empleabilidad se debe a la “probabilidad de inserción laboral mediante las características que

presentan las personas que buscan una vacante; y la ocupabilidad, hace referencia a la posibilidad de inserción dependiendo de las oportunidades en el mundo laboral”<sup>28</sup>.

El concepto de empleabilidad nos permite identificar que las características que tienen las personas al momento de iniciar su búsqueda laboral tienen que ver con habilidades, destrezas y conocimientos adquiridos en los niveles educativos obligatorios, y en formación profesional para que puedan desarrollarse en una tarea específica. Esto se encuentra vinculado con la referencia más amplia que nos otorga la Organización Internacional del Trabajo, cuando refiere que la empleabilidad se puede definir como las “competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación con miras a encontrar y conservar un trabajo decente.”<sup>29</sup> Este concepto nos permite pensar que los conceptos de educación y trabajo presentan paralelismos y están íntimamente entrelazados; cuando hablamos de competencias laborales, nos referimos a las capacidades, habilidades y aptitudes que tiene una persona para desenvolver y asumir tareas laborales. Por lo tanto, la construcción de un perfil laboral comienza a partir del acceso a la educación y formación profesional y/o universitaria, fortaleciendo la confianza, autonomía y oportunidades laborales de la PCD.

Lo expuesto nos permite abordar la diferenciación que existe entre trabajo y empleo, Neffa (1999)<sup>30</sup> señala que el trabajo podría ser definido como la “actividad coordinada de hombres y mujeres, orientada hacia una finalidad específica, que es la producción de bienes y servicios que tengan una utilidad social, para realizarlo se requiere fuerza física, capacidades

---

<sup>28</sup> Pelayo Pérez M. B. (2012). Capital social y competencias profesionales: factores condicionantes para la inserción laboral. Recuperado de: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2013/1250/factores-proceso-insercion-laboral.html>

<sup>29</sup> Organización Internacional del Trabajo. Empleabilidad concepto. Recuperado de: <https://www.oitcinterfor.org/?q=taxonomy/term/3406#:~:text=empleabilidad,y%20conservar%20un%20trabajo%20decente.>

<sup>30</sup> Neffa J. C. (1999) Orientación y sociedad. Vol. 1. Actividad. Trabajo y Empleo.

psíquicas, cognitivas, la puesta en práctica de las competencias profesionales, y experiencia de los trabajadores. El empleo, por el contrario, es una relación que vincula el trabajo de una persona con una organización dentro de un marco institucional y jurídico que está definido independientemente de aquella, y que se constituyó antes de su ingreso a la empresa; es una relación que permanece en el tiempo y tiene un carácter mercantil, pues se intercambia por un salario asignado individualmente, goza de garantías jurídicas y protección social, encontrándose normatizado por convenios colectivos de trabajo.”

Las políticas públicas de empleo en relación con los intereses y necesidades de las PCD, han experimentado un cambio importante en los últimos años. Agustina Palacios (2008) analiza que “este cambio se debe a dos razones esenciales; por un lado, la presión ejercida por las propias personas con discapacidad a través de sus organizaciones; por otro lado, la creciente conciencia respecto de las dificultades a las que se enfrentan al momento de obtener y mantener un empleo, se deben más al modo en que el trabajo está estructurado y organizado, que a la discapacidad en sí misma, y que esos obstáculos pueden ser superados si se adoptan las medidas adecuadas”. Asimismo, suma una tercera motivación, “el convencimiento de que la exclusión de las personas con discapacidad del mundo laboral, es un despilfarro económico de niveles inaceptables, ya que, los costes de las prestaciones sustitutivas de ingresos para las personas con discapacidad en edad de trabajar son muy altos en los países que disfrutaban este tipo de subsidios. Entre las políticas generadas por el cambio mencionado pueden destacarse el empleo autónomo, el empleo con apoyo, los enclaves laborales, la creciente responsabilidad social y ética de las empresas. A su vez, los reclamos

de las personas con discapacidad obtuvieron una respuesta de gran utilidad en el ámbito del Derecho, que se traduce en una nueva dimensión respecto de la no discriminación.”<sup>31</sup>

Esta no discriminación puede estar ligada a cuestiones burocráticas como sucede con el sistema de seguridad social, donde las PCD “reciben una subvención por discapacidad, que es automáticamente perdida al momento de obtenerse un empleo. Eso tiene por consecuencia la duda de aceptar un trabajo por miedo a perder o ver reducida su pensión por imperativo legal. Muchos Estados tienen un sistema de seguridad social estructurada de tal forma que resulta difícil compatibilizar su trabajo y la correspondiente cotización, y, por ende, la conservación de sus derechos. Por otro lado, un gran número no llega nunca a realizar un trabajo remunerado, y en esos casos las subvenciones suelen reducirse, cuando existen, ayudas no contributivas, de menor cuantía y con menor garantía de percepción que las pensiones contributivas que cubren contingencias equivalentes.”<sup>32</sup>

En tal sentido, se expone a la PCD a una situación de vulnerabilidad no sólo laboral sino social, donde no tiene acceso a un sustento económico, puede encontrarse sin círculos familiares que lo contengan y sin lograr en su edad adulta conformar un proyecto educacional y/o laboral, encontrándose excluido del sistema. Sobre el concepto de exclusión, Robert Castel, indica que “estar excluido significa estar totalmente aislado de la sociedad, estar fuera de la sociedad, sin embargo, nadie se encuentra aislado de la sociedad propiamente hablando, salvo quizás en algunas situaciones límites como la de los “sin techo”; aunque incluso este colectivo, en ocasiones tiene buena relación, por ejemplo, con los agentes sociales. El

---

<sup>31</sup> Palacios A. (2008) El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las personas con discapacidad. Ediciones Cinca.

<sup>32</sup> Palacios A. (2008) El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las personas con discapacidad. Ediciones Cinca.

problema masivo es el de la precariedad, la multiplicación de individuos o de grupos vulnerables que se ven debilitados, que carecen de recursos suficientes para garantizar su independencia económica y social, y que en última instancia pueden caer en lo que llamamos la exclusión.”<sup>33</sup> Afirma que una persona que a duras penas consiga pagar un alquiler puede verse desprovisto de la vivienda al tener un contrato laboral de sólo seis meses de duración. Este contexto inestable y frágil atraviesa la cotidianeidad de aquellos ciudadanos que no han tenido la posibilidad de acceder a una pensión no contributiva, asistencia estatal o acceso a un empleo estable.

Esto nos remite a analizar el concepto de desempleo, como una variable relacionada con la precariedad y exclusión que afecta emocionalmente a la PCD al ver mermada sus posibilidades. En este contexto, la política económica, estudia el fenómeno del desempleo, sus causas y posibles recomendaciones, tal como menciona Resico M. (2011) tiene “como objetivo principal la creación de empleos y la lucha contra el subempleo, siendo el desempleo el resultado de una sumatoria de causalidades complejas que involucran a la persona afectada, los mercados, el marco institucional del Estado y la sociedad.”<sup>34</sup>

De esto se desprende que el Estado tiene obligación de garantizar el cumplimiento de los derechos de las PCD en la construcción de la ciudadanía, y las políticas de empleo forman parte de ese recorrido, estableciendo al trabajo como un ordenador social, contribuyendo a la constitución de la noción de sujeto, a través de su participación activa en la sociedad, en base a valores universales como la solidaridad, el respeto y la libertad. Asimismo, García Canclini

---

<sup>33</sup> Castel R. (2014). Procesos de exclusión social en un contexto de incertidumbre. *Revista Internacional de Sociología*.

<sup>34</sup> Resico Marcelo F. (2011) *Introducción a la economía social de mercado*. Edición latinoamericana. Konrad Adenauer Stiftung.

afirma que “ser ciudadano no tiene que ver sólo con los derechos reconocidos por los aparatos estatales de quienes nacieron en un territorio, sino también con las prácticas sociales y culturales que dan sentido de pertenencia y hacen sentir diferentes a quienes poseen la misma lengua, semejantes formas de organizarse y satisfacer sus necesidades.<sup>35</sup>”

A su vez, Aquin Nora refiere que, “la posición clásica de la ciudadanía como posesión de derechos es desarrollada por Marshall Thomas H. quien considera a la ciudadanía en tres dimensiones: la civil, la política y la social; y la define como la fuerza opuesta a la desigualdad entre las clases sociales, en tanto se trata de derechos universales que comparten todos y cada uno de los miembros de una comunidad nacional.

- ❖ La ciudadanía civil, se corresponde con los derechos legales, libertad, de expresión y religión, derecho a la propiedad y a ser juzgado por la ley.
- ❖ La ciudadanía política, se refiere al derecho a participar en el poder político, ya sea como votante o mediante la práctica política activa.
- ❖ La ciudadanía social, que se refiere al derecho de gozar cierto standard mínimo de vida, de bienestar y de seguridad económica. Podríamos afirmar que esta concepción, que suele ser denominada pasiva o privada, en tanto remite a derechos sin énfasis en la participación como obligación ciudadana, ha permeado al conjunto del sentido común, ya que, cuando la gente es preguntada por el significado de la ciudadanía, tiende más frecuentemente a ligarla con derechos y no con responsabilidad.

La idea de ciudadanía con fuerte predominio en los derechos, ha sido cuestionada desde distintos ángulos, tanto teóricos como políticos. Pese a su procedencia muy diferente,

---

<sup>35</sup> García Canclini N. (1995). Consumidores y ciudadanos. Editorial Grijalbo. México.

tales críticas apuntalan a la necesidad de incorporar las obligaciones, responsabilidades y virtudes como constitutivas de la ciudadanía.<sup>36</sup> La autora hace hincapié en los críticos de la teoría de Marshall, por un lado, la Nueva Derecha, que está en contra de los derechos sociales, en tanto, los considera incompatibles con las exigencias de libertad negativa y con los reclamos de la justicia con base en el mérito; alegando que los derechos sociales y el Estado de Bienestar, al promover la pasividad, generan clientes obedientes de la tutela burocrática, considerando que la capacidad de ganarse la vida es inalienable. Por otro lado, destaca que desde la Izquierda, critican a las instituciones del Estado de Bienestar, promoviendo el clientelismo, la pasividad y dependencia del rol del ciudadano, suponiendo que esto se debe a la falta de oportunidades, y no a la renuencia al trabajo, proponiendo aceptar la idea de responsabilidades como constitutiva de la ciudadanía, pero garantizando que los derechos de participación precedan a las responsabilidades, como condición necesaria para exigir el cumplimiento de obligaciones. Sintetiza que, salvo la Nueva Derecha, el resto de las posiciones convergen en la idea de una concepción adecuada de ciudadanía que exige equilibrio entre derechos y responsabilidades.

Para finalizar Aquin propone, pensar de qué manera construir, reconstruir o recuperar la ciudadanía, entendida como derechos y responsabilidades, como igualdad y diferencia. De forma que no quede relegada a la idea de un status legal, sino que sea trabajada como una identidad compartida y por lo tanto inclusiva para las PCD en el ámbito laboral. Tratando de generar lógicas de acción colectiva, basadas en el reconocimiento de la diversidad y la tolerancia respecto a otras diversidades, pero implementando al mismo tiempo un accionar conjunto, haciendo de la ciudadanía una práctica de la palabra, el gesto, la imagen y la acción.

---

<sup>36</sup> Aquin N. Acevedo P. Rotondi Gabriela. (2002). La sociedad civil y la construcción de la ciudadanía. Universidad de Costa Rica.

## **Capítulo II.**

# **Marco jurídico laboral para personas con discapacidad.**

*La discapacidad no es una lucha valiente o coraje en frente de la adversidad. La discapacidad es un arte. Es una forma ingeniosa de vivir” Neil Marcus.*

### **Marco Jurídico laboral.**

Las políticas públicas de empleo al momento de ser elaboradas, planificadas e implementadas tienen en cuenta la legislación internacional, nacional y provincial, contribuyendo a garantizar su efectivo cumplimiento otorgando a las personas con discapacidad su plena integración en la sociedad.

### **Legislación Internacional**

#### **Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad.**

Adoptada en Guatemala el 6 de julio de 1999, ratificada por los Estados miembros, y puesta en vigor el 14 de septiembre de 2001; apunta a eliminar toda forma de discriminación, la plena integración en la sociedad y el desarrollo personal de las personas con discapacidad. Fue incorporada a nuestra legislación a través de la Ley 25.280<sup>37</sup>, sancionada el 6 de julio del año 2000, adhiriendo en forma sistemática a su totalidad.

La Convención en su artículo 1, entiende que, “el término “discapacidad” significa una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social.” Agregando que los Estados parte se comprometen a, “adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad, incluidas aquellas medidas para

---

<sup>37</sup> Ley 25.280. Aprobación nacional de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. Guatemala. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/63893/norma.htm>

eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales- como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la vivienda, la recreación, la educación, el deporte, el acceso a la justicia, los servicios policiales, las actividades políticas y de administración.<sup>38</sup>”

### Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad

Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006, en su sede de Nueva York; entrando en vigor al ser ratificada por 20 países, el 3 de mayo de 2008. Representa un cambio de paradigma y enfoque respecto a los derechos de las PCD constituyendo el primer instrumento amplio de derechos humanos que apunta a la integración. Su propósito estará signado en promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos, y libertades fundamentales, promoviendo la libertad inherente. Un hito importante es el reconocimiento de la capacidad jurídica en igualdad de condiciones de las personas con discapacidad en todos los aspectos de su vida.

Está basada en ocho principios rectores, entre ellos: el respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas; no discriminación; la participación e inclusión plena y efectiva en la sociedad; el respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humana; la igualdad de oportunidades; la accesibilidad; la igualdad entre el hombre y la mujer; el respeto a la evolución de las

---

<sup>38</sup> Ley 25.280. Aprobación nacional de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. Artículo3. Guatemala. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/63893/norma.htm>

facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad<sup>39</sup>.

En materia de trabajo y empleo, se destaca el derecho de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido en un entorno laboral abierto, inclusivo y accesible, sin ser sometidas a esclavitud, servidumbre, y que estén protegidas, en igualdad de condiciones con las demás, contra el trabajo forzoso u obligatorio; esto incluye a las personas que adquieran una discapacidad durante el empleo, adoptando medidas pertinentes; entre ellas:

- a) Prohibir la discriminación por motivos de discapacidad con respecto a cuestiones relativas a cualquier forma de empleo, incluidas, condiciones de selección, contratación y empleo, su continuidad, la promoción profesional y condiciones de trabajo segura y saludables;
- b) Proteger los derechos de las PCD, en la igualdad de oportunidades con las demás, a condiciones de trabajo justas y favorables, y en particular a igualdad de oportunidades y de remuneración por trabajo de igual valor, incluida la protección contra el acoso y la reparación por agravios sufridos;
- c) Asegurar el ejercicio de sus derechos laborales y sindicales en igualdad de condiciones con las demás;
- d) Permitir el acceso efectivo a programas generales de orientación técnica y vocacional, servicios de colocación y formación profesional y continua;

---

<sup>39</sup> Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad. Recuperado de: <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>

- e) Alentar las oportunidades de empleo y la promoción profesional en el mercado laboral, y apoyarlas en la búsqueda, obtención, mantenimiento del empleo y retorno al mismo;
- f) Promover oportunidades empresariales, de empleo por cuenta propia, de constitución de cooperativas y de inicio de empresas propias;
- g) Emplear a personas con discapacidad en el sector público;
- h) Promover el empleo en el sector privado mediante políticas y medidas pertinentes, que pueden incluir programas de acción afirmativa, incentivos y otras medidas;
- i) Velar por que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad en los lugares de trabajo;
- j) Promover la adquisición por las personas con discapacidad de experiencia laboral en un mercado laboral abierto;
- k) Promover programas de rehabilitación vocacional y profesional, mantenimiento del empleo y reincorporación al trabajo dirigidos a personas con discapacidad<sup>40</sup>.

En Argentina, fue aprobada mediante la Ley 26.378 a nivel nacional, sancionada el 21 de mayo de 2008 y promulgada el 6 de junio de 2008.<sup>41</sup> Siendo reafirmada en la Constitución Nacional que prescribe en su artículo 75 inciso 23, “legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales

---

<sup>40</sup> Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad. Art. 27. Recuperado de: <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>

<sup>41</sup> Ley nacional 26.378. Fecha de sanción 21/05/2008. Publicada en el Boletín Nacional del 09/06/2008. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26378-141317>

vigentes sobre derechos humanos, en particular y respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad”,

### **Legislación nacional**

#### **Ley 24.013 Ley Nacional de Empleo.**

Sancionada en noviembre del año 1991, en su artículo 87 menciona “Los empleadores que contraten trabajadores discapacitados por tiempo indeterminado gozarán de la exención prevista en el artículo 46 sobre dichos contratos por el período de un año, independientemente de las que establecen las leyes 22.431 y 23.031”. Agregando en su artículo 88, “Los empleadores que contraten un cuatro por ciento (4 %) o más de su personal con trabajadores discapacitados y deban emprender obras en sus establecimientos para suprimir las llamadas barreras arquitectónicas, gozarán de beneficios especiales para su financiación.”<sup>42</sup> Agrega que, los contratos de seguro de accidentes de trabajo no podrán discriminar ni en la prima, ni en las condiciones, en razón de la calificación de discapacitado del trabajador asegurado;<sup>43</sup> Dejando asentado que se establecerán programas dirigidos a apoyar la reconversión productiva de actividades informales para mejorar su productividad, gestión económica y nuevas iniciativas generadoras de empleo. En estos programas se promoverán la pequeña empresa, microemprendimientos, modalidades asociativas como cooperativas de trabajo, programas de propiedad participada, empresas juveniles y sociedades de propiedad de los trabajadores.”<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Ley Nacional de Empleo N ° 24.013. Fecha de sanción 13/11/1991. Publicada en el Boletín Nacional del 17/12/1991. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24013-412>

<sup>43</sup> Ley Nacional de Empleo N ° 24.013. Artículo 89. Fecha de sanción 13/11/1991. Publicada en el Boletín Nacional del 17/12/1991. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24013-412>

<sup>44</sup> Ley Nacional de Empleo N ° 24.013. Artículo 90 y 91. Fecha de sanción 13/11/1991. Publicada en el Boletín Nacional del 17/12/1991. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24013-412>

### Ley 22.431. Sistema de Protección Integral de Discapacitados.

Sancionada en marzo de 1981, y reglamentada a través de su Decreto 312/2010, asegura la atención médica, educación y seguridad social, concediéndoles estímulos que neutralicen la desventaja que la discapacidad les produce y de desempeñar en la comunidad un rol equivalente al resto de la sociedad. El Estado, presentará servicios de rehabilitación; formación laboral y profesional; préstamos y subsidios destinados a facilitar su actividad laboral o intelectual.<sup>45</sup>

En materia de empleo y trabajo menciona , “El Estado nacional —entendiéndose por tal los tres poderes que lo constituyen, sus organismos descentralizados o autárquicos, los entes públicos no estatales, las empresas del Estado y las empresas privadas concesionarias de servicios públicos— están obligados a ocupar personas con discapacidad que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo en una proporción no inferior al cuatro por ciento (4%) de la totalidad de su personal y a establecer reservas de puestos de trabajo a ser exclusivamente ocupados por ellas.

El porcentaje determinado en el párrafo anterior será de cumplimiento obligatorio para el personal de planta efectiva, para los contratados cualquiera sea la modalidad de contratación y para todas aquellas situaciones en que hubiere tercerización de servicios. Asimismo, y a los fines de un efectivo cumplimiento de dicho 4%, las vacantes que se produzcan dentro de las distintas modalidades de contratación en los entes arriba indicados deberán, prioritariamente reservarse a las personas con discapacidad que acrediten las condiciones para puesto o cargo que deba cubrirse. Dichas vacantes deberán obligatoriamente

---

<sup>45</sup> Ley 22.431. Sistema de protección integral de los discapacitados. Publicada en el Boletín Nacional 20/03/1981. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-22431-20620/actualizacion>

ser informadas junto a una descripción del perfil del puesto a cubrir al Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos quien actuará, con la participación de la Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas, como veedor de los concursos.

En caso que el ente que efectúa una convocatoria para cubrir puestos de trabajo no tenga relevados y actualizados sus datos sobre la cantidad de cargos cubiertos con personas con discapacidad, se considerará que incumplen el 4% y los postulantes con discapacidad podrán hacer valer de pleno derecho su prioridad de ingreso a igualdad de mérito. Los responsables de los entes en los que se verifique dicha situación, se considerarán que incurren en incumplimiento de los deberes de funcionario público, correspondiendo idéntica sanción para los funcionarios de los organismos de regulación y contralor de las empresas privadas concesionarias de servicios públicos.

El Estado asegurará que los sistemas de selección de personal garanticen las condiciones establecidas en el presente artículo y proveerá las ayudas técnicas y los programas de capacitación y adaptación necesarios para una efectiva integración de las personas con discapacidad a sus puestos de trabajo.<sup>46</sup>”

Asimismo, indica que las personas discapacitadas que se desempeñen en los entes indicados en el artículo 8º, gozarán de los mismos derechos y estarán sujetas a las mismas obligaciones que la legislación laboral aplicable prevé para el trabajador norma.<sup>47</sup> Por otro

---

<sup>46</sup> Ley 22.431. Sistema de protección integral de los discapacitados. Publicada en el Boletín Nacional del 20/3/1981. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-22431-20620/actualizacion>

<sup>47</sup> Ley 22.431. Sistema de protección integral de los discapacitados. Publicada en el Boletín Nacional del 20/03/1981. Art. 10. Recuperado: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-22431-20620/actualizacion>

lado, el Ministerio de Trabajo apoyará la creación de talleres protegidos de producción, y la labor de las personas discapacitadas a través del régimen de trabajo a domicilio. (Art. 12.)”

Ley 24.901. Sistema de prestaciones básicas en habilitación integral a favor de las personas con discapacidad.

Sancionada en noviembre, promulgada en diciembre de 1997; y a su vez, reglamentada por el Decreto 1193/08<sup>48</sup>, apunta a ofrecer atención integral para todas las personas con discapacidad, contemplando acciones de prevención, asistencia, promoción y protección, con el objeto de brindarles una cobertura integral a sus necesidades. En su artículo 36, se hace hincapié a las prestaciones complementarias para aquellas personas que se inician laboralmente, siendo una cobertura otorgada por única vez finalizado en su proceso de habilitación, rehabilitación y/o capacitación, y en condiciones de desempeñarse laboralmente en una tarea productiva, en forma individual y/o colectiva, con el objeto de brindarle todo el apoyo necesario, a fin de lograr su autonomía e integración social.

Ley N° 24.308. Concesiones otorgadas a personas con discapacidad.

Fue sancionada en diciembre de 1993 y promulgada en enero de 1994, tiene por fin modificar el artículo 11 de la Ley N° 22.431. Dispone que las personas con discapacidad ciegas y disminuidas visuales puedan acceder a la concesión de espacios para la explotación de pequeños comercios en organismos públicos dentro del Estado nacional, entes descentralizados y autárquicos y empresas mixtas donde concurren como mínimo un promedio diario de 300 personas, fomentando la inclusión en el ámbito laboral competitivo a través de una actividad comercial.

---

<sup>48</sup> Ley 24901. Fecha de sanción 05/11/1997. Publicada en el Boletín Nacional del 05/12/1997. Discapacidad. Sistemas de prestaciones. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24901-47677>

El MTEySS de la Nación, a través de la Dirección de Promoción de la Empleabilidad de Trabajadores con Discapacidad (DPETD), lleva los registros de concesionarios, de aspirantes y lugares disponibles. Los adjudicatarios acceden al curso de gestión empresarial del Programa de Empleo Independiente, lo que les aporta un mayor conocimiento sobre comercialización y administración del negocio.

En la DPETD se realizan las inscripciones en el Registro de Aspirantes con Discapacidad y asesoramiento sobre la normativa y se da seguimiento a las concesiones otorgadas para lograr el entendimiento de las partes y la comunicación permanente con los organismos de espacios disponibles y los ya adjudicados<sup>49</sup>.

#### Ley 26.816 Régimen Federal de Empleo Protegido para personas con discapacidad.

Reglamentada por el Decreto 1771/2015; sancionada en noviembre de 2012 y promulgada en enero de 2013. Tiene por objetivo promover el desarrollo laboral de las personas con discapacidad, posibilitando la obtención, conservación y progreso en un empleo protegido y/o regular en el ámbito público y/o privado; impulsando el fortalecimiento técnico y económico de los organismos responsables para generar condiciones protegidas de empleo y producción. Su implementación se lleva a cabo a través de Taller Protegido Especial para el Empleo (TPEE); Taller Protegido de Producción (TPP); Grupos Laborales Protegidos (GLP).

En el territorio marplatense se implementan los TPP, sobre esto la Ley menciona en su artículo 4, “se considerará Taller Protegido de Producción aquel que desarrolle actividades productivas, comerciales, o de servicio para el mercado, debiendo brindar a sus trabajadores

---

<sup>49</sup> Ley 24.308. Concesión de pequeños comercios para personas con discapacidad. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/discapacidad/comercios#:~:text=La%20Ley%20N%C2%BA%2024.308%20di spone.promedio%20diario%20de%20300%20personas.>

un empleo remunerado y la prestación de servicios de adaptación laboral y social que requieran. Su estructura y organización serán similares a las que deben adoptar las empresas ordinarias, sin perjuicio de sus particulares características y de la función social que cumplen.<sup>50,</sup>»

### **Legislación Provincial**

#### **Ley 10.592 Régimen jurídico básico e integral para las personas con discapacidad**

Reglamentada a partir del Decreto 1149/90, en su artículo 8 describe y reafirma lo sancionado a nivel nacional, “el Estado Provincial, sus organismos descentralizados, las empresas del Estado, las municipalidades, personas jurídicas de derecho público no estatal creadas por Ley, las empresas subsidiadas por el Estado y las empresas privadas concesionarias de servicios públicos, están obligados a ocupar personas con discapacidad que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo, en una proporción no inferior al cuatro (4) por ciento de la totalidad de su personal y a establecer reservas de puestos de trabajo a ser ocupados exclusivamente por ellas, de acuerdo con las modalidades que fije la reglamentación.

Resérvense, además, las vacantes que se generen en los cargos correspondientes a los agentes que hayan ingresado bajo el régimen de la presente Ley, o que posteriormente se hayan incorporado a esta norma, para ser ocupadas en su totalidad y exclusivamente por personas con discapacidad, de acuerdo a las condiciones de idoneidad previamente referidas.

Dichas vacantes, no estarán sujetas a vulneración alguna en relación a su efectiva

---

<sup>50</sup> Ley 26.816 Régimen Federal de Empleo Protegido para personas con discapacidad. Decreto Nacional 1.771/2015. Boletín Oficial, 1-/9/2015. Vigente, de alcance general. Recuperado de: <http://www.saij.gob.ar/1771-nacional-reglamentacion-ley-26816-sobre-regimen-federal-empleo-protegido-para-personas-discapacidad-dn20150001771-2015-08-26/123456789-0abc-177-1000-5102soterced>

disponibilidad. El porcentaje determinado en el primer párrafo será de aplicación sobre el personal de planta permanente, temporaria, transitoria y/o personal contratado cualquiera sea la modalidad de contratación. Asimismo, y a los fines del efectivo cumplimiento del mínimo establecido, todos los Entes enunciados en el párrafo precedente, deberán comunicar a la Autoridad de Aplicación el relevamiento efectuado sobre el porcentaje aquí prescripto, precisando las vacantes existentes y las condiciones para el puesto o cargo que deba cubrirse”.

Agrega en el artículo 8° bis, “Los sujetos enumerados en el primer párrafo del artículo anterior, priorizarán a igual calidad y oferta de precio, de acuerdo a la forma que establezca la reglamentación, las compras de insumos y provisiones de aquellas empresas que contraten a personas con discapacidad, situación que deberá ser fehacientemente acreditada. Se deberán contemplar con el mismo sentido, los Talleres Protegidos de Producción.<sup>51</sup>”

Asimismo, podemos agregar lo expuesto en el artículo 17, los empleadores de PCD, “podrán imputar como pago a cuenta del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, el equivalente al 50% de las remuneraciones nominales que perciban aquéllas. En ningún caso, el monto a deducir sobrepasará el importe del impuesto inmobiliario determinado para el período que se liquida, ni tampoco originará saldos a favor del contribuyente. Quedan excluidas en esta norma las personas con discapacidad que realicen trabajos a domicilio.”

Cabe destacar, que en la ciudad de Mar del Plata, la Municipalidad de General Pueyrredón, adhiere a la Convención internacional de las personas con discapacidad, a las leyes nacionales y provinciales para intervenir y brindar la atención necesaria; contando con

---

<sup>51</sup> Ley provincial N° 10.592. Régimen jurídico básico e integral para las personas con discapacidad. Fecha de promulgación: 13/11/1987. Número de Boletín Oficial: 21131. Recuperado de: <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/1987/10592/6236>

la Dirección de Discapacidad dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social Municipal, donde se gestiona el Certificado Único de Discapacidad, se realizan evaluaciones de perfiles laborales a tener en cuenta para cumplimentar la presente ley en el ámbito estatal, y además implementan diferentes actividades terapéuticas y de inserción sociolaboral con el fin de brindar herramientas y espacios de contención social.

## **Capítulo III.**

# **Políticas públicas de empleo en la ciudad de Mar del Plata.**

*“No tengo una discapacidad, tengo una habilidad diferente.” Robert M. Hensel.*

### **Políticas públicas de empleo en la ciudad de Mar del Plata**

En este capítulo se contextualizará el territorio donde se desarrolla la investigación y los programas que implementaron el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, y el Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires.

La ciudad de Mar del Plata, se encuentra ubicada en Buenos Aires, Partido de General Pueyrredón, se destaca por tener 650.332 habitantes<sup>52</sup> y por ser la principal localidad ubicada en el corredor turístico de la Provincia, sobre el Mar Argentino. Es considerada como la quinta ciudad a nivel nacional debido a que su economía está sustentada en el puerto a ultramar que concentra gran parte de la actividad pesquera y marítima del país. En lo referente a las actividades económicas que ocupan la mayor cantidad de puestos de trabajo, se pueden mencionar, la construcción, la actividad portuaria, el mercado inmobiliario, la industria textil, y metalmecánica, destacando el Parque Industrial con empresas dedicadas al sector alimenticio, metalúrgico, construcción, químico farmacéutico, madereras, cerealeras, polímeros y combustibles. Esto nos permite inferir que la inclusión laboral ha prosperado durante un largo tiempo, pero producto de diversas crisis económicas, políticas y sociales que atravesaron el país, afectaron al territorio turístico sumiendo a parte de la población en el desempleo. En 2008, el INDEC<sup>53</sup> informaba un cierre de año con un 10,1 % de desempleo, el ajuste estructural económico, así como la crisis internacional del 2008, trajo consecuencias devastadoras en Mar del Plata, presentando un aumento durante el 2009 en el segundo trimestre del año del 14,1%, y disminuyendo a 8,4% promedio anual en el año 2010, alcanzando en el 2011 nuevamente un 11%, y cerrando el 2012 con el 9,5%. En este contexto,

---

<sup>52</sup> Fuente: Dirección Provincial de Estadística. Proyección de la Población 2025. Recuperado de: [http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/images/Proyecciones\\_x\\_municipio\\_2010-2025.pdf](http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/images/Proyecciones_x_municipio_2010-2025.pdf)

<sup>53</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censos

desde la Municipalidad de General Pueyrredón, aclararon que ese número se explicaba por la crítica situación que había vivido el Puerto, al tiempo que esperaban que las siguientes estadísticas fueran sensiblemente más bajas.

Los años que continuaron presentaron los mismos guarismos, al punto que en el año 2018, el INDEC publicaba: “en junio la desocupación en la ciudad alcanza el 10,1% de su población, lo que se traduce en 32 mil personas que no tienen trabajo, al difundir un informe que se elaboró durante el primer trimestre de dicho año”<sup>54</sup> La caída del consumo y el aumento de costos afectaron seriamente a varios sectores de la ciudad que fueron mermando su productividad, reduciendo sus plantas, declarando cierres definitivos, aumentando de esta forma el porcentaje de trabajadores desocupados. Finalizando el año 2018, se informó que el índice bajó a 8,2%<sup>55</sup> evidenciando que a lo largo de los años Mar del Plata siempre estuvo entre las primeras cinco ciudades con mayor desempleo del país. Cabe destacar, que durante ese mismo año, la UCIP - Unión del Comercio, la Industria y la Producción, realizó un relevamiento donde informaba que entre el 15% y el 20% de los comercios de la ciudad habían bajado sus persianas, principalmente en el comercio y la gastronomía.<sup>56</sup> Esta situación podemos evidenciarla en la Tabla de desocupación realizada en la ciudad, cuya información se recaba de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC, calculada como porcentaje entre la población desocupada y la población económicamente activa.

---

<sup>54</sup> Portal de noticias: Entre líneas. Fecha de publicación: 19/06/2019. Recuperado de: <https://www.entrelines.info/articulo/1065/21093/desocupacion-mar-del-plata-tiene-32-mil-personas-sin-trabajo>

<sup>55</sup> Diario La Capital Mar del Plata. Fecha de publicación: 19/09/2019. Recuperado de: <https://www.lacapitalmdp.com/con-un-134-mar-del-plata-otra-vez-lidera-el-ranking-de-desocupacion/>

<sup>56</sup> Diario La Capital Mar del Plata. Fecha de publicación: 22/04/2019. Recuperado de: <https://www.lacapitalmdp.com/los-negocios-de-mar-del-plata-que-hicieron-historia-y-debieron-cerrar/>

Años	1° <i>Trimestre</i>	2° <i>Trimestre</i>	3° <i>Trimestre</i>	4° <i>Trimestre</i>
2008	7.6	10.3	8.3	10.1
2009	8.7	14.4	11.6	9.2
2010	8.5	8.3	8.0	8.7
2011	7,8	11	9,3	7,7
2012	8,1	9,9	8,3	9,5
2013	9	9,1	11	11,7
2014	9	8,4	8,9	10,9
2015	10,3	8,1	11,8	s/d
2016	s/d	11,6	12,1	10,6
2017	10,4	11,9	9,0	9,3
2018	8,5	8,2	11,8	12,8

Tabla: Tasa de Desocupación. Fuente: Encuesta Permanente de Hogares – INDEC

Para complementar este análisis podemos agregar un informe realizado por la Universidad Nacional de Mar del Plata indicando que hasta el año 2018, el trabajo registrado cayó asemejándose a la salida de la crisis del 2001, “en los últimos meses en Mar del Plata se desplomo el consumo y la inversión, cayo el salario, se deterioraron las condiciones del mercado de trabajo, se destruyó el trabajo registrado, aumentando el trabajo informal, la pobreza y la indigencia. Advirtiendo una posible recuperación a corto plazo y de alerta que, de continuar esta tendencia, el deterioro sería tan significativo que afectaría a las próximas generaciones”.<sup>57</sup>

<sup>57</sup> Universidad Nacional de Mar del Plata, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Grupo Estudios del Trabajo. (2018). Informe Sociolaboral del Partido de General Pueyrredón. (Informe No. 23). Mar del Plata. Recuperado de: <http://nulan.mdp.edu.ar/3036/>

Esto nos conduce a analizar el alcance e impacto de la difusión e implementación real de estas políticas públicas de empleo dirigidas a personas con discapacidad, debido a que los programas de empleo que veremos a continuación sostienen los beneficios impositivos nacionales y a su vez, provinciales que se mencionan en la Ley 10.592 e incentivan la deducción en el impuesto a las ganancias, exenciones en aportes patronales y contribuciones a la seguridad social para el sector privado interesado en contratar personal con discapacidad.

Se realizará una descripción de los programas de empleo que se implementaron en la ciudad, las resoluciones ministeriales que regulan y encuadran sus actividades, objetivos y destinatarios:

### **Programas de empleo**

#### ✓ Programa Promover la Igualdad de Oportunidades para el empleo

Creado por la Resolución Ministerial 124/11 y reglamentado por Resolución Ministerial 877/11, tiene como objetivo contribuir al desarrollo de proyectos ocupacionales, a través de la inclusión en actividad que permitan mejorar las competencias, habilidades y destrezas laborales, insertarse en empleos de calidad y/o desarrollar emprendimientos productivos independientes. Destinado a trabajadores/as desocupados/as, mayores de 18 años de edad, con residencia permanente en el país, que posean certificado de discapacidad. El programa prevé acciones de orientación laboral, apoyo a la búsqueda de empleo, de formación profesional, certificación de estudios formales, asistencia al desarrollo de emprendimientos independientes, entre otras. Durante el desarrollo de sus actividades, los destinatarios perciben por parte del MTEySS, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, una ayuda económica mensual no remunerativa, por un plazo máximo de 24 meses.

✓ Programa Especial de Formación y Asistencia Técnica para el Trabajo para trabajadores con discapacidad:

Creado por la Resolución Ministerial 509/02, reglamentado por Resolución de la antigua Subsecretaría de Orientación y Formación Profesional n° 8/04 y modificado por Resolución de la secretaria de Empleo n° 73/10, tiene por finalidad brindar cursos de capacitación que permitan incrementar competencias, mejorar las condiciones de empleabilidad y apoyar la búsqueda de empleo u ocupación. Los cursos se desarrollarán por organizaciones no gubernamentales reconocidas en la problemática de discapacidad, que realicen acciones de capacitación e inserción laboral. Los destinatarios son trabajadores/as desocupados/as, ocupados/as o subocupados/as que requieran adquirir nuevos saberes y competencias para mejorar su nivel de competitividad y profesionalidad.

✓ Programa de Inserción Laboral –Línea: trabajadores con discapacidad:

Creado por Resolución Ministerial n° 802/2004, extendido al Sector Público por Resolución Ministerial 914/07 y modificado por las resoluciones ministeriales 343/10, 1440/10 y 625/13, apunta a promover la inserción laboral en el sector público y privado, a través del otorgamiento de mayores incentivos a los empleadores en su contratación. Pueden beneficiarse de este programa trabajadores/as desocupados/as en condiciones de ingresar al mercado laboral competitivo, mayores de 18 años, que no perciban ningún beneficio de la Seguridad Social y tengan certificado de discapacidad.

Cabe destacar que los beneficiarios percibirán una suma de dinero que variará según realicen tareas de tiempo completo o tiempo parcial, que el empleador podrá descontar del monto total de la remuneración a percibir. La duración de esta prestación será de 12 meses.

Empleadores tendrán los siguientes beneficios impositivos: deducción del 70% de Impuesto a las Ganancias, exención del 50% de aportes patronales –el primer año de contratación-, descuento del 50% en contribuciones patronales por la contratación de grupos laborales protegidos, reducción en sus contribuciones destinado a la seguridad social.

✓ Acciones de Entrenamiento para el Trabajo – Línea de trabajadores con discapacidad:

Creado por Resolución Ministerial n° 708/10 y reglamentado por Resolución de la Secretaria de Empleo No 905/10, su objetivo es favorecer la adquisición de experiencia y conocimientos en oficios demandados localmente, mediante la participación laboral en puestos de trabajo en organismos públicos, empresas privadas e instituciones sin fines de lucro. Está dirigido a trabajadores/as desocupados/as mayores de 18 años, con Certificado de discapacidad. Los organismos ejecutores formularán proyectos que deberán contemplar actividades de práctica en el puesto de trabajo, y acciones de capacitación. Los proyectos tendrán una duración de 6 meses en el sector privado, de 1 a 8 meses en el sector público y de 3 a 8 meses en las instituciones sin fines de lucro. Los destinatarios percibirán una ayuda económica mensual no remunerativa, cargo del MTEySS, cuyo monto varía en función de la carga horaria y del tipo de organismo ejecutor. La Secretaria de Empleo podrá brindar, asimismo, asistencia económica a los organismos ejecutores.

✓ Programa de terminalidad educativa:

Tiene como objetivo mejorar la situación educativa (finalización de estudios primarios, secundarios, universitarios) y la formación laboral, propiciando un mejor acceso al mercado de trabajo y potenciando las condiciones de empleabilidad. Sus destinatarios son trabajadores/as desocupados/as, mayores de 18 años, que posean Certificado Único de discapacidad. El programa gestiona con los organismos de educación, el inicio o retorno a los

estudios formales, realiza investigaciones adecuadas para conocer las necesidades de formación de los destinatarios, facilita su incorporación en los diferentes programas de inserción laboral que requieran certificación de niveles de estudios.

✓ Programa de Empleo Independiente para trabajadores con discapacidad

Creado por Resolución Ministerial n° 124/11 y reglamentado por resoluciones de la Secretaria de Empleo 877/11 y 1862/11, promueve la inserción laboral autónoma de trabajadores en pequeñas unidades económicas productoras de bienes y servicios; el desarrollo de competencias laborales de trabajadores que decidan emprender una actividad económica independiente; y la articulación local con los sectores públicos y privados para facilitar el desarrollo y la sustentabilidad de los emprendimientos productivos asistidos. Está destinado a trabajadores/as mayores de 18 años que posean certificado de discapacidad. Los destinatarios deberán estar adheridos al Programa “Promover la Igualdad de Oportunidades de Empleo” o ser adjudicatarios de la concesión de un comercio pequeño bajo el amparo de la Ley N°22.431 (artículo 11), o normas similares. Se otorga hasta dos subsidios no reembolsable para emprendimientos individuales o asociativos. Los participantes reciben asimismo una ayuda económica mensual; facilitando también asistencia técnica (cursos de gestión de emprendimientos productivos) y acompañamiento.

✓ Programa de Asistencia a los Talleres Protegidos de Producción:

Creado por Resolución Ministerial n ° 937/06 y modificado por las resoluciones ministeriales n° 258/10, 1129/11 y 2499/11. Fue reglamentado por Resolución Ministerial 811/06, de la Secretaria de Empleo y por la Resolución de la Subsecretaria de políticas de Empleo y Formación profesional n° 04/12. Su objetivo es brindar apoyo económico a los Talleres Protegidos de Producción, sus destinatarios son trabajadores/as mayores de 18 años

que posean certificado de discapacidad y que formen parte de un Taller Protegido de Producción. Se abona una ayuda mensual a cada beneficiario, como así también, subsidios para la compra de herramientas e insumos y para asistencia técnica profesional.<sup>58</sup>

El MTEySS de la Nación se ocupa de elaborar, administrar y fiscalizar estas políticas y acciones territoriales para mejorar las condiciones de trabajo, capacitación inserción laboral y cobertura social de todos los ciudadanos. En la ciudad se encuentra la Gerencia de Capacitación y Empleo laboral (GECAL), que se ocupa de coordinar la ejecución de la política pública para promover el empleo, la capacitación laboral y el mejoramiento de las condiciones de trabajadores; acompañan a empresas, cooperativas, sindicatos u otra institución para formular proyectos con el fin de mejorar procesos productivos y formar trabajadores. Asimismo, brindan orientación sobre los programas y donde concurrir para acceder a ellos, articulando con la Oficina de Empleo municipal que brinda atención personalizada, acompañamiento permanente, orientación e información sobre el mercado laboral y sobre cursos de orientación y formación profesional gratuitos, asistencia a microemprendedores y talleres para la búsqueda de empleo<sup>59</sup>.

✓ Servicio de Colocación Laboral Selectiva para Personas con Discapacidad

El Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires, cuenta con herramientas que están dirigidas a impulsar la inclusión laboral de las PCD, a través del Servicio de Colocación Laboral Selectiva para Personas con Discapacidad (SECLAS), cuya misión es,

---

<sup>58</sup> Mareño Sempertegui M. (2015). Inclusión laboral de personas catalogadas como discapacitadas. Algunas reflexiones para un debate necesario. Trabajo y sociedad. NB Núcleo Básico de Revistas científicas argentinas.

<sup>59</sup> Oficinas de Empleo. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/mapa-oficinas>

diseñar y gestionar políticas y acciones tendientes a promover la inclusión laboral en el ámbito público, privado, el autoempleo o empleo asociativo.<sup>60</sup>

La competencia del SECLAS se encuentra vinculada con:

- Llevar el Registro de personas con discapacidad aspirantes a empleos.
- Promover el cumplimiento del cupo del 4% (Ley 10.592) de personas con discapacidad dentro del empleo público.
- Encuadrar en el marco de la Ley 10.592 a Trabajadores/as de la Administración Pública Provincial que adquieran una discapacidad en el tránsito de la vida laboral.
- Realizar el “Informe SECLAS” y elaborar un dictamen para la designación de personas con discapacidad en la Administración Pública Provincial y la Dirección General de Cultura y Educación. Dicho informe considera tanto la Evaluación funcional de la persona como las características del puesto de trabajo ofrecido, a fin de eliminar barreras, sugerir ajustes razonables y/o adaptaciones del puesto o de las tareas para lograr una exitosa inserción laboral.
- Llevar el registro de aspirantes a la concesión de pequeños comercios y el registro de Talleres Protegidos de Producción

Durante el período de investigación en la ciudad de Mar del Plata, el Municipio no contaba con programas propios de incentivo para contratar y/o mantener puestos de trabajo para PCD, ya que, dentro de la estructura organizacional municipal, se encuentra la Dirección de Discapacidad dependiente de la Secretaria de Desarrollo Social Municipal, que articula con la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS) para fomentar el desarrollo y la aplicación de

---

<sup>60</sup> Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Ares. SECLAS. Servicio de Colocación Laboral Selectiva para personas con discapacidad. Recuperado de: <https://www.trabajo.gba.gov.ar/programas-provinciales/seclas>

políticas inclusivas que consoliden derechos. Además, se ocupa de gestionar el Certificado Único de Discapacidad (C.U.D.), documento público válido en todo el país que acredita como titulares de los derechos reconocidos a las PCD, permitiéndoles acceder a las prestaciones previstas en las leyes nacionales, Ley N° 22.431 y Ley N° 24.901; la Junta Evaluadora Interdisciplinaria determinaba, de acuerdo a criterios establecidos en la normativa de certificación, si corresponde o no su emisión. En lo referente al sector empleo, la evaluación sociolaboral del perfil era realizado por profesionales, en este caso, una Licenciada en Terapia Ocupacional que determinaba las tareas que podía realizar el sujeto en un ámbito de trabajo, sea público o privado, o en un taller protegido.

Aunado a esto, la Municipalidad articulaba con el MTEySS de la Nación, cuya Red de Servicios de Empleo, fue diseñada para que la integración de la población que tiene problemas de empleo no se produzca sólo por el libre funcionamiento de las fuerzas de mercado, sino que se requiera de la intervención del Estado, mediante el despliegue de políticas activas de apoyo y promoción para la integración al mundo del trabajo digno. Esta Red, se encontraba representada en la ciudad por la Oficina de Empleo (OE), que si bien presentaba un alto grado de autonomía, mantenía una articulación constante con el MTEySS, representado en el territorio marplatense por la GECAL<sup>61</sup>, difundiendo los programas: Jóvenes Más y Mejor Trabajo, Promover la Igualdad de Oportunidades para el empleo, Programa Especial de Formación y Asistencia Técnica para el Trabajo, Programa de Inserción Laboral, Acciones de Entrenamiento para el Trabajo, Programa de terminalidad educativa y formación profesional, Programa de Empleo Independiente, y Programa de Asistencia a los Talleres Protegidos de Producción.

---

<sup>61</sup> La Gerencia de Capacitación y Empleo Laboral a partir del año 2017 modificó su denominación pasando a nombrarse Agencia Territorial de Mar del Plata, manteniendo su rol de organizador y coordinador, como garante de los servicios brindados a los ciudadanos mediante la Oficina de Empleo.

Es importante agregar que desde el año 2011 hasta principios de 2017 se incorporaron PCD en el Programa Jóvenes Más y Mejor Trabajo, aunque no estaba dirigido exclusivamente para nuestra población objetivo, pudieron adherirse 48 personas con discapacidad mental leve, ya que, hasta ese momento, quienes tenían entre 18 y 24 años con niveles educativos primarios y/o secundarios incompletos, tenían la posibilidad de inscribirse en este programa, accediendo a realizar el Curso de Introducción al Mundo del Trabajo, quedando como futuros postulantes en Entrenamientos para el trabajo y en el Programa de inserción laboral. Así pues, a través de la tarea cotidiana de la OE se difundían estas políticas públicas de empleo, “mediante actividades destinadas a brindar al público información sobre el mercado de trabajo, asistencia para la búsqueda de empleo, orientación para la construcción de perfiles y proyectos laborales; realizando la articulación con el sistema educativo público y de formación profesional (público y sindical), con el propósito de orientar a la población para mejorar su calificación profesional, desarrollando acciones de intermediación laboral y de entrenamiento laboral en conexión directa con los sectores empleadores, brindado apoyo para los trabajadores independientes e implementando acciones de promoción de incentivos para el empleo<sup>62</sup>.

Se hace necesario resaltar que los programas tenían un fin inclusivo y funcionaron equitativamente hasta el año 2015, ya que, en el año 2017, el Programa de Terminalidad Educativa, fue suspendido, quedando a cargo de cada persona concretar su inscripción en Centros Educativos para Adultos o en el Plan Fines, para completar sus estudios primarios y secundarios, pero sin recibir compensación económica alguna. Aunado a esto, la oferta educativa por formación profesional fue reducida, pasando de tener un listado de 400 cursos

---

<sup>62</sup> Helbig D. Mazzola R. y García M. (2015). Servicios Público de Empleo en Argentina como pilar de apoyo a la política de empleo. Organización Internacional del Trabajo.

de Centros de formación provincial y sectorial por los cuales podrían recibir una mínima compensación económica, pasando a partir del año 2016 a ofrecer sólo 10 cursos sectoriales por año. Si bien, se informaba la oferta educativa vigente, quedaba a cargo de la persona solventar los recursos económicos para concretar su inscripción y completar la cursada sin compensación económica que los respalde.

Al mismo tiempo, durante el periodo estudiado se detectó que las derivaciones a centros de formación profesional no resultaban del todo positivas, debido a que no contaban con docentes especializados en el lenguaje de señas para personas con discapacidad auditivas o visuales lo que derivada en el abandono del curso. En este mismo contexto, sucedía que los establecimientos educativos no tenían la estructura edilicia para recibir PCD motriz que se movilizaban utilizando silla de ruedas o bastón; por lo tanto, desde la OE se articulaba y difundía espacios educativos inclusivos como los cursos dictados en la sede de CILSA.<sup>63</sup>

Es importante mencionar que a su vez la oficina de empleo se acercaba a las empresas privadas a difundir los programas con el equipo de intermediación laboral y a los barrios periféricos a través de la oficina móvil, realizando las historias laborales de las personas con discapacidad que no podían acercarse a la sede ubicada en el centro de la ciudad. El trabajo territorial estaba planificado para que los trabajadores desocupados pudieran conocer las políticas públicas de empleo, las cuales al tener una base territorial muestran una manera diferente de hacer política, lo que significa que el Estado “puede trascender el campo de acciones concertada de acción convencional, involucrando a la totalidad de las políticas públicas, y convocar la acción concertada con los actores sociales; comprendiendo la articulación entre los distintos ámbitos, con intervenciones integrales dirigidas a mejorar las

---

<sup>63</sup> CILSA: Organización no Gubernamental de bien público, fundado el 14/05/1966 en la ciudad de Santa Fe, estableciendo una sede en la ciudad de Mar del Plata, su misión consiste en promover la inclusión plena de personas con discapacidad provenientes de sectores marginados en situación de vulnerabilidad.

condiciones de empleabilidad de los trabajadores y fortalecer la competitividad de las unidades productivas. Por esto, las políticas públicas de empleo con base territorial deben reconocer la importancia primaria del empleo productivo como base para una reducción sustancial y efectiva de la pobreza y la exclusión”<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup>Abad L. y Arroyo J. (2011). Políticas de empleo y territorio. Informe final del Programa CEA. Programa CEAL. Organización Internacional de trabajo.

## **Capítulo IV.**

# **Metodología de investigación**

*“El miedo es la discapacidad más grande de todas”. Nick Vujicic*

### **Metodología.**

Para realizar la investigación se utilizaron estrategias cuantitativas y cualitativas, entre ellas, entrevistas a informantes claves, lectura de diferentes autores que abordan la temática, páginas oficiales web de la Municipalidad de General Pueyrredón, Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires y del MTEySS de la Nación, cuadernillos sobre los programas de empleo, normativas y Resoluciones Ministeriales vinculadas a la temática, datos estadísticos de INDEC y de la Oficina de Empleo, noticias periodísticas de diarios y portales locales.

La estrategia metodológica a utilizar será la triangulación, Forni Pablo, referencia a Danzin, investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET), al definir que, “triangular significa en investigación social combinar distintas fuentes de datos, teorías, investigadores o métodos en el estudio de un mismo fenómeno.<sup>65</sup>” La pregunta de investigación puede demandar de más de un método para ser respondido, resultando por lo tanto, una estrategia de investigación que combine diferentes técnicas de recolección y análisis de datos. La triangulación entre métodos, implica la integración de métodos cuantitativos y cualitativos con el propósito de incrementar la confiabilidad de los datos.

El marco teórico es articulado a partir de una teoría determinada, pero en numerosas ocasiones, el fenómeno bajo estudio demanda componerlo a partir de conceptos provenientes de líneas de investigación, disciplinas y teorías diferentes, complementándose y resultando en un marco teórico superior al construido.

---

<sup>65</sup> Forni Pablo. (2012). Reflexiones metodológicas en el Bicentenario: La triangulación en la investigación social: 50 años de una metáfora. Revista de ciencia política n°13/14. Eudeba.

En consonancia, se utilizará la entrevista semi estructurada, Cobertta Piergiorgio, enfatiza que se establece de antemano el contenido, pero no la forma de las preguntas, el entrevistador dispone de un guión que recoge los temas que debe tratar a lo largo de la entrevista. Sin embargo, puede decidir libremente sobre el orden de presentación de los diversos temas, el modo de formular las preguntas, en un tema determinado puede plantear la conversación de la forma que desee; a su vez, puede plantear las preguntas que considere oportunas y hacerlo en los términos que le parezca conveniente, y explicar su significado; pedir que el entrevistado le aclare algo que no entiende o que profundice sobre algún aspecto cuando lo estime necesario.- El guión del entrevistador puede ser más o menos detallado; puede ser una lista de temas a tratar o puede formularse con un carácter más general.<sup>66</sup>

En tal sentido, los objetivos propuestos se analizarán a partir de entrevistas a informantes claves que gestionan diariamente las políticas de empleo en el sector público y privado, entrevistando inicialmente a una funcionaria de la GECAL, una funcionaria del Servicio de Colocación Laboral Selectiva para personas con discapacidad del Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires y dos agentes municipales de la OE. Las preguntas de las entrevistas estuvieron adecuadas a las tareas y objetivos de las políticas públicas de empleo, su funcionamiento y alcance, complementándolo con la consulta de fuentes primarias y secundarias, bibliografía acorde al tema, y páginas web oficiales de organismos estatales para tener una mirada amplia sobre el tema.

En cuanto a la información cuantitativa, se analizaron los datos brindados por la OE, cuya plataforma virtual recaba datos estadísticos de la población objetivo. Por otro lado, desde

---

<sup>66</sup> Corbetta P. (2007). Metodología y técnicas de investigación social. Editorial Interamericana de España. España.

el Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires, los datos fueron aproximados, debido a que no contaban con la información exacta.

Las entrevistas se realizaron por medios tecnológicos como plataforma “zoom” para poder llevar adelante las mismas, debido a que se realizaron durante el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO), establecido por la emergencia sanitaria del año 2020, producto de las terribles consecuencias en términos de salud, social y económicas provocadas por la presencia a nivel mundial del COVID-19.

## **Capítulo V.**

### **Resultados del análisis.**

*“No puedo negar que mi discapacidad visual me ha hecho ver el mundo mucho más allá de lo que imaginaba antes.” Ángela Carolina. Poeta*

### Análisis de las entrevistas

Las preguntas estuvieron abocadas a investigar cuales eran las políticas públicas de empleo que se implementaron, su difusión, articulación entre organismos, impacto en las personas con discapacidad, cumplimiento de la Ley N°10.592, y posible reducción de los recursos.

#### Organismo: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad social de la Nación:

Los datos recabados durante la entrevista permiten identificar que en el año 2010 no existían programas específicos dirigidos a PCD, el territorio estaba integrado por Organizaciones no gubernamentales para personas con discapacidad, que impulsaban la necesidad de respuesta por parte del Estado, planteando diferentes situaciones que requerían una acción inmediata. Ante la demanda de los referentes, se comenzó a utilizar el Entrenamiento para el Trabajo público como una variante o sub-línea para PCD, presentando proyectos con un encuadre laboral que eran evaluados positivamente, dando inicio a las acciones.

En el año 2011, se habilitó el programa de empleo, Promover la Igualdad de Oportunidades que se encontraba vinculado con la Convención Internacional de las personas con discapacidad, realizando una convocatoria abierta para concretar su presentación en la Biblioteca Parlante Municipal, de esta forma comenzó a hacerse conocido entre la población, creciendo con el apoyo de dispositivos e instituciones y ofreciendo las respuestas que se requerían desde un principio. Este crecimiento fomento compensaciones económicas o becas para aquellos que quisieran finalizar sus estudios primarios y/o secundarios en Escuelas de Educación Especial, Centros Educativos de Adultos, Plan Fines y cursos de oficios a través de

convenios con Centros de Formación Profesional, tanto provinciales como sectoriales (UOCRA y SMATA) estableciendo un listado de más de 400 cursos. La amplia oferta educativa permitió que se adhirieran en el programa gran cantidad de personas, debido a que resultaba sencillo ofrecerles una contraprestación; esto se mantuvo hasta el año 2017, cuando se anunció que Terminalidad educativa se establecía como suspendida, pasando de la órbita del MTEySS de la Nación al Ministerio de Educación, siendo percibida solamente por beneficiarios de PROGRESAR<sup>67</sup>. Esto tuvo que ver con un cambio de perspectiva, siempre se pensó a la educación y el trabajo como dos caminos juntos, pero luego se evaluó que era una acción positiva separarlos. En cuanto a formación profesional, se produjo una reducción en cuanto a la cantidad de cursos que se ofrecían y esto tuvo que ver con la finalización de convenios que no volvieron a establecerse.

En lo referente a los Entrenamientos para el Trabajo (EPT) y el Programa de Inserción Laboral (PIL), comenzaron a dirigirse a personas con discapacidad difundiendo a través de correos, comunicaciones telefónicas, exposiciones en Ferias de Empleo y encuentros en el ámbito público y privado, concientizando sobre la responsabilidad social empresarial, aunque el accionar era constante e ininterrumpido constituía un trabajo lento. Entre la información que se brindaba se aclaraba que el EPT se encuadraba en una práctica calificante sin establecer vínculo laboral, y el PIL establecía relación de dependencia bajo convenio colectivo de trabajo, ambos eran válidos para los sectores privado y público.

En el sector privado, el EPT al no establecer vínculo laboral, quedaba acotado en el tiempo, es decir, iniciaba y finalizaba a los seis meses, si la empresa se encontraba interesada

---

<sup>67</sup> Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina: es un programa integral de Becas Educativas que acompaña al alumno en todos los niveles de formación durante su trayectoria académica, a través de un incentivo económico y un importante estímulo personal, que le permitirá poder avanzar en sus estudios hasta completarlos. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/becasprogresar/institucional>

podía renovarlo, pero sin tener la obligación de incorporarlo en su planta. En efecto, el programa funcionaba y llegaba a implementarse, tal como es el ejemplo de “El Amanecer”, una empresa recuperada por sus trabajadores, dedicada a la producción y venta de lácteos que se mostró interesada en los programas de la nuestra población objetivo, pero las empresas en general se encontraban más orientadas a ingresar jóvenes de otros programas y no PCD.

Por otro lado, en el sector público existía un criterio más abierto, se consideraba a la PCD desde su propia productividad, concretando EPT en diferentes áreas de la Municipalidad, entre ellos, la Secretaria de Seguridad en el Centro de Operaciones y Monitoreo, donde las personas pudieron realizar actividades que eran exigentes, como monitorear la seguridad de las calles de la ciudad en diferentes horarios, demostrando que podían cumplir con la tarea e incluso ingresaron en planta permanente municipal.

Con respecto al PIL, en el sector público se pudo llevar a cabo exitosamente, pero en el sector privado fue escaso, ya que, los beneficios impositivos no eran significativos desde el punto de vista económico, pero, aun así, les permitía comunicar que había una PCD en su plantel siendo una forma de mostrar que estaban trabajando la responsabilidad social empresaria, esto sucedía, por ejemplo, en empresas grandes como Toyota. Se podría decir que aproximadamente cien empresas de la ciudad implementaron este programa ingresando aproximadamente 20 personas bajo convenio colectivo de trabajo.

Si se realiza una breve comparativa entre ambos programas de empleo desde el criterio de inserción laboral no ha brindado resultados, pero como inserción sociolaboral ha sido positivo desde un sentido más amplio, porque las PCD han logrado acercarse al mundo del trabajo, y a espacios de formación donde podían socializar con personas nuevas por fuera de sus círculos familiares, nutriéndose de la experiencia, sumando un sentimiento de satisfacción

y autonomía al percibir por primera vez en la vida un sustento económico; un ejemplo es el Instituto Nacional de Rehabilitación Psicofísica del Sur (INAREPS) donde participaban en proyectos de cerámica, continuando con secretariado administrativo y finalmente en base a varias evaluaciones de los perfiles podían concretar el ingreso en la planta permanente del organismo estatal; o las actividades de carpintería que se realizaban en los Talleres Protegidos municipales en donde se detectaron perfiles con habilidades laborales que pudieron ser incluidos en el sector privado.

Cabe destacar, que la participación en los EPT, permitió que las PCD se dieran a conocer en los diferentes ámbitos donde se llevaban a cabo estas prácticas, teniendo la posibilidad de incorporarse en un puesto laboral de forma indeterminada, constituyendo una herramienta de inserción laboral. Si bien el PIL no constituyó una apuesta suficiente; el EPT fue mucho más útil, versátil, y flexible para ser adaptado en los sectores privado y público, permitiendo evaluar propuestas de acuerdo al espacio y a las capacidades e intereses de las personas. A su vez, han despertado inquietudes decidiendo acercarse de forma espontánea a dejar sus curriculum vitae (CV) en agencias privadas de empleo, o presentarse en empresas o locales que publicaban avisos en el periódico de la ciudad.

En lo concerniente a la Ley que establece la incorporación de PCD en una proporción no menor del 4% de la totalidad de su personal, durante la entrevista se informó que ambos Ministerios de Trabajo (nación y provincia) se desempeñaron de forma conjunta en la difusión y promoción de su cumplimiento, pero la tarea era compleja debido a que el sector privado no tiene obligación de cumplir la Ley y no existe ninguna sanción sobre ello, en contraposición al Estado que si tiene la responsabilidad de acatarlo.

Por otro lado, durante la entrevista se aborda el Régimen Federal de Empleo Protegido para PCD, donde se menciona a los Talleres Protegidos de Producción, siendo su constitución tripartita, establecida entre, la institución local, la Municipalidad y el organismo interviniente. El convenio lo realiza el Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires (MTP) junto con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación que sería el organismo más fuerte que los financia, otorgándoles un mantenimiento al taller y a la cantidad de operarios que tiene a su cargo. El mayor porcentaje del ingreso económico lo recibían a través del MTP, en cambio el MTEySS otorgaba un peculio más bajo, siendo un monto dependiente del otro. Estos proyectos tienen la particularidad de no caducar en el tiempo, y los operarios tienen la posibilidad de jubilarse. Esta línea como política de empleo para PCD es anterior al año 2010, aunque no se abrieron nuevos talleres, se fueron reformulando, funcionando de forma heterogénea debido a que existen talleres que cuentan con pocos recursos, a diferencia de otros que brindan una contención mayor en cuanto a actividades, incluyendo cuestiones más asistenciales como ropa y comida; en la ciudad de Mar del Plata se pueden destacar, ASDEMAR; HOMAR “Querer es poder”, y el Portal del Sol.

También existió una línea que tiene que ver con la concesión de kioscos para personas no videntes, donde los organismos estatales se encontraban obligados a ceder un espacio pequeño para abrir un kiosco en un espacio público con más de 500 trabajadores, pero en Mar del Plata, se registró sólo una experiencia debido a que la planta de personal es reducida en las dependencias estatales. Con el transcurso del tiempo esta línea sufrió un desfinanciamiento económico, utilizando como respuesta para los interesados el Programa de Empleo Independiente, donde se realizaba un curso de gestión empresarial, y se accedía a la

posibilidad de percibir el capital necesario para adquirir los recursos y concretar su emprendimiento apostando al autoempleo.

Organismo: Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires:

En este caso, la entrevistada fue una funcionaria que participaba del Servicio de Colocación Laboral Selectiva para personas con discapacidad (SECLAS), quien inicialmente describe que se realizaba una evaluación funcional de la persona para un trabajo competitivo o para un taller protegido; teniendo en cuenta, la situación anímica de la persona al momento de ser incorporada, la relación con sus familiares convivientes y sus círculos sociales, el espacio físico y el ambiente laboral, la relación con los compañeros de trabajo y las barreras arquitectónicas en términos de accesibilidad.

La difusión de los beneficios impositivos, 50% de descuento en ingresos brutos, 70% de descuento en ganancias, y 50% de descuento en contribuciones patronales al contratar por tiempo indeterminado, se realizaba en reuniones que se llevaban a cabo en las empresas o cuando empresarios o asesores contables se acercaban al Ministerio para realizar gestiones, consultas o habían sido observados por alguna falta y se les informaba que podían acceder a los mismos.

Las PCD en cambio se enteraban de la existencia del SECLAS, por publicidad en medios de comunicación o porque conocían las leyes y los recursos disponibles, o se acercaban espontáneamente para inscribirse y ser evaluados, pero la gran mayoría desconocían que existiera esta posibilidad y que, a su vez, podían jubilarse con 45 años cumplidos y 20 años de aportes. Por lo tanto, se realizaba un registro de PCD mediante la confección de expedientes donde se registraron 630 inscriptos, entre los cuales se encontraban

quienes estaban aptos para la inserción laboral competitiva; por otro lado, casos con discapacidades avanzadas que eran derivados a talleres protegidos o centros de día. Este dato permite estimar un alcance bajo si tenemos en cuenta que en la ciudad habitan aproximadamente 66.000 PCD.<sup>68</sup>

Asimismo, se encontraban personas que no querían incorporarse en un trabajo en relación de dependencia, y esto radicaba en la incompatibilidad existente con la pensión no contributiva<sup>69</sup>. Cuando se presentaba esta situación, se evaluaba de forma conjunta con la personas con discapacidad y su familia las opciones más adecuadas; realizando una articulación exhaustiva con el MTEySS de la Nación para promocionar su perfil e implementar en las empresas los EPT y PIL; analizando con el empleador interesado, la posibilidad de no incurrir en un futuro despido al finalizar la cobertura de ambos programas, que sería de seis meses en el caso del primero y doce meses en el segundo; actuando sobre la prevención del desempleo y la consecuente vulneración de derechos del trabajador.

Por otro lado, cuando el perfil de la PCD presentaba una discapacidad avanzada, era derivado a los talleres protegidos municipales o centros de día donde los equipos profesionales podían brindarle la contención necesaria; esto resultaba positivo, pero la dificultad radicaba en que no se podía jubilar o generar aportes que le permitieran acceder a una prestación previsional.

---

<sup>68</sup> MGP. Municipalidad de General Pueyrredón. Reporte sobre discapacidad. 2020. Recuperado de:

[https://www.mardelplata.gob.ar/documentos/desarrollo\\_social/reporte%20de%20discapacidad%202020.pdf](https://www.mardelplata.gob.ar/documentos/desarrollo_social/reporte%20de%20discapacidad%202020.pdf)

<sup>69</sup> Esta incompatibilidad se modificó por la Resolución Ministerial 34/2020, artículo 1: Establécese que cuando se verifique la existencia de una vínculo laboral formal bajo relación de dependencia por parte del sujeto de derecho de una pensión no contributiva por invalidez otorgada en los términos de la Ley N° 13.478 mayor de 18 años de edad, o adolescente emancipado en los términos del artículo 27 del Código Civil y Comercial de la Nación, la suspensión prevista en el artículo 19 inciso c) del Decreto Reglamentario N° 432/97, se mantendrá vigente durante el plazo que dure dicha relación laboral, siempre que los haberes fruto de la relación laboral fueren mensualmente netos superiores a CUATRO (4) jubilaciones mínimas.

Un dato de vital importancia eran las dificultades que surgían cuando las PCD no se encontraban inscriptas en el SECLAS, siendo rechazadas por el área de medicina ocupacional del Ministerio, encontrándose en la obligación de abandonar el puesto de trabajo, conduciendo a fomentar la articulación de los organismos para promover y difundir la importancia de la inscripción, y los beneficios que esto tenía para el empleador y el trabajador con discapacidad, constituyendo un requisito imprescindible.

Cabe destacar, que una de las herramientas esenciales en la promoción del empleo fue la implementación del Plan de Promoción, Preservación, y Regularización del Empleo (PREBA), que tenía por objetivo efectivizar la incorporación bajo relación de dependencia, un ejemplo, lo constituye la Empresa Moscuza, tradicional empresa pesquera de la ciudad, que comenzó a contratar PCD auditiva específicamente hipoacusia, debido a que se desenvolvían correctamente, eran cumplidores y se concentraban en la tarea, contratando 40 personas, capacitando exitosamente en lenguaje de señas al resto del personal, favoreciendo así, la comunicación inclusiva. Esto permitió presentar a la empresa como un ejemplo en la Provincia de Buenos Aires, sobre la importancia de incorporar personal con discapacidad, y el impacto positivo que eso conlleva en la cotidianeidad de todos los involucrados.

Asimismo, se fortaleció la articulación de los organismos estatales intervinientes, trabajando en incentivar al sector privado y público para que accedan a los descuentos impositivos implementando EPT, PIL y PREBA; algunas de las empresas del ámbito privado que se mostraron abiertas a concretarlo fueron el Hotel Costa Galana, Punto Quincho, Restaurante Alito, Golosinas Zanetti, mostrando resultados positivos. También se articulada con organismos como la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), Empresa Desarrolladora Energética Argentina (EDEA), Camuzzi Gas Pampeana, y el Casino Central

para incorporar personal, en el caso de este último, el área administrativa del casino detectaba a los postulantes y los derivaba a inscribirse en el SECLAS para concretar la evaluación sociolaboral.

En cuanto a la Ley 10.592 que hace hincapié en que “el Estado nacional, con todos sus organismos, está obligado a ocupar personas con discapacidad en una proporción no menor del 4% de la totalidad de su personal”, se puede mencionar que el trabajo entre la Municipalidad, Nación y Provincia era sólo por voluntades propias, articulando en su promoción, pero sin cumplirlo en su totalidad. En lo referente este punto, durante el período que abarca esta investigación, en la planta permanente de la Municipalidad ingresaron 196 PCD encuadradas bajo la ley, pero sin llegar a abarcar el cupo obligatorio, debido a que la totalidad del personal era de 8000 agentes municipales, cubriendo un porcentaje de 2,45%.

Por otro lado, se encuentran los Talleres Protegidos de Producción (TPP), encuadrados en el Régimen Federal de Empleo Protegido para PCD, los cuales son pocos en la ciudad, entre ellos, Asociación Síndrome de Down (ASDEMAR), HOMAB “Querer es poder”, y el Portal del Sol, donde las PCD son operarios y reciben el peculio por su tarea diaria. Al ser escasos, el trabajo era complejo porque las organizaciones no gubernamentales se encuadran como Centros de día, orientadas a objetivos terapéuticos de carácter recreativos y no de inserción laboral, sin poder solicitar un EPT o establecerse como taller protegido de producción, lo que provocaba un déficit en su sostenimiento.

A su vez, se articulaba con Escuelas de Educación Especial que durante el último año promovían prácticas profesionalizantes en diferentes empresas, entonces se planificaba un acercamiento para promocionar los descuentos para que el empleador pudiese incorporarlo; de

lo contrario, la persona finalizaba la práctica sin posibilidad de contratación, conllevando que se buscara otra empresa interesada, sin alcanzar la responsabilidad social empresaria real.

Otra línea no menos importante, era la concesión de kioscos para PCD, que representaba una propuesta interesante, pero era difícil concretarla por falta de difusión.

Por último, la entrevistada refiere que desde el año 2015 hasta 2018, la promoción del empleo fue escasa, debido a que la gestión se mostraba desinteresada en promover la inserción laboral de las PCD, restringiendo las reuniones con empresarios, coartando la libertad de trabajo y acción; limitando el accionar sólo a la confección de expedientes para las personas que se acercaban por demanda espontánea, derivándolos a La Plata para su registro, dando por concluida la gestión.

#### Organismo: Oficina Municipal de Empleo

Las entrevistas fueron realizadas a dos agentes municipales quienes expresaron que durante el periodo abordado, la Municipalidad no tenía programas propios, focalizando en la articulación con el MTEySS y el Ministerio de Trabajo de la provincia de Bs As para implementar sus políticas públicas de empleo difundíéndolas a través de medios de comunicación, notas periodísticas, correos electrónicos, reuniones con empresarios, cámaras, asociaciones, y participando en exposiciones organizadas por los Ministerios y diferentes eventos, tales como Expo-Industria, Feria de Empleo y Expo Sierra de los Padres.

Por otro lado, para establecer un contacto más cercano con la población se creó la Oficina de Empleo móvil que se acercaba a los barrios para promocionar los programas y cursos de formación, tomando historias laborales para identificar personas con problemas de empleo, representando una herramienta importante para las PCD que no disponían de los

medios económicos para acercarse al centro de la ciudad donde estaba ubicada la OE, constituyendo una política de descentralización para detectar continuamente, de la manera más ágil y eficiente, perfiles para puestos laborales. A su vez, se articulaba con el Programa Acercar, el Estado en tu Barrio, Centros de formación profesional y Escuelas de nivel secundario para promocionar los diferentes programas, y que los jóvenes pudieran brindar la información a un pariente, amigo, y/o vecino con Certificado Único de Discapacidad.

Otra de las tareas, era la articulación con Escuelas de Educación Especial, Centros de Adultos y el Plan Fines, que también, era dictado en las instalaciones de la OE, con la posibilidad de recibir una compensación económica que actuaba como incentivo y era utilizada para cubrir gastos mínimos. Una de las mayores dificultades se presentó en el año 2017, cuando se suspendió la contraprestación por terminalidad educativa, afectando a una amplia cantidad de personas que se encontraba cursando el nivel educativo primario y secundario, y que no podían solventar los gastos de los útiles escolares.

A su vez, existía una amplia oferta educativa en donde se articulaba con los centros de formación provincial y sectorial, ofreciendo al público un listado de 400 cursos gratuitos por los cuales podían recibir una compensación económica para quienes se encontraban inscriptos en los programas de empleo. Esto fue modificado a partir del año 2016, produciéndose una reducción en la cantidad de cursos por los cuales podían percibir la compensación económica, limitándose a diez por año, pero las temáticas no eran del interés común o se encontraban en zonas periféricas alejadas y de difícil acceso, vinculadas a la inseguridad, y dictadas en horarios nocturnos. En general la mayoría de las PCD se abocaban a centros de formación que estuvieran ubicados en zonas céntricas, con alta circulación de líneas de colectivos y cursos que tuvieran salida laboral rápida y concreta.

Esta misma reducción lo sufrió el Programa de Empleo Independiente que quedó a la espera de nuevas indicaciones, pasando de dictar cursos de gestión empresarial todos los meses, a uno o dos por año.

En el caso de los EPT, estuvieron suspendidos sin motivo aparente durante el año 2015, pero se reanudaron casi al finalizar el año, no porque sufrieran una reducción de fondos, sino porque no eran aprobados por la nueva gestión.

Este contexto causó que las políticas de empleo mermaran, un ejemplo de ello, fue el Programa Promover la igualdad de oportunidades, que al no tener como contraprestación terminalidad educativa y ver reducida la cantidad de oferta de formación profesional, quedó sin recursos disponibles, limitado sólo a la mera inscripción en el Portal Público de Empleo, plataforma informática del MTEySS donde se cargan los perfiles de los postulantes.

Con respecto a la ley que hace hincapié a que el Estado está obligado a ocupar PCD en una proporción no menor del 4% de la totalidad de su personal, no representaba una preocupación para las empresas privadas, ya que, no se encontraban obligadas a cumplirlo, aunque el Hotel Costa Galana, el Restaurante Alito, y la Cooperativa Amanecer se mostraron interesados en llevarlos a cabo. En cuanto al sector público, la promoción de la ley se realizaba de forma tripartita para incorporar personal, utilizando los EPT y PIL en organismos estatales, tales como el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y en diferentes áreas de la Municipalidad, a saber: Secretaria de Cultura, Ente Municipal de Deportes, Secretaria de Desarrollo Productivo, Salud Mental, Biblioteca Parlante, Polideportivos barriales y Obras privadas.

### **Caracterización de la población.**

La presente caracterización se desarrolla con material estadístico brindado por la Oficina de Empleo (OE). Los datos analizados arrojan que desde el año 2010 hasta 2018 se inscribieron 1606 personas con discapacidad, mayores de 18 años de edad, siendo adheridas en el Programa Promover la Igualdad de Oportunidades, participando de acciones de Entrenamiento para el Trabajo, Programa de Inserción Laboral, terminalidad educativa y formación profesional. Esta primera aproximación permite inferir que el alcance de los programas es relativamente bajo, considerando que en la ciudad habitan 66.000 PCD.

Los inscriptos desocupados se acercaron a la OE en búsqueda de trabajo, accediendo a una entrevista que permitía elaborar su Historia Laboral (equivalente al Curriculum Vitae), que era incorporado en el Portal Público de Empleo, ingresando sus datos personales, estudios cursados y experiencia laboral. De esta forma, se conformaba la evaluación del perfil socio-laboral del postulante, teniendo en cuenta, sus intereses, motivaciones, y las actividades que podían o no realizar de acuerdo a su diagnóstico, ya que, en caso que la discapacidad fuese motriz, se debía tener en cuenta la accesibilidad edilicia del lugar donde podría desarrollar tareas laborales.

Los perfiles evaluados no tenían una edad determinada, todo lo contrario, tal como se analiza en el gráfico 1, el 17,22% se encontraba representado por la franja etárea de 18 - 25 años, vinculado a la búsqueda del primer empleo que podía verse afectado por no haber concluido el nivel secundario o no tener experiencia laboral, lo que en algunos casos podía constituir un requisito necesario en las empresas de la ciudad. Asimismo, desde los 26 hasta los 45 años de edad, se identifican porcentajes más altos, porque la búsqueda estaba relacionada con el sostenimiento de los gastos de alquiler, servicios, y alimentos para sus

hijos, identificándose que si bien percibían la pensión no contributiva, esto no les otorgaba estabilidad económica, y ante la imposibilidad de ingresar en un trabajo se volcaban a realizar changas como limpieza en casas de familia, jardinería espontánea en los barrios, venta de artesanías y ropa usada en la plazas o recolección y venta de cartones, hasta tanto se presentara una oportunidad laboral. Se podría determinar que a partir de los 46 años la ausencia de ofertas laborales, que generalmente están destinadas hasta los 35 años, los ha conducido a gestionar la pensión no contributiva para percibir un ingreso económico seguro y estable que les permitiera cubrir gastos básicos.

La pensión no contributiva es una variable importante, personas jóvenes también la recibían y al momento de abocarse a la búsqueda laboral, manifestaban desinterés en postularse en puestos en relación de dependencia debido a la incompatibilidad que se presentaba con dicha pensión, además del temor que representaba ingresar a trabajar y luego de un tiempo ser despedido, perdiendo ambos beneficios y quedando en situación de vulnerabilidad. Lo expuesto podemos verlo plasmado en el siguiente gráfico.

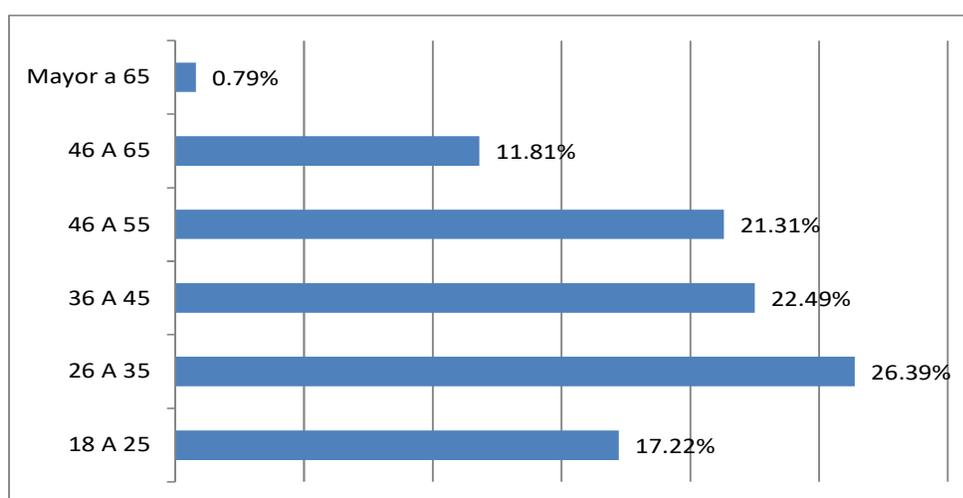


Gráfico 1.

Las PCD presentaban niveles educativos alcanzados dispares, ya que, al momento de inscribir su historia laboral y adherirse en el programa promover utilizaron la contraprestación de terminalidad educativa para concluir sus estudios primarios y/o secundarios inscribiéndose en el Plan Fines, y en Centros Educativos de Adultos, recibiendo una compensación económica mínima utilizada para cubrir gastos en materiales escolares.

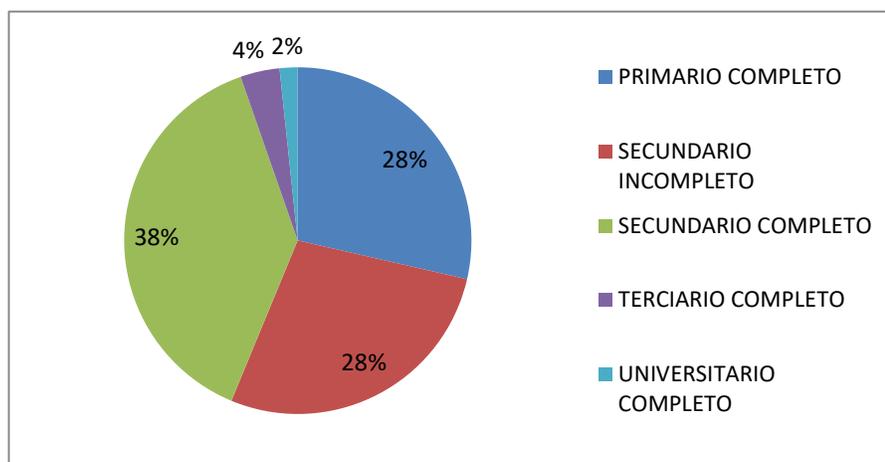


Gráfico 2.

En el Grafico 2, podemos identificar que existe un 28% de PCD que completaron el nivel primario y el mismo porcentaje en aquellos que no completaron el secundario. Los adultos que finalizaron sus estudios primarios en edades avanzadas, atribuían, el abandono escolar a temprana edad por la falta de recursos, viéndose forzados a trabajar en lugares precarios para colaborar en el hogar, posponiendo su educación. Por lo tanto, la posibilidad de inscribirse en el Plan Fines dictado en sociedades de fomento de todos los barrios periféricos de la ciudad permitía que pudieran retomarlo e iniciar las cursadas, recibiendo el incentivo económico para cubrir sus gastos en materiales escolares.

Coincidiendo con el análisis de las entrevistas, el 28% que se inscribía en la OE con el nivel secundario incompleto, había sufrido en su adolescencia situaciones similares a las descritas anteriormente concluyendo en el abandono de su formación educativa. Al inscribirse en el programa de empleo lograron retomar sus estudios, pero ante el fin del incentivo económico por terminalidad educativa a partir del año 2017 no pudieron continuar, perdiendo sus nuevos espacios de socialización y viéndose afectados anímicamente. Una variable a destacar es que no disponían de mayores ingresos, a excepción de la pensión no contributiva y en algunos casos, sólo uno de sus padres percibía la Asignación Universal por hijo con Discapacidad (AUHD). Aun así, se continuaba incentivando y concientizando a las PCD sobre la importancia que constituía finalizar sus estudios, requisito indispensable para incorporarse en el mundo del trabajo.

Continuando con el Grafico 2, se puede identificar que un 38% han logrado culminar sus estudios secundarios, y esto está atravesado por diferentes variables, contención familiar, presencia de docentes, equipos interdisciplinarios integrados por terapistas ocupacionales, psicólogas y trabajadores sociales que intervenían diariamente actuando como facilitadores y redes de contención.

Por otro lado, los índices más bajos se detectan en estudios terciarios y/o universitarios, donde el programa no otorgaba ninguna compensación económica; así pues, al completar el nivel secundario optaban por realizar cursos de oficio con salida laboral a través de la contraprestación de formación profesional. Asimismo, esta caída abrupta se relacionaba con el desconocimiento, por un lado, de la oferta educativa en niveles superiores y por otro, sobre sus propios intereses para continuar formándose académicamente. Cabe destacar, que las PCD se encuentran con muchos obstáculos durante el transcurso de su vida, no sólo en el

plano laboral, sino también en el educativo, los espacios y la oferta suelen ser reducidos; mientras que el resto de la población puede inscribirse en escuelas públicas y privadas, las personas con discapacidad deben hacerlo en escuelas especiales, y lo mismo sucede en formación profesional, donde el cuerpo docente no se encuentra especializado en lenguaje de señas o sistema braille o las instalaciones no son accesibles para personas con muletas, bastones, silla de ruedas y andador ortopédico.

En este mismo contexto, como parte del perfil sociolaboral de la PCD, se tenía en cuenta la experiencia laboral en caso que fuera contratado por tiempo indeterminado a través de un Programa de Inserción Laboral, no asimismo para los puestos que se desarrollaban en los Entrenamientos para el Trabajo, que al constituir prácticas calificantes no incluían como requisito excluyente tener experiencia laboral. Esto último permitía la oportunidad de acceder a su primer empleo, adquiriendo experiencia a través de este programa y una vez finalizado, referenciarlo en su curriculum vitae.

Por lo tanto, si bien, la experiencia laboral era un requisito importante para aquellas empresas que solicitaban entrevistar a los postulantes que se encontraban en la búsqueda de un trabajo formal, la oportunidad de incorporarse en una práctica calificante ampliaba las expectativas de participar en un ambiente de trabajo por primera vez. En base a la Tabla número 2, veremos reflejada la cantidad de personas con discapacidad que contaban (o no) con trayectoria laboral.

Se puede identificar mayormente que entre los 26 y 55 años de edad han tenido la posibilidad de acceder a un empleo, sea formal e informal adquiriendo herramientas laborales para desarrollarse en un ámbito de trabajo.

EXPERIENCIA	18 A 25	26 A 35	36 A 45	46 A 55	46 A 65	Mayor a 65	Total general
SIN EXPERIENCIA	30%	26%	19%	14%	10%	1%	100%
CON EXPERIENCIA	12%	27%	23%	24%	13%	1%	100%

Tabla 2. Experiencia laboral.

La ausencia de experiencia responde a diferentes aspectos, ofertas laborales reducidas, incompatibilidad con la pensión no contributiva, abocarse a estudiar en niveles superiores o sencillamente no conseguir el puesto adecuado al momento de declarar su discapacidad. Esto puede estar sujeto a los requisitos de los empleadores que mayormente se muestran interesados en incorporar personal entre los 18 y 35 años de edad, solicitando que tengan los conocimientos y experiencia laboral equivalentes al recorrido de un sujeto de 45 años, sin tener en cuenta las capacidades inherentes de la persona y la posibilidad que ofrece un espacio de trabajo para poder internalizar y desarrollar nuevas tareas en el hacer diario. A su vez, a partir de los 46 años la experiencia disminuye porque alcanzaron una edad donde las oportunidades comienzan a ser más restringidas en el mercado laboral sin haber alcanzado a experimentar el primer empleo y esto tiene que ver con el contexto económico, político, social y también tecnológico, el cual avanza rápidamente requiriendo conocimientos cada vez más específicos, dejando excluidos a quienes no cuentan con esa preparación educativa.

Continuando en la Tabla 3, se puede observar el ranking de ocupaciones declaradas por aquellos que tienen experiencia laboral al momento de ser entrevistados, destacándose mayormente en tareas vinculadas con el comercio, tales como, atención al público, ventas, manejo de caja, y asesoramiento; u oficios varios, entre ellos, plomería, electricidad, pintura, jardinería, carpintería, herrería, y mecánica; y por último, gastronomía haciendo mención de tareas como cocinero, ayudante de cocina, bachero y limpieza.

OCUPACIONES	18 A 25	26 A 35	36 A 45	46 A 55	46 A 65	Mayor a 65	Total general
VENTAS EN COMERCIO	3.45%	6.73%	5.09%	4.35%	2.38%	0.08%	22.07%
OFICIOS VARIOS	1.48%	3.45%	1.80%	2.79%	1.31%	0.08%	10.91%
GASTRONOMIA	1.64%	3.36%	2.63%	1.80%	1.07%	0.00%	10.50%
ADMINISTRACIÓN	1.15%	1.48%	2.05%	1.07%	1.15%	0.00%	6.89%
CUIDADO DE PERSONAS	0.66%	1.48%	2.05%	1.64%	0.98%	0.08%	6.89%
SERVICIO DOMÉSTICO	0.49%	1.15%	1.31%	2.71%	1.15%	0.08%	6.89%
LOGISTICA - REPARTO	0.25%	1.48%	1.56%	0.82%	0.41%	0.08%	4.59%
OBRERO - CONSTRUCCIÓN	0.82%	1.39%	0.98%	0.74%	0.57%	0.08%	4.59%
OBRERO TEXTIL	0.16%	0.41%	0.74%	1.31%	0.66%	0.00%	3.28%
PESCA - FILETERO	0.16%	0.41%	0.82%	1.31%	0.49%	0.08%	3.28%
DOCENTE	0.16%	0.41%	0.90%	0.74%	0.66%	0.00%	2.87%
VIGILANCIA Y SEGURIDAD	0.08%	0.74%	0.25%	0.49%	0.49%	0.00%	2.05%
PUBLICIDAD Y DISEÑO	0.33%	0.25%	0.66%	0.57%	0.00%	0.00%	1.80%
ESTETICA	0.25%	0.41%	0.25%	0.49%	0.25%	0.00%	1.64%
PANADERIA	0.16%	0.49%	0.33%	0.16%	0.25%	0.00%	1.39%
HOTELERIA	0.16%	0.41%	0.49%	0.08%	0.16%	0.00%	1.31%
ARTESANO	0.08%	0.16%	0.08%	0.57%	0.25%	0.08%	1.23%
PELUQUERIA	0.16%	0.16%	0.08%	0.16%	0.41%	0.00%	0.98%
OPERARIO INDUSTRIAL	0.00%	0.33%	0.16%	0.16%	0.16%	0.00%	0.82%
OTROS	0.82%	2.05%	1.07%	1.56%	0.41%	0.08%	5.99%
TOTALES	12.47%	26.74%	23.30%	23.54%	13.21%	0.74%	100.00%

Tabla 3. Tipo de ocupación.

En menor medida, se registran en áreas administrativas tareas de secretaria ejecutiva, secretariado en clínicas o consultorios; cuidado de personas en geriátricos u hogares de día, servicio doméstico en casas de familia; actividades logísticas en empresas pesqueras o industriales, como almacenamiento, empaque y distribución;

Por otro lado, también en el rubro de la construcción, encontramos tareas de albañilería; en la industria textil, identificamos costura industrial, remallado, rectista y overlockista; en la industria pesquera, filetero y empacador.

En el ámbito de la docencia, maestro particular a domicilio; en el área de seguridad, control, vigilancia, sereno y monitoreo; también publicidad; actividades en centros de estética como manicura, depilación; atención al público en panaderías; recepcionista, cajera, mucama y gobernante en hotelería; artesano y peluquerías.

Por último, se puede mencionar tareas voluntarias y comunitarias, repartidor de folletería, armador de carpas, cartonero y cuidado de autos. En lo referente a estas dos últimas, cartonero y cuidado de autos, podemos realizar un breve análisis pero no menos importante, estas actividades en el imaginario social tienen una connotación negativa, asociados con la pobreza, indigencia e insalubridad, pero para las personas que transitan diariamente esta tarea, lo sienten y lo vivencian como un trabajo, un lugar de pertenencia, que aunque puede ser cuestionado, forma parte de su identificación y socialización cotidiana, que requiere horas y esfuerzo, dejándoles un mínimo ingreso económico para cubrir sus gastos del día cuando no han logrado acceder a otros beneficios estatales o gestionar una pensión.

A continuación, se realiza una breve descripción con datos estadísticos sobre el alcance cuantitativo que registraron los programas de inserción sociolaboral.

### **Acciones de Entrenamientos para el Trabajo**

El objetivo del programa es mejorar las condiciones de empleabilidad de trabajadores desocupados y contribuir al fortalecimiento de la productividad y competitividad de las empresas a partir de la posibilidad de formar trabajadores capacitados de acuerdo a sus necesidades<sup>70</sup>.

En esta línea, durante el desarrollo del proyecto de entrenamiento no se establece una relación laboral entre la empresa y los trabajadores, sino un acuerdo de práctica calificante. El programa brinda incentivos económicos a las empresas para que capaciten personas

---

<sup>70</sup> Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Acciones de Entrenamientos para el Trabajo. Recuperado: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/ept>

desocupadas en los puestos requeridos, teniendo la posibilidad de incorporarlos por tiempo indeterminado al finalizar.

Este programa se encuentra dirigido a micro, pequeñas y grandes empresas; y trabajadores desocupados mayores de 18 años que reciben una ayuda económica mensual a cargo del MTEySS, o en forma conjunta con la empresa, dependiendo de su tamaño. De esta manera, el incentivo económico será mayor cuanto más pequeña sea la empresa, estableciendo el siguiente orden Micro, Pequeña, Mediana y Grandes. La gestión del trámite es gratuita, la duración del beneficio es de seis meses en el sector privado, y ocho meses en el sector público, con 20 horas semanales, sólo válido de lunes a viernes de 5:00 a 22:00 hs.

Entre los requisitos obligatorios las empresas deberán, formular un proyecto que incluya un periodo de formación teórica y otro de formación práctica en el puesto de trabajo; designar un tutor cada 10 participantes, garantizando una cobertura de seguro de accidentes personales y un Plan Médico Obligatorio (PMO) para los participantes, abonando parte de la ayuda económica que reciben las personas desocupadas, a excepción de las microempresas.

Para concretarlo, las empresas debían contactarse con la Oficina de Empleo local para recibir el asesoramiento adecuado y a su vez, se ocuparía de realizar el proceso de preselección de candidatos de acuerdo al perfil requerido. Por otro lado, las personas desocupadas con discapacidad debían asistir a la OE para informarse sobre las convocatorias vigentes y cumplir con la carga de su Historia laboral en la plataforma informática.

Se distinguen tres líneas implementadas:

- Entrenamiento para el Trabajo en el Sector Privado.
- Entrenamiento para el Trabajo en el Sector Público.
- Entrenamiento para el Trabajo en ONG.

## **Entrenamiento para el Trabajo en el Sector Privado**

Los entrenamientos para el trabajo que se han llevado a cabo en el sector privado permitieron que 137 personas con discapacidad transitaran por estas prácticas calificantes en empresas relacionadas con la industria pesquera y ganadera; en el sector gastronómico y turístico; en la industria química dedicada a la elaboración de artículos plásticos y su almacenaje; industria metalmecánica; infraestructura, instalación y mantenimiento; prestación de servicios; comercialización; desarrollo tecnológico productivo; gestión administrativa; salud; recreación; telecomunicaciones e industria textil. Las tareas llevadas a cabo estaban relacionadas con recepción, ventas, operario, maestranza, ayudante, limpieza, y reposición.

Esta experiencia brinda la posibilidad de internalizar e incorporar herramientas y hábitos propios de la cultura del trabajo, tales como, cumplir el horario de ingreso y salida, aprender tareas, desenvolverse en círculos nuevos desarrollando la empatía y el compañerismo, la capacidad para afrontar conflictos que pueden surgir en la cotidianidad laboral resolviéndolos a través del diálogo, entre ellos, tareas propias del puesto laboral asignado, rispideces entre compañeros y con jefes inmediatos. Las empresas privadas que implementaron estos beneficios fueron, el Hotel Costa Galana, Punto quincho, Restaurante Alito y Golosinas Zanetti.

En el siguiente cuadro identificamos las denominaciones de las actividades que se realizaban:

<b>EPT - EMPRESAS PRIVADAS</b>	<b>Ranking</b>	<b>Registros</b>
<i>Auxiliares de la prestación de servicios</i>	48.91%	67
<i>Auxiliares de la producción de bienes</i>	10.95%	15
<i>Recreación</i>	10.95%	15
<i>Gastronomía</i>	7.30%	10
<i>Agrícola</i>	4.38%	6
<i>Agroindustria, producción de alimentos, bebidas y tabaco</i>	4.38%	6
<i>Textil, confección y cuero</i>	3.65%	5
<i>Desarrollo tecnológico productivo</i>	2.19%	3
<i>Telecomunicaciones</i>	2.19%	3
<i>Alojamiento y turismo</i>	1.46%	2
<i>Servicios varios</i>	1.46%	2
<i>Salud, sanidad y ecología</i>	0.73%	1
<i>Servicios varios</i>	0.73%	1
<i>Textil, confecciones, cuero y madera</i>	0.73%	1
	100.00%	137

Fuente: Oficina Municipal de Empleo.

Cabe destacar, que, una vez cumplido el periodo de esta experiencia, las empresas podían renovarlo por seis meses más o darlo por finalizado, en caso que estuviesen en condiciones de incorporarlo por tiempo indeterminado, podían utilizar el Programa de Inserción laboral, el cual será descrito a medida que avanzamos con el análisis. A su vez, la persona podía plasmar el entrenamiento en el Curriculum Vitae como antecedente laboral, debido a que representa una oportunidad de desarrollar capacidades y fortalecer la autonomía.

### **Entrenamientos para el Trabajo en el Sector Público:**

Coincidiendo con el análisis de las entrevistas, el número de personas con discapacidad que han transitado por los entrenamientos para el trabajo en el sector público es

mayor, estableciendo un contraste interesante vinculado con la normativa que fomenta la contratación de personal con discapacidad siendo los organismos estatales los primeros en cumplirla.

En estas experiencias han participado 1.594 personas con discapacidad, implementándose en diferentes áreas de la Municipalidad, entre ellas, la Secretaria de Desarrollo Social, Dirección de Derechos humanos, Dirección de discapacidad, Ente Municipal de Deportes, Secretaria de Turismo, Secretaria de Educación, Secretaria de Cultura, Secretaria de Economía y Hacienda, Ente Municipal de Servicios Urbanos en el área de espacios públicos, Obras Sanitarias en el área de medio ambiente, Secretaria de Desarrollo Productivo y Modernización en la Oficina de Empleo, Secretaria de Salud. Secretaria de Seguridad y Obras Públicas. Las tareas realizadas han estado vinculadas con administración, atención al público, maestranza, limpieza, mantenimiento en espacios públicos, promoción, vigilancia, seguridad, y construcción.

Las experiencias llevadas adelante fueron positivas, en algunas áreas las personas fueron incorporadas en la planta temporaria de la Municipalidad, utilizando el Programa de Inserción Laboral, o siendo contratados directamente.

Lo expuesto se evidencia en el siguiente cuadro donde podemos analizar que el mayor porcentaje se encuentra en la Secretaria de Desarrollo Productivo y Modernización, específicamente en la Oficina de Empleo, donde las personas desarrollaban sus tareas encuadradas en el entrenamiento para el trabajo, continuando luego con el Programa de Inserción Laboral en esta misma área, o en otra que tuviera que ver con sus intereses, o con el requerimiento de las dependencias una vez que ingresaban a la planta permanente.

<b>EPT - SECTOR PÚBLICO</b>	<b>Ramking</b>	<b>Registros</b>
<i>Producción / Empleo</i>	54.33%	866
<i>Espacios Públicos / Medio ambiente</i>	17.82%	284
<i>Educación / Cultura</i>	12.55%	200
<i>Acción Social / Derechos Humanos</i>	5.08%	81
<b>SALUD</b>	4.33%	69
<i>Hacienda / Finanzas/ Secretaría de Gobierno</i>	3.32%	53
<i>Obras Públicas / Construcción</i>	2.45%	39
<i>Deportes / Turismo / Recreación</i>	0.13%	2
	100.00%	1594

Cuadro 1. Fuente: Oficina Municipal de Empleo.

Cabe destacar que, a partir del año 2015 el entrenamiento para el trabajo mermo, ante el cambio de gestión y la reasignación de fondos presupuestarios, el programa estuvo suspendido durante casi un año. Esto fue en detrimento de las personas que habían finalizado entrenamientos para el trabajo y estaban esperando su renovación dándolos por concluidos. Tampoco se pudo continuar utilizando el programa como un puente de ingreso municipal, afectando sus expectativas, ingresos económicos y cotidianidad, ya que, al no generar vínculo laboral no se establecía una obligación estricta de contratación laboral, limitándose a una práctica calificante.

### **Entrenamientos para el Trabajo en Organizaciones no gubernamentales**

Las organizaciones no gubernamentales tal como hemos analizando en las entrevistas implementan entrenamientos para el trabajo centrados en realizar actividades de carácter terapéutico.

El total de personas con discapacidad que participaron han sido 312, realizando tareas de diseño gráfico, producción de macetas, actividades en huerta, confección de artesanías en

cuero, bolsas y souvenirs, actividades de acuarismo, elaboración de shampoo, entre otras; muy pocas tenían una orientación específicamente en el campo laboral, tales como, maestranza, administración, ventas, operario industrial, mantenimiento, recepción.

<b>EPT - ONG</b>	<b>Ramking</b>	<b>Registros</b>
<i>Auxiliares de la producción de bienes</i>	19.55%	61
<i>Gastronomía</i>	18.27%	57
<i>Producción</i>	16.03%	50
<i>Auxiliares de la prestación de servicios</i>	9.62%	30
<i>Servicios varios</i>	9.29%	29
<i>Agrícola</i>	7.69%	24
<i>Procesos auxiliares de la producción de bienes</i>	7.69%	24
<i>Textil, confección y cuero</i>	7.05%	22
<i>Corredor comercial, vendedor domiciliario, viajante, promotor</i>	4.17%	13
<i>Alojamiento y turismo</i>	0.32%	1
<i>Asesoría consultoría</i>	0.32%	1
	100.00%	312

Cuadro 2. Fuente: Oficina Municipal de Empleo.

En el cuadro 2, se identifican las denominaciones de las actividades que se llevaban a cabo. En primer lugar, y con el porcentaje más alto encontramos auxiliares de la producción de bienes, aunque en el sistema informático impacta con este nombre, las tareas se orientaban a producir diferentes artículos en la institución que eran utilizados para venta en ferias anuales donde participaban los familiares de las personas con discapacidad.

Podemos sostener que esto se debe a que las ONG, generalmente reciben personas que tienen discapacidades más avanzadas, donde la inclusión laboral es más compleja, debido a dificultades en la comprensión de lenguaje, comportamiento, entendimiento, reflexión y autonomía; sumado a que los tratamientos médicos conllevan un acompañamiento y

contención más rigurosa por parte de los Equipos Técnicos Interdisciplinarios. De esta forma, se evidencia que la planificación de actividades terapéuticas no tiene por fin acercarlos al mercado laboral concreto, pero si crear espacios individuales y grupales cuyo eje sea socializar fuera del entorno habitual, fortalecer su autonomía, y mantener la mente activa.

Tal como se hizo mención en la tabla 2, se pudo identificar las diferentes actividades que se realizaban en el interior de las instalaciones de la ONG, que articulaban, por un lado, con la Oficina de Empleo que se ocupaba de entrevistar a las personas con discapacidad e ingresarlas en la plataforma informática; y por otro, con el MTEySS de la Nación, organismo que aprobaba y ejecutaba el proyecto para otorgarle inicio.

### **Programa de Inserción Laboral**

El Programa de Inserción Laboral tiene por objeto promover la inserción de trabajadores desocupados en empleos de calidad, mediante la asignación de una ayuda económica a sus destinatarios que podrá ser descontada de su salario por los empleadores con los que celebren un contrato de trabajo o inicien una relación de empleo público<sup>71</sup>.

Cuando una empresa incorpora personas con discapacidad desocupadas a través de este programa y las registra, reciben una ayuda económica del MTEySS de la Nación que cubre parte de su salario. La empresa se hace cargo de completar la diferencia para alcanzar lo que corresponde de acuerdo al Convenio Colectivo de Trabajo que se establece en el rubro donde se llevara a cabo la actividad laboral.

---

<sup>71</sup> Secretaria de Empleo. Resolución Ministerial 2186/2010. Aprueba el reglamento del Programa de Inserción Laboral. Fecha de sanción 29/12/2010. Publicada en el Boletín Nacional del 07/01/2011. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-2186-2010-177687>

La duración del beneficio será de 12 meses con posibilidad de extenderlo seis meses más. El aporte del MTEySS de la Nación variaba según el tamaño de la empresa y la jornada laboral; de esta manera, las empresas con menos trabajadores recibían una ayuda económica mayor que las grandes, siendo el orden el siguiente: Micro, Pequeña, Mediana y Grandes.

La Oficina de Empleo realizaba la preselección de los candidatos de acuerdo al perfil requerido y los derivaba para que el área de Recursos Humanos entrevistase y seleccionase al trabajador de acuerdo al puesto solicitado.

Presentaba compatibilidad con la aplicación de los beneficios impositivos nacionales y provinciales que se encontraban vigentes para la inserción laboral de trabajadores con discapacidad. Los beneficios impositivos son<sup>72</sup>:

- Deducción del 70% de Impuesto a las Ganancias Ley N°22.431. Sistema de Protección al Discapacitado, art. 23.
- Exención del 50% al contratar por tiempo indeterminado. Ley N°24.013 arts. 87 y 88.
- Descuento del 50% en ingresos brutos Ley. N° 10.592 art. 17.

Estos beneficios eran aplicados en el sector privado, en cambio en el sector público, los organismos estatales no pagan impuestos a las ganancias siendo no aplicable. Por lo tanto, se distinguen:

- Programa de Inserción Laboral en el Sector privado
- Programa de Inserción Laboral en el Sector público

---

<sup>72</sup> Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires. Recuperado:  
<https://www.trabajo.gba.gov.ar/index.php/beneficios-para-empresas>

A continuación, se expone un breve análisis sobre la experiencia del programa en el periodo estudiado. Los datos continúan siendo brindados por la Oficina de Empleo Municipal.

### **Programa de Inserción Laboral en el Sector privado**

En consonancia con las entrevistas realizadas, estadísticamente comprobamos que existe una reducción importante en la implementación de este programa, evidenciando que 29 personas con discapacidad han tenido la posibilidad de concretar su contratación.

El número es bajo producto de diferentes variables, a saber: la incompatibilidad con la pensión no contributiva, ingresar formalmente en el ámbito de trabajo y ser despedido en un futuro, el empleador se limitaba a llevar adelante entrenamientos para el trabajo, pero sin concretar la posibilidad de contratar por tiempo indeterminado. Las empresas que se comprometían eran pocas, una de ellas, fue Moscuza, que incorporo 20 personas con discapacidad auditiva utilizando el entrenamiento para el trabajo y luego el programa de inserción laboral, capacitando al resto del personal en lenguaje de señas garantizando la comunicación inclusiva.

Tal como observamos en el cuadro, el porcentaje mayor se identifica en la denominación de servicios comunes, sociales y personales; y en menor medida comercio, construcción, fabricación de productos alimenticios, bebidas, productos metálicos y maquinarias, textiles y prendas de vestir, hoteles, y restaurantes.

Las tareas se encontraban vinculadas con la elaboración de alimentos, ayudante de cocina, recepción, gobernanta, confección de prendas, y operario industrial.

<b>PIL - EMPRESAS PRIVADAS</b>	<b>Ranking</b>	<b>Registros</b>
Servicios comunes, Sociales y personales	44.83%	13
Comercio	13.79%	4
Fabricación de Productos Alimentarios, Bebidas y Tabaco	13.79%	4
Fabricación de Textiles, Prendas de Vestir e Industria del Cuero	6.90%	2
Hoteles	6.90%	2
Explotación de minas y Canteras	3.45%	1
Fabricación de productos metálicos, maquinarias y equipos	3.45%	1
Industrias Metalicas Básicas	3.45%	1
Restaurantes	3.45%	1
	100.00%	29

Cuadro 3. Fuente: Oficina de Empleo Municipal.

### **Programa de Inserción Laboral en el Sector público**

En este caso, destacamos la incorporación de 95 personas con discapacidad en la planta municipal de la ciudad, tal como se puede identificar en el cuadro 4, las áreas a designar fueron: la Secretaria de Desarrollo Social y Derechos Humanos, Secretaria de Educación, Secretaria de Cultura, Secretaria de Desarrollo Productivo y Oficina de Empleo; los ingresos se encuadraron en la Ley 10.592, fomentando el cupo del 4% de la totalidad de su personal.

En esta instancia la PCD era informada sobre la incompatibilidad que existía con la pensión no contributiva, encontrándose mayormente predispuesto a perderla si la contratación se realizaba en la órbita estatal, ya que, la posibilidad de ser despedido era escasa y sólo por cuestiones de causa mayor. De esta forma se hace necesario resaltar que se encuentra una mayor predisposición en el ámbito público para efectuar contrataciones, no sólo por la normativa que lo regula, sino por la productividad y capacidad de la persona en consonancia con el puesto de trabajo a cubrir.

<i>PIL - SECTOR PÚBLICO</i>	<i>Ranking</i>	<i>Registros</i>
Producción/ Empleo	95.79%	91
Desarrollo Social/ Derechos Humanos	3.16%	3
Educación/Cultura	1.05%	1
	100.00%	95

Cuadro 4. Fuente: Oficina Municipal de Empleo

Lo analizado hasta el momento demuestra acciones positivas en el Entrenamiento para el Trabajo en términos de acompañamiento, contención, sostén e inclusión y por el contrario una falencia importante en lo referente al Programa de Inserción laboral. La falta de cumplimiento por parte del sector privado, está relacionado con que el Estado no llega a cubrir en su totalidad el porcentaje que establece la Ley 10.592 para la contratación por tiempo indeterminado. Además, a esto debemos sumarle prejuicios y desconocimiento sobre los tipos de discapacidad, falencias edilicias de accesibilidad y, por último, que los tiempos establecidos en la realización de las tareas y el cumplimiento de los objetivos laborales constituían una dificultad para que el personal de planta acompañe y capacite a una persona con discapacidad en un nuevo ámbito de trabajo.

### **Programa de Empleo Independiente para trabajadores con discapacidad**

Este programa de empleo asiste a personas desocupadas con discapacidad promoviendo su inserción laboral o mejora en la calidad del empleo, mediante el apoyo al desarrollo y formalización de emprendimientos productivos y el fortalecimiento de entramados y redes asociativas locales. Se encuentra dirigido a personas con discapacidad, mayores de 18 años de edad, adheridos en el Programa Promover la Igualdad de Oportunidades de Empleo,

quienes debían aprobar el curso de gestión empresarial, definir los recursos necesarios para el desarrollo del plan, contar con conocimientos sobre cálculo de costos, ingresos y proyección de resultados e interiorizarse sobre los derechos y obligaciones como trabajadores independientes<sup>73</sup>.

Los emprendimientos, que pueden ser individuales o asociativos, cuentan con asistencia técnica través de un curso de gestión empresarial, apoyo en la formulación del proyecto y acompañamiento en su implementación. Se otorga un subsidio no reembolsable como capital inicial que puede destinarse a herramientas, maquinarias, insumos, instalaciones de electricidad o gas. Si el emprendimiento cuenta con antigüedad de un año, y cumplió con la rendición de cuentas del primer subsidio y justifique la pertinencia del cobro de uno nuevo, los emprendedores podrán acceder a un único refinanciamiento.

A su vez, la persona debía inscribirse en el monotributo social para generar un punto de facturación y registrar las ventas que realizaría una vez que recibiera el capital inicial. Esto ha presentado grandes inconvenientes en aquellas personas con discapacidad que percibían la pensión no contributiva, debido a la incompatibilidad que presentaba con el monotributo social, obligando a los participantes a abandonar el programa, dejándolo inconcluso.

Cabe destacar que, en caso de ser necesario, los interesados podían asistir al curso de gestión empresarial acompañados por un familiar o acompañante terapéutico, quien podría asesorarlo al momento de tomar notas, ya que la asistencia a las clases debía ser completa. Al

---

<sup>73</sup> Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad social de la Nación. Secretaria de Empleo. Programa de Empleo Independiente. Aprobado por Resolución Ministerial: 2044/2014. Publicada en el Boletín Oficial del 27/08/2014. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/discapacidad/pei>

respecto podremos identificar en el gráfico 3 la cantidad de personas que pudieron completar el proceso.

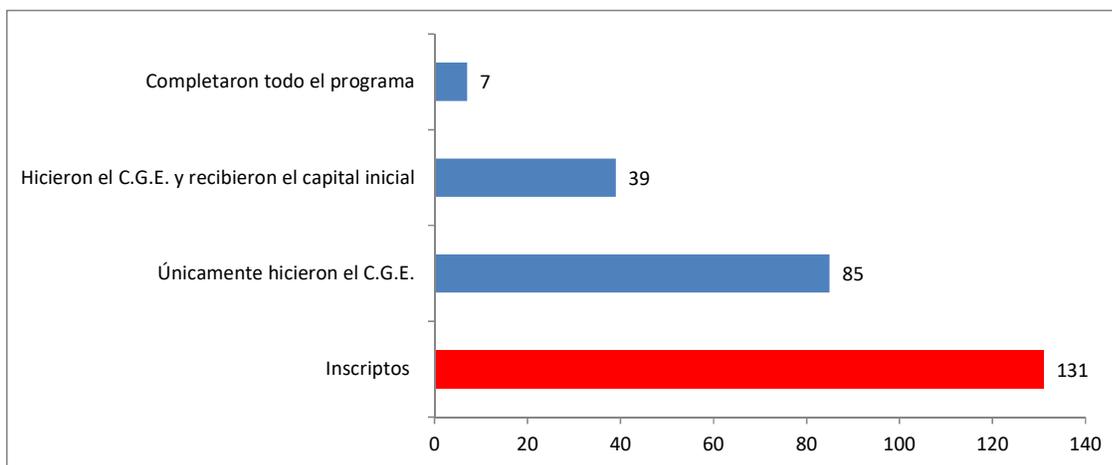


Gráfico 3. Distribución de personas por permanencia en el programa de empleo independiente.

Dentro de este marco, encontramos un total de 131 personas con discapacidad inscritos en el programa, de los cuales 85 realizaron el curso de gestión empresarial, sin lograr completar el recorrido porque decidían continuar cobrando la pensión no contributiva debido la incompatibilidad con el monotributo social, optando por otra contraprestación, en su mayoría, terminalidad educativa o postularse en entrenamientos para el trabajo relacionados con su perfil.

En este mismo contexto, el proyecto debía presentarse en forma digital, existiendo un alto grado de desconocimiento sobre la utilización de herramientas informáticas básicas como word, excel o navegación en internet, por lo tanto, se derivaba al participante a centros de formación profesional para que se inscribiera en un curso gratuito de operador básico de pc, aprendiendo las nociones básicas pertinentes.

Se hace necesario resaltar que 39 personas pudieron realizar el curso de gestión empresarial, recibiendo el capital para concretar la compra de los materiales e insumos del proyecto que generalmente se encontraban orientados a: confección de indumentaria y de bolsas ecológicas, pintado a mano de uniformes, elaboración de artesanías y adornos de cerámica, mueblería y artículos de decoración para niños, arreglo domiciliario de refrigeración y aire acondicionado, mantenimiento de alfombras, servicio de peluquería canina, asesoramiento particular de seguros, servicios de belleza domiciliaria tales como peluquería y manicura, servicios particulares de pintura, herrería, plomería, gas y electricidad, serigrafía e impresiones, producción de miel y dictado de clases particulares de inglés.

Por último, es importante destacar que 7 personas con discapacidad además de culminar el programa solicitaron una refinanciación por el éxito de su emprendimiento. Las dos líneas que prosperaron fueron confección y venta de indumentaria; y elaboración y venta de artesanía, fomentado de esta manera el autoempleo como una alternativa positiva dentro del mercado laboral.

## **Capítulo VI.**

### **Conclusiones – Propuestas.**

*“La única discapacidad en la vida es una mala actitud”. Scott Hamilton.*

## Conclusiones

Históricamente en la sociedad ha existido un sentido de normalidad que miraba para otro lado ante aquellas personas que tenían una discapacidad, el imaginario social se encontraba representado por dos visiones, por un lado, las personas denominadas normales y por otro, las personas con discapacidad, estableciéndose un enfoque de normalización y naturalización de esta dualidad. Este contexto los sumió en una situación de vulnerabilidad que se fue modificando paulatinamente durante el transcurso del tiempo, transitando por diferentes modelos que han analizado el lugar que la sociedad les ha otorgado, desde la invisibilización en términos de su propia productividad laboral, hasta el reconocimiento de sus derechos, deberes, obligaciones y capacidades. El cambio de paradigma definitivo lo constituyó la aprobación de la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad en el año 2008, reconociendo su capacidad jurídica, sus derechos y deberes como ciudadano participe de toda comunidad.

El reclamo por visibilizar sus necesidades insatisfechas, entre ellos, el derecho a trabajar, educarse y vivir en condiciones dignas, actuó como motivación inicial para llevar adelante la investigación teniendo en cuenta que la tarea no sería sencilla. Esto debido a que e iba a llevar a cabo en una ciudad que se ha destacado durante el transcurso de su historia por ser activa durante las temporadas de verano, enfocada mayormente en fomentar la actividad laboral desde diciembre hasta abril, y a la vez, situada durante diez años consecutivos, desde el año 2010 hasta 2018, entre los primeros puestos de desocupación a nivel nacional. Denominada e identificada a nivel nacional como “la ciudad feliz”, donde arribaban miles de turistas por año, ofreciendo gran variedad de comidas, atracciones, espacios culturales,

recreativos, playas familiares y una prometedora oferta laboral. A pesar de sus atracciones, durante el periodo estudiado se presentará un panorama desolador para cualquier persona que se encuentre interesado en ingresar a un empleo estable.

En este contexto, las 66.000 personas con discapacidad que residen en la ciudad pueden experimentar que su inserción sociolaboral tiene cada vez mayores dificultades y limitaciones, no sólo por el alto nivel de desempleo, sino también, por los prejuicios que aún, a pesar de los cambios de paradigmas y las luchas ganadas persisten en parte del sector empresarial. En este escenario, cabe preguntarnos, cómo ingresar en un trabajo que otorgue continuidad, estabilidad social y económica cuando la representación social de la discapacidad aún está asociada a la enfermedad, al ausentismo y a la improductividad laboral.

En este punto, y ante el panorama descrito, los interrogantes principales estarán abocados a investigar: cuáles son las políticas públicas de empleo implementadas en el periodo propuesto que fomentan la inserción sociolaboral para las personas con discapacidad y cuál es su alcance en el ámbito público y privado, permitiéndome formular la hipótesis que inicia este recorrido:

*“Las políticas públicas de empleo que se implementaron en la ciudad de Mar del Plata desde el año 2010 hasta el 2018, promovieron la inserción sociolaboral en empleos de calidad a partir de la construcción de un proyecto formativo y/o educacional”.*

Las entrevistas, el material bibliográfico y las estadísticas expuestas en la investigación nos brindan la afirmación de la hipótesis propuesta, las políticas públicas de empleo impactaron positivamente en las personas con discapacidad, logrando su inserción sociolaboral, debido a que la incorporación en prácticas calificantes encuadradas en

entrenamientos para el trabajo o asimismo, la contratación por tiempo indeterminado a través del programa de inserción laboral, alcanzaron la internalización de conocimientos propios del mundo del trabajo; y a su vez, a partir de su inclusión en formación profesional y terminalidad educativa, lograron adentrarse en nuevos espacios, experimentado sentimientos de pertenencia e identificación con grupos externos a sus círculos familiares. En efecto, estos espacios, educativos y laborales, otorgan una mirada distinta de su propia cotidianeidad, de sus ideas, intereses y motivaciones, y paralelamente, de su propia discapacidad, la cual deja de plantearse como una dificultad o limitación al momento de iniciar la búsqueda de un trabajo que le permita proyectar un proyecto de vida digno, acorde a sus necesidades. Por lo tanto, su inserción sociolaboral se logra a partir de la combinación y coordinación de las políticas públicas de empleo, permitiéndoles construir un proyecto educacional y laboral en empleos de calidad desarrollando durante el proceso sus potencialidades y competencias laborales.

Es necesario destacar que las escasas ofertas laborales, afectan el autoestima y por ende las expectativas se ven alteradas ante un desempleo que se presenta sostenido en el tiempo, afectando su salud mental, colocando al trabajo como una idealización, que en caso de conseguirlo estarían dispuestos a desempeñarse en cualquier tarea aunque no experimenten satisfacción personal y no puedan llevar a cabo las tareas; erosionando así, su confianza, autoestima, provocando sentimientos de discriminación y exclusión cuando una persona se siente capacitada para trabajar y deseando hacerlo, no consigue un trabajo estable, o no se siente cómodo en cumplir la tarea asignada.

Lo expuesto, permite analizar que las experiencias transitadas a partir de su inclusión y participación en las políticas públicas de empleo analizadas, tenían un carácter integral y

positivo, construyendo un sentimiento de seguridad al ser capaces de incorporarse y adaptarse en un ámbito laboral, socializando fuera de su entorno, resolviendo dificultades, relacionándose con sus compañeros de trabajo, recibiendo directivas de jefes e internalizando herramientas propias de las tareas que llevaban a cabo, y a fin de mes percibir la compensación económica, o el salario mínimo vital y móvil, cuestión trascendental para quienes reciben dinero por primera vez en su vida vinculado a conceptos tales como, la autonomía e independencia económica. Aunque en el caso de los entrenamientos para el trabajo, el monto percibido no equivalía a un salario completo, su significación social constituía un todo para la persona con discapacidad, y en la mayoría de los casos, representaba su único ingreso. Esto se encuentra vinculado con la representación social que tiene la persona con discapacidad sobre sí misma, al tener una visión negativa relacionada con su discapacidad y como esta, puede ocasionarle limitaciones para conseguir trabajo, apropiándose de un lugar que no fue construido por él como sujeto social, sino que tiene que ver con una construcción social que fue conformándose a lo largo de la historia, asociándolos a la improductividad laboral, y subestimando sus capacidades.

En base a lo analizado durante la investigación, se puede reflexionar que las acciones de las políticas públicas de empleo contribuyen a deconstruir este preconcepto negativo; en tal sentido, el programa de entrenamiento para el trabajo ha sido útil para modificar ese paradigma, fomentando prácticas positivas que les ha permitido identificar sus propios intereses, que quizás hasta ese momento eran totalmente desconocidos por ellos mismos, iniciando su recorrido sociolaboral, constituyéndolos en seres autónomos y sociales. De esta forma, la identificación de sí mismo y con el otro, es decir, con el compañero de trabajo o de

cursada, puede ser positiva e inmediata, comenzando a distanciarse y abstraerse de la exclusión y marginación que también es parte del sentir y actuar diario.

Tal como se mencionó en el desarrollo de la investigación, las políticas públicas de empleo apuntan a generar e internalizar conocimientos propios del mundo laboral, entendiendo que las herramientas educativas son esenciales en este proceso de construir un perfil productivo para adentrarse en el mundo del trabajo. Por lo tanto, es esencial tener en cuenta que los conceptos de educación y trabajo se encuentran íntimamente entrelazados y transitan un mismo recorrido: formarse, capacitarse y lograr implementar esos conocimientos adquiridos en ámbitos de trabajo o microemprendimientos. La construcción de toda competencia laboral comienza a partir del acceso a la educación y formación profesional y/o universitaria, fortaleciendo la confianza, autonomía y ampliando la igualdad de oportunidades laborales. Educación y trabajo, deben estar orientados y dirigidos hacia un mismo camino y objetivo, más aún, cuando en los comercios y las empresas marplatenses consideran que tener los estudios obligatorios completos es un requisito excluyente para realizar todo tipo de tarea laboral.

Este último punto, es un tema pendiente en la agenda pública, aunque se pudo avanzar en las instancias de trabajo, aún queda insuficiente la inclusión educativa a través de formación profesional y terminalidad educativa, considerando que ambos recorridos constituyen puentes trascendentales para garantizar la integralidad de derechos. Es importante destacar que toda política responde a una necesidad, y la escuela es un espacio de oportunidades, no sólo para la adquisición de conocimientos sino también, para el desarrollo de competencias laborales.

De esta forma, el trabajo constituye un ordenador social, un indicativo de autovaloración, utilidad y productividad para desarrollar las capacidades inherentes de todo ser humano en tareas de carácter integral e inclusivo. El trabajo desde el valor de la justicia social ayuda al crecimiento, hace al desarrollo de la vida y de las relaciones, no es sólo un instrumento de producción, es decir, una dimensión económica, sino también, una dimensión social fundamental de la vida de toda persona, permitiendo dignificar la existencia del hombre.<sup>74</sup>

El interés debe centrarse en posibilitar la reorientación de prácticas y acciones que fomenten intervenciones que promuevan la inclusión social y laboral, específicamente a partir de la integración y combinación de las políticas públicas de empleo hacia un mismo camino, deconstruyendo paralelamente la representación social negativa debido a que tienen un objetivo claro y direccionado que tiende a empoderar las capacidades, intereses y potencialidades de las personas con discapacidad.

En base a lo investigado se puede concluir que las políticas públicas de empleo para personas con discapacidad que se implementaron en la ciudad, tuvieron un alcance positivo en la comunidad y en ámbito público y privado, sin embargo, la planificación de una campaña de comunicación social que apuntase a la concientización del sector privado para contratar personas con discapacidad en términos de responsabilidad social empresarial hubiera contribuido a tener un alcance más amplio.

Por último, cabe mencionar que durante el transcurso de la investigación se han detectado empresas con un marcado compromiso por incorporar trabajadores desocupados

---

<sup>74</sup> Kirchner A. Vessvessian P. (2001). En busca de un ordenador social. Trabajo: agenda no resuelta. Editorial Espacio. Buenos Aires.

con diferentes discapacidades, pero aún queda un camino extenso por recorrer, reflexionando, si unas pocas pudieron implementar los programas de empleo exitosamente, otras tantas podrían replicar estas experiencias, innovando, fortaleciendo y alentando la responsabilidad social empresarial, gozando de los beneficios impositivos nacionales y provinciales que esto implica desde un encuadre ético, con prevalencia por el respeto de los derechos humanos, la credibilidad y la transparencia.

### **Propuestas.**

En base al análisis expuesto, la propuesta se encuentra vinculada con promover un trabajo conjunto y transdisciplinario que empodere el diálogo como herramienta de apoyo, y contención, involucrando a la sociedad, el Estado y al sector empresarial, propiciando charlas, eventos, ferias, campañas, talleres y capacitaciones de sensibilización y concientización que incentiven la contratación de personas con discapacidad difundiendo los beneficios impositivos.

A su vez, brindar capacitaciones a agentes estatales, municipal – provincial y nacional, para que recorran diariamente cada micro, pequeña y gran empresa de la ciudad, difundiendo los programas y la importancia de contratar personas con discapacidad articulando con otros organismos que implementen políticas para aquellas empresas que se encuentren en crisis y se vean imposibilitadas de incorporar personal, acompañándolas en la recuperación de su productividad.

Asimismo, se propone la creación de talleres protegidos de contención terapéutica en distintos barrios, considerando que sólo existe uno a nivel municipal y se encuentra en un punto territorial alejado de la ciudad, y no todas las personas con discapacidad pueden asistir, debido a que las zonas donde residen no transitan colectivos, remises y no cuentan con la accesibilidad suficiente para salir de sus hogares. En este punto, sería interesante replicar este taller, mejorando la facilidad de acceso para quienes necesiten realizar actividades terapéuticas y de inclusión sociolaboral.

Por otro lado, considerar la posibilidad de fomentar mayores recursos económicos a Centros de Día para que puedan reformularse y encuadrarse en Talleres Protegidos de Producción o puedan brindar mayores actividades de carácter terapéutico y contención social.

A su vez, conformar una Mesa de trabajo que integre distintos profesionales especializados en la temática para conformar redes de contención barrial, que actúen en la difusión los programas, sus beneficios, incentivando a las personas a capacitarse continuamente, y participar del grupo aportando su mirada, inquietudes y propuestas, concientizando a los ciudadanos, organismos y empresas que las necesidades laborales de las personas con discapacidad forman parte de la agenda pública. En efecto, el equipo deberá contar con trabajadores sociales, terapeutas ocupacionales, médicos, abogados, psicólogos y acompañantes terapéuticos que trabajen conjuntamente desde la propia transdisciplina.

Para finalizar, estas propuestas se abocan a analizar la reducción al que se suelen estar sometidas las políticas públicas, para repensarlas, planificando acciones que tengan en cuenta la aceptación y valoración del otro, las motivaciones e intereses que lo representan, formulando intervenciones inclusivas que permitan reforzar actitudes y aptitudes, construyendo de esta forma, un sujeto social que pueda sustentar su propia vida en un espacio totalmente dignificante.

### **Bibliografía**

Abad L. y Arroyo J. (2011). Políticas públicas de empleo y territorio. Informe final del Programa de Apoyo a la Consolidación y mejora de la calidad del Empleo en Argentina (CEA). Organización Internacional del Trabajo.

Aquin N. Acevedo P. Rotondi Gabriela. (2002). La sociedad civil y la construcción de la ciudadanía. Universidad de Costa Rica.

Castel R. (2014). Procesos de exclusión social en un contexto de incertidumbre. Revista Internacional de Sociología.

Corbetta P. (2007). Metodología y técnicas de investigación social. Editorial Interamericana de España. España.

Eroles C. Ferreres C. (2002). La discapacidad: Una cuestión de Derechos Humanos. Editorial Espacio.

Foucault, M. (2010). Hermenéutica del sujeto. Editorial Altamira. Buenos Aires.

Forni P. (2012). Reflexiones metodológicas en el Bicentenario: La triangulación en la investigación social: 50 años de una metáfora. Revista de ciencia política n°13/14. Eudeba.

Galende E. Kraut A. J. (2006). El sufrimiento mental. El poder, la ley y los derechos. Lugar Editorial S. A. Argentina.

García Canclini N. (1995). Consumidores y ciudadanos. Editorial Grijalbo. México.

Helbig D. Mazzola R. y García M. (2015). Servicios Públicos de Empleo en Argentina como pilar de apoyo a la política de empleo. Serie de documentos de Trabajo. 13. Organización Internacional del Trabajo.

Kirchner A. Vessvessian P. (2001). En busca de un ordenador social. Trabajo: agenda no resuelta. Editorial Espacio. Buenos Aires.

Kisnerman, N. (2005). *Pensar el Trabajo Social. Una introducción desde el construccionismo*. Editorial Lumen Humanitas. Buenos aires.

Mareño Sempertegui M. (2015). *Inclusión laboral de personas catalogadas como discapacitadas. Algunas reflexiones para un debate necesario*. Trabajo y sociedad. NB Núcleo Básico de Revistas científicas argentinas.

Mora M. (2002). *La teoría de las representaciones sociales de Serge Moscovici*. Universidad de Guadalajara. México.

Morin E. (1990). *Introducción al pensamiento complejo*. Editorial Gedisa. España.

Neffa J. C. (1999) *Orientación y sociedad*. Vol. 1. Actividad. Trabajo y Empleo.

Neffa J. C. (2011). *Políticas de empleo una visión sintética de largo plazo*. Revista Voces del Fénix. Editorial Universidad de Buenos Aires.

Oszlak O. (2009). *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad civil*. Volumen II. CIPPEC. Centro de implementación de políticas públicas para la equidad y el crecimiento.

Organización Internacional de Trabajo. (2018). *Creación de programas de aprendizaje profesional y de formación en lugares de trabajo inclusivos para las personas con discapacidad*.

Palacios A. (2008). *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las personas con discapacidad*. Ediciones Cinca.

Pelayo Pérez M. B. (2012). *Capital social y competencias profesionales: factores condicionantes para la inserción laboral*. Recuperado de: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2013/1250/factores-proceso-insercion-laboral.html>

Resico Marcelo F. (2011) Introducción a la economía social de mercado. Edición latinoamericana. Konrad Adenauer Stiftung.

Universidad Nacional de Mar del Plata, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Grupo Estudios del Trabajo. (2018). Informe Sociolaboral del Partido de General Pueyrredón. (Informe No. 23). Mar del Plata. Recuperado de: <http://nulan.mdp.edu.ar/3036/>

Organización Internacional del Trabajo. Empleabilidad concepto. Recuperado de: <https://www.oitcinterfor.org/?q=taxonomy/term/3406#:~:text=empleabilidad,y%20conservar%20un%20trabajo%20decente.>

Organización Internacional del Trabajo. Discapacidad y trabajo. Recuperado de: [https://www.ilo.org/global/topics/disability-and-work/WCMS\\_475652/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/disability-and-work/WCMS_475652/lang--es/index.htm)

Psicología y mente. Medicina y salud. Los seis tipos de discapacidad y sus características. Recuperado de: <https://psicologiymente.com/salud/tipos-de-discapacidad>

Dirección Provincial de Estadística. Proyección de la Población 2025. Recuperado de: [http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/images/Proyecciones\\_x\\_municipio\\_2010-2025.pdf](http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/images/Proyecciones_x_municipio_2010-2025.pdf)

Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Ares. SECLAS. Servicio de Colocación Laboral Selectiva para personas con discapacidad. Recuperado de: <https://www.trabajo.gba.gov.ar/programas-provinciales/seclas>

Ministerio de Trabajo de la Provincia de buenos Aires. Recuperado de: <https://www.trabajo.gba.gov.ar/index.php/beneficios-para-empresas>

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Acciones de Entrenamientos para el Trabajo. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/ept>

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad social de la Nación. Secretaria de Empleo. Programa de Empleo Independiente. Aprobado por Resolución Ministerial 2044/2014. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/discapacidad/pei>

Oficinas de Empleo. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/mapa-oficinas>

Secretaria de Empleo. Resolución Ministerial 2186/2010. Aprueba el reglamento del Programa de Inserción Laboral. Fecha de sanción 29/12/2010. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-2186-2010-177687>

Constitución Nacional Argentina. Ley 24.430. Sancionada el 15/12/1994. Promulgada el 3/01/1995

Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad. Recuperado de: <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>

Clasificación Internacional del Funcionamiento, aprobada el 22/05/2001, por 191 países que integran la Organización Mundial de la Salud. Recuperado de: <https://disiswork.com/blog/tipos-de-discapacidad/>

Decreto 312/2010. PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.). LEY 22.431 - SU REGLAMENTACION Fecha de sanción 02/03/2010. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/164909/norma.htm>

Ley provincial N° 10.592. Régimen jurídico básico e integral para las personas con discapacidad. Fecha de promulgación: 13/11/1987. Recuperado de: <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/1987/10592/6236>

Ley Nacional de Empleo N ° 24.013. Fecha de sanción 13/11/1991. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24013-412>

Ley 24.308. Concesión de pequeños comercios para PCD. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/discapacidad/comercios#:~:text=La%20Ley%20N%C2%BA%2024.308%20dispone,promedio%20diario%20de%20300%20personas>

Ley 22.431. Sistema de protección integral de los discapacitados. Publicada en el Boletín Nacional del 20/03/1981. Fecha de sanción 16/03/1981. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-22431-20620>

Ley 24.901. Fecha de sanción 05/11/1997. Sistemas de prestaciones. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24901-47677>

Ley 25.280. Aprobación nacional de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. Guatemala. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/63893/norma.htm>

Ley Nacional de Salud Mental N°26.657. Fecha de sanción 25/11/2010. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26657-175977>

Ley nacional 26.378. Fecha de sanción 21/05/2008. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26378-141317>

Ley 26.816 Régimen Federal de Empleo Protegido para personas con discapacidad. Decreto Nacional 1.771/2015. Recuperado de: <http://www.saij.gob.ar/1771-nacional-reglamentacion-ley-26816-sobre-regimen-federal-empleo-protegido-para-personas-discapacidad-dn20150001771-2015-08-26/123456789-0abc-177-1000-5102soterced>

Municipalidad de General Pueyrredón. Reporte sobre discapacidad. 2020. Recuperado: [https://www.mardelplata.gob.ar/documentos/desarrollo\\_social/reporte%20de%20discapacidad%202020.pdf](https://www.mardelplata.gob.ar/documentos/desarrollo_social/reporte%20de%20discapacidad%202020.pdf)

Normas Uniformes sobre la igualdad de las personas con discapacidad. Resolución Aprobada por la Asamblea General, Cuadragésimo octavo periodo de sesiones, de 20/12/1993. Recuperado de: <https://www.un.org/esa/socdev/enable/dissres0.htm>

Diario La Capital Mar del Plata. Fecha de publicación: 19/09/2019. Recuperado de: <https://www.lacapitalmdp.com/con-un-134-mar-del-plata-otra-vez-lidera-el-ranking-de-desocupacion/>

Diario La Capital Mar del Plata. Fecha de publicación: 22/04/2019. Recuperado de: <https://www.lacapitalmdp.com/los-negocios-de-mar-del-plata-que-hicieron-historia-y-debieron-cerrar/>

Portal de noticias: Entre líneas. Fecha de publicación: 19/06/2019. Recuperado de: <https://www.entrelines.info/articulo/1065/21093/desocupacion-mar-del-plata-tiene-32-mil-personas-sin-trabajo>