

IDENTIFICACIÓN DE BARRERAS PARA LA INCLUSIÓN LABORAL DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Ilustración de portada: imagen de seis engranajes en articulación sobre un fondo de color verde



Alianza
de Organizaciones por los Derechos
de las Personas con Discapacidad
en Uruguay



Uruguay
Presidencia



Ministerio
de Desarrollo
Social

Identificación de barreras para la inclusión laboral de personas con discapacidad

“Integración de los derechos humanos de las personas con discapacidad en las acciones de recuperación COVID-19 y en el marco de cooperación ONU 2021-2025”

Puntos focales de Naciones Unidas:

Oficina de la Coordinadora Residente - Naciones Unidas en Uruguay

ONUMUJERES

UNFPA

OIM

OIT

Puntos focales de Gobierno:

AUCI - Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional

MIDES - Secretaría Nacional de Cuidados y Discapacidad

Punto focal de Sociedad Civil:

Alianza de Organizaciones por los Derechos de las Personas con Discapacidad de Uruguay

Autor: Beatriz Irisarri

Edición Gráfica: Jorge Andrés Rodríguez Ángel

Uruguay, marzo 2021

El análisis y las recomendaciones de políticas contenidas en este informe no reflejan necesariamente las opiniones del Sistema de las Naciones Unidas ni de sus Estados miembros.

Se agradece la difusión en cualquier medio, con indicación de la fuente.

Índice

Resumen ejecutivo	5
Introducción	8
Caracterización de la situación de las personas con discapacidad e incidencia del contexto COVID-19 en Uruguay	10
Estrategia metodológica	17
Aproximaciones conceptuales para el análisis de las barreras a la inclusión laboral de las personas con discapacidad	19
Análisis de las barreras para la inclusión laboral de las personas con discapacidad en Uruguay	27
Caracterización de las políticas públicas para las personas con discapacidad con énfasis en el análisis de la oferta formativa profesional y los apoyos para la inclusión laboral	27
La normativa internacional y nacional en materia de protección de los derechos de las personas con discapacidad con foco en el derecho al trabajo	28
Caracterización del diseño institucional para el abordaje de la discapacidad en Uruguay	43
La oferta formativa estatal para las personas con discapacidad	64
La perspectiva de la sociedad civil organizada	70
Las organizaciones de la sociedad civil para la discapacidad	50
La perspectiva de la organización sindical	98
La perspectiva del sector empresarial	100
Análisis de barreras y obstáculos identificados	105
Barreras específicas según los distintos tipos de discapacidad y género	105
Barreras vinculadas a la política pública en materia de formación e inclusión laboral	109
Barreras culturales/simbólicas	112

Recomendaciones	113
Sobre el diseño institucional público para la política orientada a la discapacidad	113
Sobre la normativa nacional vigente de promoción al empleo para PcD y su implementación.....	115
Sobre la educación formal obligatoria y la formación para el empleo	116
Sobre los apoyos estatales para el empleo	118
Sobre las barreras culturales y simbólicas	120
Sobre futuras líneas de investigación en materia de discapacidad y empleo	121
Bibliografía	122
Anexos	128

Resumen ejecutivo

El presente estudio forma parte del proyecto denominado “Integración de los derechos humanos de las personas con discapacidad en las acciones de recuperación COVID-19 y en el marco de cooperación ONU 2021-2025”, implementado por Naciones Unidas. Su objetivo es identificar las barreras que existen actualmente para la inclusión socio laboral de las personas con discapacidad (PcD, de aquí en adelante) y realizar recomendaciones para su progresiva eliminación. Con este objetivo, se analiza la normativa vigente, se sistematiza las investigaciones realizadas en Uruguay y en el extranjero sobre inclusión laboral de las PcD y se releva la perspectiva de las organizaciones de PcD, el movimiento sindical y las cámaras empresariales.

La metodología seleccionada es de carácter cualitativa, basada fundamentalmente en entrevistas semiestructuradas dirigidas a informantes calificados involucrados en distintos aspectos de la inclusión laboral de las PcD en Uruguay

El informe inicia con una breve caracterización general de la situación de las personas con discapacidad en Uruguay y la negativa repercusión que ha tenido la pandemia por COVID 19 en sus condiciones de vida. Esta sección, incluye algunos indicadores básicos como la prevalencia de la discapacidad en el total de la población, y datos sobre el nivel educativo y acceso al mercado de trabajo de las PcD. Los datos demuestran que en Uruguay esta población se encuentra en condiciones de mayor vulnerabilidad social en comparación con la población en general, con menor acceso a la educación y al empleo. Asimismo, a falta de datos desagregados por sexo, se cita bibliografía extranjera para tratar la condición particularmente desventajosa de las mujeres con discapacidad.

A continuación, el informe desarrolla algunos conceptos clave para abordar la discapacidad como construcción social y analizar la inclusión laboral de las personas en esta situación. Se hace mención a los distintos enfoques que persisten sobre la discapacidad y cómo estos inciden en el diseño de la política pública.

La descripción de las barreras para el acceso al empleo de esta población incluye: un análisis de los instrumentos de política pública en Uruguay para la promoción del empleo de las PcD; un resumen de las principales conclusiones de trabajos académicos realizados principalmente en España y Uruguay e informes de OIT; además de información detallada acerca de la perspectiva de organizaciones de personas con diversas discapacidades.

El modelo social de la discapacidad como referencia conceptual predomina entre los entrevistados y desde esta concepción se analizan las barreras para el acceso al empleo identificadas. El informe categoriza estas barreras en tres grandes aspectos: obstáculos que surgen la propia situación de discapacidad y su interacción con el entorno; carencias vinculadas a la política pública; y barreras culturales y simbólicas.

Las organizaciones entrevistadas y la bibliografía consultada coinciden en señalar que las barreras culturales son el mayor obstáculo para concertar la inclusión laboral de las PcD. Los estereotipos, preconceptos y prejuicios sobre las personas con discapacidad y en particular sobre las mujeres con discapacidad, persisten en toda la sociedad, incluyendo a actores fundamentales en los procesos de inclusión laboral (empleadores, responsables de política pública y familiares de las PcD) provocando situaciones de discriminación y exclusión. La exclusión del sistema educativo, como consecuencia también de la carencia de una política de educación inclusiva, surge en casi todos los casos al señalar las dificultades para acceder a un empleo. Asimismo, se mencionan como obstáculos para concertar la formación profesional o acceder a un empleo: la falta de condiciones de accesibilidad en los espacios públicos, de enseñanzas y en el transporte y las responsabilidades por tareas no remuneradas en hogar, asumidas principalmente por mujeres con discapacidad.

Entre los empleadores, los preconceptos en torno a la discapacidad se manifiestan en la ausencia de una política inclusiva en las empresas, lo que implica un desconocimiento de las potencialidades de los trabajadores/as con discapacidad y la carencia de condiciones de accesibilidad en los espacios de trabajo.

Para finalizar, el informe propone recomendaciones de política pública orientadas a mitigar las barreras para la inclusión laboral de las PcD desarrolladas en las secciones anteriores. Las recomendaciones abarcan los siguientes aspectos: el diseño institucional para abordar la discapacidad; la normativa vigente para la promoción del empleo; la oferta educativa y de formación profesional; pautas culturales; y sugerencias para profundizar la investigación en torno a discapacidad y empleo. Del análisis desarrollado en el informe surge la necesidad de: fortalecer la institucionalidad creando un organismo independiente que funcione como rector de la política pública de discapacidad; concretar la aplicación plena de las leyes 18.651 y 19.691; generar un sistema único de valoración y acreditación de la discapacidad para acceder a todas las presentaciones y apoyos previstos para esta población; e incorporar medidas para promover la reflexión a nivel social sobre los prejuicios y estereotipos que persisten para caracterizar a las personas con discapacidad; entre otras recomendaciones desarrolladas en la última sección del informe.

Introducción

Las personas con discapacidad en general conforman uno de los sectores poblacionales más marginados y discriminados, no sólo en nuestro país, sino en el resto del mundo. Suelen enfrentar diversas barreras (materiales y simbólicas) para hacer efectivo ejercicio de sus derechos fundamentales, entre los que se encuentran el derecho al trabajo remunerado (OMS, 2011). Se caracterizan por tener condiciones de vida peores que el resto de la población, destacándose bajos niveles educativos, múltiples dificultades para cubrir sus necesidades en materia de salud, elevados niveles de pobreza, así como peores tasas de participación en el mercado laboral en comparación con el resto de la población (OMS, 2011). Su inserción laboral tiende a ser bajo formatos de informalidad y precariedad y en sectores y puestos de trabajo de baja calificación y jerarquía, siendo muy residual la proporción de quienes acceden a trabajos remunerados considerados como “decentes”. La Organización Internacional del Trabajo define el trabajo decente como “el trabajo productivo en el cual los derechos son respetados, con seguridad y protección y con la posibilidad de participación en las decisiones que afectan a los trabajadores” (OIT, 2000:10). Asimismo, es preciso señalar que la crisis económica y social provocada por la pandemia del COVID-19, no ha hecho más que empeorar las condiciones de vida de esta población y dificultar su permanencia en el mercado de trabajo, así como limitar sus posibilidades de inclusión laboral.

Naciones Unidas tiene entre sus objetivos promover el empleo y el trabajo decente para las personas con discapacidad en igualdad de condiciones que los demás trabajadores y trabajadoras, sensibilizar acerca de las competencias de las personas con discapacidad, así como contribuir a erradicar las ideas preconcebidas y las actitudes negativas hacia ellas en todos los ámbitos de la vida. En particular, en el párrafo 16 de la Recomendación núm. 168 de Organización Internacional del Trabajo (OIT), se insta a que se adopten medidas de información pública, a fin de superar los prejuicios, la información defectuosa y las actitudes desfavorables para el empleo, la integración y reintegración de personas con discapacidad en

la sociedad. En este sentido, se considera que para lograr que las personas con discapacidad puedan acceder a trabajos decentes, es necesario conocer cuáles son las barreras de inclusión socio laboral desde la perspectiva de las organizaciones de personas con discapacidad y de las organizaciones de empleadores y trabajadores/as en el Uruguay, así como también valorar y analizar la respuesta que actualmente ofrece la política pública.

Este propósito se torna aún más relevante en el marco de la crisis económica generada por la COVID-19 y la búsqueda de una recuperación económica que sea más inclusiva e intente no dejar a nadie atrás.

Caracterización de la situación de las personas con discapacidad e incidencia del contexto COVID-19 en Uruguay

Las personas con discapacidad suelen ser las más excluidas, marginadas, estigmatizadas y vulneradas en sus derechos no sólo en nuestro país y región, sino a nivel mundial (UNDESA, 2018). Más de mil millones de personas viven en todo el mundo con alguna forma de discapacidad (más del 15% de la población mundial) y de ellas, casi doscientos millones experimentan dificultades considerables en su funcionamiento. Además, se estima que la proporción de personas en dicha situación se incrementará con el tiempo, dada la tendencia al aumento de la esperanza de vida, así como de las enfermedades crónicas y trastornos o problemáticas vinculadas a la salud mental (OMS, 2011).

Alrededor de 66 millones de personas en nuestro continente manifiestan tener, al menos, un tipo de limitación ya sea motriz, sensorial o intelectual, lo que significa que aproximadamente un 12 % de la población de cada país experimenta alguna forma de discapacidad. A su vez, la cantidad de mujeres que tienen discapacidad no sólo es mayor a la de los varones (Peláez Narváez, 2017), sino que éstas se encuentran en peores condiciones sociales, económicas, educativas (Calderón, Sánchez, y Pérez, 2020), experimentando mayores niveles de exclusión y aislamiento social y riesgos de sufrir situaciones de violencia (Peláez y Villarino, 2016).

Muchas de las discapacidades suelen traer aparejadas desventajas para las personas, aspecto que se refleja en peores indicadores sanitarios, académicos, laborales y de pobreza en este sector poblacional (OMS, 2011).

En el caso de Uruguay, la última información disponible sobre las personas con discapacidad fue relevada mediante el Censo del 2011 de Población, Hogares y Viviendas del Uruguay realizado por el Instituto Nacional de Estadística (INE). En esta oportunidad, se incorporaron en los cuestionarios censales, a diferencia de otras encuestas previamente realizadas, preguntas específicas sobre las limitaciones auto percibidas por

las personas encuestadas, considerándose tres niveles o grados diversos: leve, moderado o severo¹. Los resultados arrojados por dicha encuesta muestran que casi el 16% de la población, expresa tener, al menos, una limitación. La discapacidad permanente de acuerdo con Núñez (2014), se concentra dentro de la categoría denominada como grado de discapacidad leve (72,7%), siguiéndole la moderada (23,3%) y severa (4,0%). Asimismo, las mujeres presentan mayores porcentajes de discapacidad en todos los tramos etarios, así como grados de discapacidad, representando el 60% del total de esta población. A la vez, la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS) del Banco de Previsión Social (BPS) para el período 2015-2016 constata que 210.472 personas entre 18 y 65 años se encuentran en situación de discapacidad, de las cuales 89.309 declaran necesitar ayuda vinculada a dicha discapacidad.

Las condiciones de vida de las personas con discapacidad en Uruguay son peores que las del resto de la población sin discapacidad. Al respecto, un documento elaborado por el Programa Nacional de Discapacidad (PRONADIS) con apoyo de la UDELAR (2015), constata que la mitad (48%) de las personas con discapacidad pertenecen a los hogares de menores ingresos de nuestro país, basándose en la información recogida en distintas encuestas². Existe una relación o círculo vicioso entre discapacidad y pobreza, en la cual ambas cuestiones se retroalimentan recíprocamente. En sintonía con ello, Martínez Ríos (2011:68), afirma que: “por una parte, la pobreza, produce discapacidad, que puede resultar como consecuencia de una alimentación inadecuada o desnutrición, por falta de cuidados sanitarios, como cuidados perinatales, durante la maternidad o por causa de enfermedades y deficiencias que podían haber sido evitadas, siendo el problema principal la falta de prevención. Por otra parte, la discriminación que se deriva de la discapacidad lleva a la exclusión, la marginación, la falta de estudios, el desempleo, y todos estos factores aumentan el riesgo de pobreza.”.

En cuanto a la información disponible sobre los niveles educativos alcanzados por las personas con discapacidad, el estudio de PRONADIS y la UDELAR (2015), muestra que tan sólo un 32% del total logra completar la enseñanza primaria. Asimismo, se argumenta que, al aumentar el nivel

educativo máximo alcanzado, las diferencias entre la población con y sin discapacidad se acentúan, llegando en el nivel secundario completo o más con 19 puntos porcentuales de diferencia de la segunda respecto a la primera. El porcentaje de personas con discapacidad de 25 años o más de edad que carecen o tienen muy bajo nivel educativo ronda el 38% del total de esa población, lo que muestra una significativa (y desfavorable) diferencia con respecto a la población sin discapacidad entre quienes sólo un 12.6% tiene bajo nivel educativo.

Por otra parte, es imprescindible tener en cuenta que existen diversos tipos de discapacidad, es decir que este sector de la población es muy heterogéneo, tanto en lo que respecta a las limitaciones que tienen, como a las necesidades de apoyo que de las mismas se derivan. Esto significa que los grados de dependencia/autonomía varían de acuerdo al tipo de discapacidad. Por tanto, no todas las personas con discapacidad requieren del apoyo permanente de otra para llevar a cabo las actividades básicas y/o instrumentales para la reproducción o sostenibilidad cotidiana de su existencia o supervivencia. El apoyo permanente para realizar las actividades más elementales de la vida (alimentación, higiene, vestimenta, movilización intra hogar, entre otras) es fundamentalmente requerido en los casos de discapacidad que implican un grado de dependencia severa. Estas personas no tienen posibilidad alguna de trabajar de forma remunerada o no remunerada, dado la dependencia funcional casi o totalmente absoluta de otra persona para vivir, a raíz de una discapacidad que lo coloca en esa situación. Sin embargo, existe una proporción elevada de personas que, aun teniendo una discapacidad y, a pesar de requerir apoyos específicos para realizar diversas actividades instrumentales, están en condiciones de estudiar y desempeñarse en algún tipo de actividad laboral. Este trabajo se centra en el estudio del conjunto de personas con discapacidad que están en condiciones de desempeñarse laboralmente en algún empleo.

De acuerdo con Stang (2011), en América Latina, casi el 70% de esta población, se encuentra desempleada o excluida de la fuerza laboral. En Uruguay, el Censo de 2011 muestra que la tasa de actividad laboral de las personas con al menos una limitación, alcanza el 36,89% en edad de trabajar, cifra significativamente menor al nivel de actividad general

de la población, el cual ronda en el 60% (Mareño, 2019). A su vez, según PRONADIS y UDELAR (2015), el promedio de ingresos por trabajo de la población con discapacidad es un 37% inferior al que percibe por este concepto la población sin discapacidad.

No se cuenta con información estadística que nos permita conocer otras características ligadas al sector de actividad, tipo de tareas realizadas y jerarquía de los puestos de trabajo ocupados por esta población u otros aspectos relativos a sus condiciones laborales (tipo de contrato, jornada, remuneración, entre otros). Tan sólo conocemos los porcentajes totales de personas con discapacidad que ingresan a trabajar de forma remunerada en la Administración Pública a partir de diversos informes elaborados por la Oficina Nacional de Servicio Civil. De estos informes surge que en 2012 el ingreso de esta población a la Administración Pública fue del 0,4%, en 2014 ascendió al 1,04%, descendiendo en 2016 al 0,66% y volviendo a aumentar en 2019 al alcanzar el 1,3% de las vacantes.³

Por otro lado, no se cuenta con información desagregada por sexo que permita caracterizar diferencias en la participación en el mercado de trabajo. No obstante, la literatura especializada en la materia coincide en señalar que son las mujeres, quienes se encuentran por lo general en situaciones más desventajosas respecto sus homólogos varones, registrando en general tasas de actividad menores. Ello debido a que se enfrentan a mayores barreras u obstáculos que los hombres a lo largo de todo el proceso de inserción laboral. Asimismo, cuando logran acceder al empleo, lo hacen en ocupaciones caracterizadas por peores condiciones laborales (niveles más bajos en la escala profesional y en sectores y puestos de trabajo peor remunerados). Algunas investigaciones basadas en entrevistas a mujeres con discapacidad en España (Grace Shum, Angeles Conde y Marita Iglesias, 1998; EDIS, 2001; CERMI, 2004 y Fundación ONCE, 2005), dan cuenta de la existencia de dificultades o barreras ligadas específicamente a los estereotipos de género y la correlativa desvalorización de las labores y actividades reproductivas (mantenimiento, gestión, limpieza de los hogares y cuidados y crianza de sus integrantes), concebidas como típica y tradicionalmente femeninas y que tienden a ser desvalorizadas tanto simbólica como económicamente.

Por otro lado, es preciso tener en cuenta que este trabajo es solicitado en el contexto de la pandemia de COVID-19, la cual constituye un fenómeno de características inéditas a nivel mundial. De acuerdo con PNUD (2020), estas circunstancias han generado una crisis para el desarrollo social y humano a nivel global, afectando particularmente a las personas con discapacidad. Una alta proporción de esta población tienen comorbilidades que las vuelven más vulnerables ante el contagio de COVID-19 (OMS, 2020). La pandemia ha incrementado aún más las barreras para el acceso de las personas con discapacidad a servicios y prestaciones estatales que garantizan sus derechos fundamentales (salud y los tratamientos farmacológicos y de habilitación y rehabilitación requeridos, educación, cuidados, empleo, movilidad intra y fuera del hogar, ocio y recreación (IDA, 2020).

En el marco de la pandemia por COVID-19, OIT (2021) recomienda a los países adoptar medidas orientadas a garantizar la inclusión efectiva, igualdad de oportunidades y trabajo decente para las personas con discapacidad. En este sentido, entiende necesario apoyar medidas que promuevan la igualdad. A modo de ejemplo, recomienda exigir que las políticas de teletrabajo garanticen que los y las empleados/as con discapacidad dispongan de los ajustes adecuados en el hogar, tal como deberían tener en su lugar de trabajo habitual. En segundo lugar, sugiere asegurar que la comunicación sea accesible e inclusiva tanto en lo que refiere a la salud pública, la educación y el trabajo, mediante el uso de la lengua de señas, subtítulos y sitios web accesibles. En tercer lugar, considera importante proporcionar protección social adecuada, en el marco de lo cual recomienda que los Estados sufraguen los gastos relacionados con la discapacidad, que pueden incrementar debido al impacto de la crisis y provocar perjuicios en los sistemas de apoyo de las personas con discapacidad. En cuarto lugar, sugiere garantizar los derechos laborales mediante el diálogo social y la participación de organizaciones de trabajadores y empleadores y organizaciones de personas con discapacidad, velando por la aplicación de las normas internacionales del trabajo y otros instrumentos de derechos humanos. Por último, sostiene que es necesario cambiar la narrativa, en el sentido de procurar concebir a estas personas como defensores y usuarios y no como víctimas.

En el caso de Uruguay, ante la pandemia el gobierno optó por el confinamiento voluntario basado en el principio de la libertad responsable y suspendió los espectáculos públicos y la concurrencia presencial al sistema educativo público y privado. A su vez, se les exigió a los prestadores de salud que atendieran las consultas mediante la modalidad telemática, y se extendió el régimen especial de seguro de paro flexible a todos los sectores de actividad (Van Rompaey y Van Rompaey, 2021)

Según las mencionadas autoras, entre las medidas implementadas específicamente para la población con discapacidad, el ex Programa Nacional de la Discapacidad (PRONADIS) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), continuó brindando sus servicios, al realizar diversas modificaciones. Así, el servicio provisto por el Centro de Intérpretes de Lengua de Señas continuó atendiendo consultas a través de video llamada o de forma telefónica. Para las situaciones de extrema vulnerabilidad socioeconómica dicho Programa distribuyó canastas alimentarias a unas 64 personas asistidas por este. Concomitantemente, los 8 centros de alojamiento asistidos a cargo del Programa implementaron las medidas sanitarias dispuestas por las autoridades, lo que permitió continuar su funcionamiento.

Por otro lado, en materia de habilitación y rehabilitación de este colectivo varios centros continuaron ofreciendo atención bajo la modalidad de tele asistencia y luego fueron retomando gradualmente la presencialidad con los protocolos sanitarios correspondientes.

En lo que respecta a la actividad laboral de las personas con discapacidad, la extensión del régimen especial de seguro de desempleo flexible a todos los sectores de actividad, según varios referentes de la sociedad civil organizada, afectó a los y las trabajadores/as con discapacidad, una parte importante de ellos/as fuera incorporada a dicho régimen. Asimismo, estas organizaciones manifiestan que la pandemia fue un gran pretexto para despedir o no volver a contratar a PcD que trabajaban bajo la modalidad de contratos zafrales o temporales. Por otra parte, una gran proporción de este colectivo, al presentar comorbilidades vinculadas a su condición,

debieron dejar la actividad para confinarse en sus hogares por el riesgo a la exposición del virus, mientras que otros/as fueron obligados por las empresas a dejar la actividad al considerarlos, aún en los casos de no tener comorbilidades, personas con mayores riesgos frente a la pandemia.

Estrategia metodológica

La estrategia seleccionada es cualitativa y se basa, fundamentalmente, en el diseño y aplicación de la técnica de investigación de entrevista semi-estructurada a informantes calificados involucrados en distintos ciclos, dimensiones y roles de los procesos de formación e inclusión laboral de las personas con discapacidad. Fueron consultadas autoridades técnicas y políticas de organismos estatales y referentes de organizaciones de la sociedad civil (organizaciones sociales que trabajan con personas con discapacidad, organización sindical y organizaciones del sector privado). Adicionalmente, la metodología incluyó el análisis de documentación institucional y normativa internacional y nacional vinculadas a la temática. Las técnicas de investigación empleadas estuvieron orientadas a recolectar información para realizar un análisis que permitiera identificar barreras, obstáculos o aspectos que facilitan las oportunidades de inclusión laboral de las personas con discapacidad.

En este marco, las actividades llevadas a cabo fueron las siguientes⁴:

- Identificación y análisis de la literatura especializada a nivel internacional y nacional en materia de formación e inserción laboral de las personas con discapacidad
- Identificación y análisis de normativa internacional y nacional en materia de protección, formación para el empleo y apoyo al empleo de las personas con discapacidad y de sus respectivas reglamentaciones, así como de las políticas, medidas y prestaciones estatales diseñadas e implementadas al respecto.
- Análisis de documentación institucional, informes de organismos estatales e internacionales u organizaciones de la sociedad civil vinculados a la temática
- Mapeo e identificación de informantes calificados a ser entrevistados (referentes de organizaciones de la sociedad civil que trabajan con personas con discapacidad, de organismos estatales vinculados a la temática, de organizaciones de trabajadores/as y del sector empresarial privado), acordado con la contraparte de la consultoría para conocer

sus percepciones sobre el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad y las barreras o facilitadores en torno a este.⁵

- Diseño de pautas de entrevistas para los informantes calificados a ser entrevistados, realización de entrevistas y análisis de la información recabada

Aproximaciones conceptuales para el análisis de las barreras a la inclusión laboral de las personas con discapacidad

Existen diversos modelos o enfoques sobre la discapacidad, los cuales se encuentran ligados, en parte, a diversos momentos y contextos históricos (Van Rompaey y Pieri, 2018). Estos modelos sobre la discapacidad son relevantes porque han tenido y continúan teniendo incidencia en el diseño de las políticas públicas adoptadas por los países orientadas a atender las diversas necesidades de las personas con discapacidad y garantizar sus derechos fundamentales. Al respecto, Jiménez y Huete García (2009), sostienen que es posible diferenciar tres grandes enfoques sobre la discapacidad: el modelo tradicional, el médico o de rehabilitación y el social⁶. El paradigma tradicional, se apoya en la idea de que la discapacidad se relaciona con elementos míticos. Las respuestas sociales derivadas del mismo tienden a ocultar aquello que se percibe como una desviación no deseada, por lo que las personas con discapacidad tienden a ser desvalorizadas y tratadas como inferiores a la par que excluidas de la sociedad. Por otro lado, desde el enfoque médico o rehabilitador, la discapacidad es definida por aspectos biológicos que resultan en deficiencias y dificultades del individuo. Las respuestas sociales derivadas de esta visión se centran en la rehabilitación de personas consideradas como sujetos pasivos de actuaciones tecnificadas que no contemplan sus preferencias y deseos. Por su parte, la perspectiva social plantea que la condición de discapacidad está ligada a la interacción de la persona con su entorno y las barreras que emergen del mismo. Así, el problema se ubica dentro de la sociedad y no sólo en las limitaciones de las personas con discapacidad. Desde este abordaje, las respuestas sociales persiguen la equiparación de oportunidades, la no discriminación y la remoción de las barreras que limitan la participación, enfatizándose la importancia de la participación plena de las personas con discapacidad en la educación, en el empleo y en la vida ciudadana: las personas con discapacidad son concebidas como sujetos de derechos.

En la actualidad, a partir de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU, 2006)⁷, de aquí en más CDPD, el modelo social

se torna hegemónico y es por ello que gran parte de las investigaciones y políticas públicas actuales se sustentan o toman como referencia conceptual dicho enfoque. La CDPD, define a las personas con discapacidad en su Artículo 2 como “aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.” En línea con esta definición, la Ley 18.651 (Art. 2) de la normativa nacional establece lo siguiente: “Se considera con discapacidad a toda persona que padezca o presente una alteración funcional permanente o prolongada, física (motriz, sensorial, orgánica, visceral) o mental (intelectual y/o psíquica) que en relación a su edad y medio social implique desventajas considerables para su integración familiar, social, educacional o laboral.”

Por otro lado, para poder analizar las barreras que dificultan la inclusión laboral de las personas con discapacidad, es imprescindible distinguir y definir algunas nociones vinculadas al trabajo remunerado y el empleo, así como respecto al proceso de inclusión laboral y sus barreras.

Para ello, en primer lugar, se parte de la noción de trabajo planteada por Neffa (2003:2), quien lo concibe como “una actividad, realizada por una o varias personas, orientada hacia una finalidad, la prestación de un servicio o la producción de un bien -que tiene una realidad objetiva y exterior al sujeto que lo produjo-, con una utilidad social: la satisfacción de una necesidad personal o de otras personas”. Según el autor esta actividad conlleva a que la persona ponga en marcha sus capacidades fisiológicas, biológicas, psíquicas, mentales emocionales para generar o producir bienes y servicios orientados tanto al uso doméstico como mercantil, con o sin contrapartida de remuneración. Ahora bien, siguiendo a este autor, cuando dicho trabajo es llevado a cabo para obtener un ingreso o remuneración a cambio, es que nos encontramos ante lo que denomina como empleo. Por tanto, este informe adopta la antes mencionada definición de empleo como referencia para analizar los procesos de inclusión laboral de las PcD y las barreras a las que se enfrentan a lo largo de los mismos.

A su vez, es importante señalar que el trabajo remunerado o empleo constituye una actividad que provee a quien la realiza una estructuración de sus actividades cotidianas, con rutinas definidas y significativas (Lips y Moreno, 2013). En particular, es imprescindible contemplar que esta actividad adquiere especial relevancia para el desarrollo de todas las personas (con o sin discapacidad), al promover su independencia económica, mejorar su autoestima y aportar a su reconocimiento social (Villa, 2015). Asimismo, el trabajo remunerado en nuestras sociedades actuales constituye un elemento decisivo en el proceso de integración social y participación comunitaria de la ciudadanía (Aizpurúa et al, 2013).

En el caso de las personas con discapacidad acceder a un trabajo remunerado es un aspecto especialmente relevante para lograr su integración social (Albarrán y Alonso, 2010). En sintonía con ello, varios autores (Pasillera, 1996; Valdés, 2011; Angulo, 2018 y González, 2019), argumentan que el acceso al empleo de las personas con discapacidad tiene efectos beneficiosos al aumentar sus niveles de autonomía, estimular su capacidad para la toma de decisiones y de accionar por iniciativa propia, posibilitando la construcción de una identidad dentro de un grupo. En esta misma línea, PRONADIS (2015:3), entiende que el empleo de las personas con discapacidad es “una de las principales vías para lograr el pleno ejercicio de los derechos.” A su vez, se sostiene que el empleo “fomenta la autonomía, autoestima y realización profesional, además de aportar beneficios para toda la comunidad, ya que promueve la cohesión social y permite aprovechar el capital humano.” El acceso al empleo en nuestras sociedades contemporáneas es de vital importancia, dadas las razones antes expuestas, tanto para las personas sin discapacidad como para aquellas que tienen una discapacidad que no les impida realizar por sí mismas o con alguna ayuda puntual, las actividades básicas e instrumentales de la vida cotidiana.

Por otro lado, es menester plantear que existen diferencias conceptuales en relación a los términos que deben ser utilizados para definir el acceso al empleo o mercado laboral de las PcD. Al respecto, tomamos como referencia las nociones de integración e inclusión planteada por Angulo, Díaz y Míguez (2015:88), definen integración como el “movimiento que

realice la persona con algún déficit hacia la inserción en un espacio social ya configurado, al generar desplazamientos para adaptarse de la mejor manera posible; mientras que inclusión implica un repensar el espacio social previamente, en un proceso de cambio cultural complejo que permita desarrollar currículos, estructuras, programas, espacios dispuestos para recepcionar la diversidad.”

Por otra parte, de acuerdo con PRONADIS y UDELAR (2015), cuando una persona tiene una discapacidad, suele tener mayores dificultades para insertarse en el mundo del trabajo. En esta línea, sostienen que las barreras u obstáculos a los que se enfrentan las personas con discapacidad para acceder a un empleo son múltiples, tales como los problemas para acceder a la educación, la falta de accesibilidad del sistema de transportes e información, los prejuicios acerca de la discapacidad, entre otros aspectos.

Asimismo, examinar e identificar las barreras específicas a las que se enfrentan las personas con discapacidad a la hora de participar en diversas actividades de la vida, entre ellas trabajar de forma remunerada, tiene que contemplar la heterogeneidad de esta población y, por ende, sus características y condiciones particulares derivadas de los distintos tipos de discapacidad, así como de otros aspectos tales como la edad o el género. En este sentido, existen tres grandes tipos de discapacidad: intelectuales, sensoriales/motrices y psicosociales. Cada tipo de discapacidad plantea desafíos, limitaciones, capacidades que potencialmente pueden ser desarrolladas, necesidades de apoyo específicas, así como obstáculos diversos para su inclusión laboral (González et al., 2017). De acuerdo con Vigo (2015), para las personas con discapacidad intelectual, la búsqueda y obtención de un trabajo remunerado suele ser más difícil o arduo que para aquellas con otro tipo de discapacidad. Al respecto, González (2019) argumenta que, para los y las jóvenes con discapacidad intelectual leve a moderada en Uruguay, una de las principales barreras que identifica es la actitud sobreprotectora de las familias, las cuales obstaculizan su transición hacia la vida adulta. Asimismo, considera que este abordaje familiar se caracteriza por las bajas expectativas sobre las capacidades de estas personas para lograr mayores niveles de autonomía y, en particular, para asumir la responsabilidad que implica un trabajo remunerado.

Creencia que suele ser interiorizada por los propios jóvenes, condicionando negativamente sus posibilidades de desarrollo y crecimiento en diversas áreas de la vida. Angulo (2018), argumenta que una de las grandes dificultades o barreras que encuentran las personas sordas en Uruguay para acceder a un puesto de trabajo tiene que ver con las dificultades para acceder a la información y poder comunicarse en el mundo oyente.

El estudio de las barreras a la inclusión laboral de las PcD, debe tener en cuenta que la inclusión laboral es un proceso y como tal tiene distintas fases e involucra distintas dimensiones y actores. Estas personas interactúan en un entorno que condiciona, en parte, su estructura de oportunidades y las posibilidades de formarse y adquirir las habilidades para poder desempeñarse en un trabajo remunerado. Abordar la inclusión laboral como un proceso, permite examinar las políticas y prestaciones públicas existentes en materia de educación formal y para el empleo y de apoyo/acompañamiento para el acceso al mercado laboral, así como el papel que juegan las familias, los empleadores, las organizaciones de la sociedad civil y, los estereotipos o preconceptos predominantes sobre la discapacidad en dicho proceso.

En sintonía con ello, las barreras específicas a las que este colectivo se enfrenta a lo largo del proceso, operan de distintas formas y a distintos niveles. La literatura especializada ha abordado el estudio de las barreras a las que se enfrentan las personas con discapacidad a la hora de insertarse laboralmente. Villa (2015), al analizar el caso español y basándose en el Informe del Comité Español de Representantes de Minusválidos (CERMI, 2001:10), argumenta que existen múltiples aspectos que dificultan la inserción laboral de las personas con discapacidad. Entre ellos destaca el bajo nivel educativo y la deficiente o desajustada formación profesional de este colectivo respecto a las demandas del sistema productivo, así como los problemas de accesibilidad (transporte, adaptación de centros de formación o de trabajo). Asimismo, señala que la falta de motivación e información de la propia persona con discapacidad y/o de sus familias sobre diversos aspectos vinculados a la inserción laboral, dificultan dicho proceso. A su vez, plantea que otra de las barreras radica en la actitud negativa de los empleadores o los responsables de recursos humanos sustentada en prejuicios iniciales sobre las escasas capacidades de las personas con discapacidad (escasa

polivalencia o difícil reciclaje), así como los altos costes que supone para la empresa adaptar lugares y puestos de trabajo. En sintonía con lo anterior, González et al (2017), afirman que los empresarios no suelen tener la necesidad de contratar personas con discapacidad, dados los incentivos poco atractivos usualmente ofrecidos desde el Estado. Por su parte, Palomo (2012), destaca otros dos obstáculos que dificultan la inserción en el mercado laboral y la permanencia en el puesto de trabajo de las personas con discapacidad: carencia de experiencia laboral previa y expectativas sobre el trabajo que no suelen ajustarse a la realidad. La OIT (2015), añade que muchas veces, las prestaciones no contributivas ofrecidas por el estado y el riesgo de perderlas en caso de empezar a trabajar de forma remunerada tienen un efecto disuasorio. Otra posible barrera identificada es la reticencia de los empleadores a tener que hacer ajustes eventualmente costosos en el lugar de trabajo o enfrentar dificultades para despedir al trabajador/a con discapacidad.

Asimismo, desde OIT (2013) se argumenta que las barreras a la inclusión laboral de este colectivo pueden ser categorizadas de acuerdo al tipo actor involucrado en el proceso de inclusión laboral. En relación a las propias personas con discapacidad distinguen los siguientes tipos de obstáculos:

- tipo de discapacidad: visualizada y vinculada a distintas características que son concebidas como limitantes para la realización de ciertas tareas
- escasa cualificación: dificultades para encontrar personas técnicamente bien calificadas. Generalmente se atribuye a la mala formación que tienen las personas con discapacidad en el sistema educativo
- ausencia de habilidades “blandas”: como las denominadas competencias interpersonales
- otras creencias o estereotipos: relacionados con la discapacidad en general, como la creencia de que las personas con discapacidad se ausentan, accidentan o enferman más que los trabajadores sin discapacidad

Por otro lado, a nivel de los empleadores identifican las siguientes barreras:

- falta de experiencia: inexistencia de antecedentes en materia de inclusión de persona con discapacidad en la empresa
- cultura no inclusiva: puede haber deficiencias culturales o de capacidades

organizacionales, pese a contar con una política de inclusión (declarada o no)

- ausencia de política inclusiva: considerada como una condición necesaria pero no suficiente para la inclusión laboral de personas con discapacidad. Generalmente no existe a priori en las empresas, se desarrolla con el tiempo y en la interacción.
- falta de capacidades organizacionales: ausencia de capacidades organizacionales como infraestructura, capacitación y comunicación adaptadas a la diversidad, inhibiría o dificultaría el desempeño y adaptación del trabajador/a con discapacidad a su puesto de trabajo y la organización
- miedos y mitos sobre la discapacidad: frente a la discapacidad es tanto o más determinante que la experiencia, pues es la antesala de los argumentos y las conductas inclusivas. De acuerdo a lo reportado en las entrevistas, la base emocional de las empresas suele ser inicialmente o ante la falta de experiencia, el miedo a no saber relacionarse, a equivocarse en el trato o a perder recursos invertidos en la inclusión de la persona con discapacidad

En relación a las familias de las personas con discapacidad encuentran las siguientes barreras:

- sobreprotección: tratando de evitar que su pariente se exponga a situaciones consideradas hostiles, peligrosas o de riesgo, entre las cuales suelen incluir al empleo
- discriminación: se describe a un tipo de familia que procura evitar que la persona con discapacidad circule socialmente, tratando de ocultar lo que considera un defecto que es la discapacidad misma

Finalmente, otra de las cuestiones que OIT (2015) considera que inciden en el proceso de inclusión laboral de las PcD, son las políticas públicas diseñadas e implementadas por los Estados para eliminar las barreras y promover estos procesos. Según dicho organismo, las políticas públicas en la materia más frecuentemente adoptadas pueden sintetizarse en tres grandes grupos:

- Mercado de trabajo abierto/competitivo
- Empleo protegido
- Empleo con apoyo

El primero es un modelo o política en la cual el Estado no interviene, es decir, no implementa ninguna medida específica para promover y apoyar la inserción laboral de las personas con discapacidad, a pesar de su menor probabilidad de acceder a un empleo decente.

El segundo enfoque consiste, según el Consejo de Europa (1992), en la generación de un tipo de empleo para las personas que, por su discapacidad, no pueden obtener ni mantener un empleo normal, subvencionado o no. Puede abarcar toda una serie de situaciones diversas, entre las que se encuentran los talleres protegidos y los centros de trabajo. A su vez, entienden que el empleo protegido debería tener un doble propósito: hacer posible que las personas con discapacidad desempeñen una actividad remunerada y prepararlas, en la medida de lo posible, para trabajar en el mercado abierto. Para ello, deben diseñarse formas de facilitar el paso del empleo protegido al empleo ordinario, tales como constituir departamentos de trabajo protegido en centros de trabajo, centros de trabajo en talleres protegidos o centros de trabajo dentro de empresas comunes.

Por otra parte, el Empleo con Apoyo suele consistir en el acceso a trabajos remunerados en un marco laboral integrado con servicios de apoyo a las distintas fases del proceso de inclusión laboral. Algunas de las modalidades incluyen la presencia de formadores, programas de formación profesional, programas de subsidio al transporte, servicios de asistencia personal, servicios de apoyo inter pares y modelos auto dirigidos.

Análisis de las barreras para la inclusión laboral de las personas con discapacidad en Uruguay

Caracterización de las políticas públicas para las personas con discapacidad con énfasis en el análisis de la oferta formativa profesional y los apoyos para la inclusión laboral

Los apoyos específicos que gran parte de las personas con discapacidad requieren para ejercer plenamente sus derechos fundamentales son diversos. Es el Estado el actor responsable de garantizar los derechos mediante el diseño e implementación de prestaciones (servicios y/ o monetarias) que hagan posible su subsistencia material, el acceso a la salud, educación, empleo y cuidados, entre los servicios más esenciales.

Más específicamente, proteger el derecho a la educación y el trabajo de la población con discapacidad que se encuentra en condiciones de llevar a cabo estas actividades, es una obligación del Estado, a quien le compete diseñar, regular e implementar la oferta formativa pública (formal y ocupacional), así como instrumentar mecanismos orientados a apoyar y promover la inserción laboral de este colectivo. Al respecto OIT (2014: 25) sostiene: *“la promoción de la igualdad de oportunidades en el empleo para personas con discapacidad no conlleva únicamente prohibir la discriminación por discapacidad. También requiere que los Estados lleven a cabo acciones positivas para garantizar que se presente a las personas con discapacidad oportunidades de empleo en el mercado laboral, incluso exigiendo que el entorno del lugar de trabajo esté adaptado y sea accesible para las personas con discapacidad aptas para trabajar con el apoyo o ayuda técnica correspondiente de ser necesario.”* Asimismo, plantea que el Estado debe llevar a cabo acciones positivas para promover la igualdad de oportunidades y contrarrestar las desventajas y barreras estructurales de las que son objeto los grupos más vulnerados de la sociedad.

A continuación, se examina la normativa internacional y nacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, haciendo hincapié en el derecho al trabajo. Posteriormente, se analizan las principales características del

diseño institucional que enmarca la política pública dirigida a las personas con discapacidad a nivel nacional, centrándonos en las prestaciones y medidas existentes relativas a la formación y el empleo. Luego se aborda el análisis de las percepciones de diversos actores de la sociedad civil sobre distintos aspectos que inciden en los procesos de inclusión laboral de este colectivo y de las barreras que visualizan como obstáculos para su acceso y permanencia en el mundo del trabajo.

La normativa internacional y nacional en materia de protección de los derechos de las personas con discapacidad con foco en el derecho al trabajo

La protección de los derechos humanos de las personas con discapacidad ha sido incorporada en diversas convenciones y tratados internacionales, incluyendo una amplia variedad de obligaciones para los Estados Parte. PRONADIS (2015) destaca la relevancia de la siguiente normativa de nivel internacional: *el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC); la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas (CDPD); el Protocolo Facultativo a esta Convención; la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad de la Organización de Estados Americanos (CIEDPD) y las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, aprobadas por la Resolución 48/96 de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1993.*

A su vez, la normativa que en la actualidad orienta la protección de los derechos de las PcD, es la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas (CDPD), la cual en su Artículo 1, establece que su propósito consiste en: *“promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales para todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente.” Para ello, define las obligaciones a ser asumidas por los Estados Partes. El Artículo Cuarto, denominado “Obligaciones Generales”, establece las siguientes obligaciones a nivel de los Estados: “se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin*

discriminación alguna por motivos de discapacidad, mediante la adopción de medidas legislativas, administrativas y/o de otra índole para hacer efectivos los derechos reconocidos en esta convención y eliminar costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad...”. Concomitantemente, plantea que los Estados deben adoptar “medidas pertinentes para que ninguna persona, organización o empresa privada discrimine por motivos de discapacidad”.

Asimismo, la situación particular de las mujeres con discapacidad es explicitada en el Artículo 6 de esta Convención, en donde se expone que *“los Estados Partes reconocen que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, adoptarán medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.”*. Agrega además que los Estados deben adoptar *“todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales.”*

Según OIT (2015), esta Convención parte de un supuesto o principio antes reconocido en normativas internacionales que considera a las mujeres con discapacidad como un colectivo aún más vulnerable y con mayores riesgos de sufrir discriminación que sus homólogos varones. En relación a ello, manifiesta que *“las mujeres con discapacidad son más vulnerables a la discriminación, por el hecho de ser mujeres y por tener una discapacidad, y que esta doble discriminación que padecen las mujeres con discapacidad a menudo se ignora o no se percibe debido a que las personas con discapacidad en ocasiones son tratadas como si fueran seres humanos sin género.”*

En 2016, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas publicó la recomendación N°3 reconociendo la particular discriminación que afecta a las mujeres con discapacidad, incorporando una perspectiva interseccional. En base a ello, en este documento, promueve que los Estados parte tomen todas las medidas necesarias para asegurar y promover el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de las mujeres y niñas con discapacidad. En su análisis, el Comité especificó diversas formas en las que las mujeres y niñas con

discapacidad suelen ser víctimas de discriminación; explica, además, que los estereotipos basados en la interseccionalidad entre género y discapacidad hacen que las mujeres con discapacidad sean más propensas que los hombres a sufrir discriminación (cfr. párr. 17). Posteriormente, remarca que estas mujeres están sujetas a esta discriminación no sólo en el ámbito público sino también en la esfera privada (cfr. párr. 18). Respecto de las obligaciones de respeto, protección y realización que tienen los Estados parte, el Comité manifestó que las medidas que estos tomen deben asegurar el pleno desarrollo, avance y empoderamiento de las mujeres con discapacidad en todos los ámbitos, con especial hincapié en la participación pública (cfr. párrs. 21, 22 y 23). Añade, además, que estas medidas pueden ser temporarias o de largo plazo; las primeras pueden resultar necesarias para superar la discriminación estructural, las segundas constituyen un requisito esencial para lograr la igualdad sustantiva de las mujeres con discapacidad (cfr. párr. 20). Posteriormente, el Comité resume de la siguiente forma los pasos que deben cumplir los Estados para asegurar la implementación del art. 6 de la CDPC: repeler las leyes y políticas discriminatorias, adoptar leyes apropiadas y acciones afirmativas, eliminar las barreras que impiden o restringen el acceso a la participación y promover la creación de organizaciones representativas de las mujeres con discapacidad así como su participación pública, recolectar y analizar datos sobre la cuestión y fomentar la cooperación internacional en la materia (cfr. párrs. 61 y 62). Por último, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad recuerda que la cláusula en análisis abarca, de modo transversal, al articulado de la Convención y que los Estados parte deben incluir los derechos de las mujeres y niñas con discapacidad en todas las acciones tendentes a implementar la CDPD (cfr. párr. 12). Señala que los derechos de las mujeres con discapacidad se relacionan, en particular, con la protección contra la explotación, violencia y abuso (art. 16), con los derechos de salud sexual y reproductiva (art. 25 y 23) y con otros artículos relevantes de esta convención.

En ese sentido, la CDPD reconoce una gran diversidad de derechos, tanto de carácter general como el derecho a la vida, a la libertad, a acceder a la justicia en igualdad de condiciones, como de carácter específico vinculados a las condiciones de vida particulares que enfrentan las personas con

discapacidad. Reconoce los derechos a la participación política y a la vida cultural, las actividades de recreación y los deportes en igualdad de condiciones, el igual reconocimiento como persona ante la ley (en particular referido a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad), el derecho a vivir en forma independiente y ser incluidos en la comunidad y el derecho a la movilidad personal con la mayor independencia posible.

En términos de salud, se explicita que los Estados deben proporcionar los servicios de salud que necesitan las personas con discapacidad específicamente como consecuencia de su discapacidad. Se incluye el derecho a la habilitación y rehabilitación en el ámbito de la salud, la educación, el empleo y los servicios sociales; a la accesibilidad respecto al entorno (incluyendo el transporte, la información, las comunicaciones, los servicios e instalaciones de uso público) (Art.25).

En cuanto al derecho a la educación, la convención establece la necesidad de asegurar un sistema de educación inclusivo a todos los niveles. Asimismo, agrega que deben hacerse los ajustes razonables, prestar los apoyos necesarios y facilitar medidas personalizadas para que las personas con discapacidad no queden excluidas del sistema general de educación.

En lo que refiere al derecho al trabajo, la CDPD especifica en su Artículo 27 lo siguiente: *“Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad. Los Estados Partes salvaguardarán y promoverán el ejercicio del derecho al trabajo, incluso para las personas que adquieran una discapacidad durante el empleo, adoptando medidas pertinentes, incluida la promulgación de legislación (...)”*. Entre las medidas listadas, se hace mención a prohibir cualquier tipo de discriminación durante el proceso de inserción laboral (selección, contratación, continuidad, promoción y condiciones laborales), proteger los derechos laborales y las condiciones de trabajo de los y las trabajador/as con discapacidad en igualdad de condiciones, permitir el acceso efectivo a programas de orientación vocacional, servicios de colocación y formación

profesional, emplear a personas con discapacidad en el sector público, promover el empleo de personas con discapacidad en el sector privado mediante políticas y medidas pertinentes, que pueden incluir programas de acción afirmativa e incentivos y velar por que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad en el lugar de trabajo.

Por otro lado, la promoción del trabajo decente de las personas con discapacidad forma parte de los objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esta agencia de Naciones Unidas tiene como característica particular el ser una organización tripartita, integrada por gobiernos, empleadores y trabajadores/as. En el marco de los principios de igualdad de oportunidades, igualdad de trato, no discriminación, integración y participación en la comunidad que enmarcan el trabajo de OIT, la organización ha desarrollado dos instrumentos fundamentales para la promoción del empleo de las personas con discapacidad, ambos de 1983:

- El Convenio Núm. 159 sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas)
- La Recomendación Núm. 168 sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas)

El Convenio 159 obliga a los Estados miembros a *“formular, aplicar y revisar periódicamente la política nacional sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas.”* El texto define persona inválida como: *“toda persona cuyas posibilidades de obtener y conservar un empleo adecuado y de progresar en el mismo queden sustancialmente reducidas a causa de una deficiencia de carácter físico o mental debidamente reconocida.”* Asimismo, plantea que *la política de readaptación profesional deberá “asegurar que existan medidas adecuadas de readaptación profesional al alcance de todas las categorías de personas inválidas y a promover oportunidades de empleo para las personas inválidas en el mercado regular del empleo y se basará en el principio de igualdad de oportunidades entre los trabajadores inválidos y los trabajadores en general, aclarando que: las medidas positivas especiales encaminadas a lograr la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre los trabajadores inválidos y los demás trabajadores no deberán considerarse discriminatorias respecto de estos últimos.”* Este Convenio fue ratificado por Uruguay mediante la Ley No 15.878 de 1987.

Por su parte, la Recomendación 168 describe que la finalidad de la readaptación profesional consiste en *“permitir que una persona inválida⁸ obtenga y conserve un empleo adecuado y progrese en el mismo, y que se promueva así la integración o la reintegración de esta persona en la sociedad.”* Adicionalmente, sugiere que al prestar servicios de readaptación profesional *deberían utilizarse en todo lo posible y con las adaptaciones necesarias los servicios existentes de orientación y formación profesional, colocación, empleo y afines destinados a los trabajadores en general. En concreto, respecto de la formación para la integración y reintegración de las personas “inválidas” agrega que: “habrían de comprender, cuando sea necesario y conveniente, actividades de preparación profesional y formación, formación modular, formación para las actividades de la vida cotidiana, cursos de alfabetización y formación en otras esferas que afectan a la readaptación profesional.”*

Compromete también a las organizaciones de empleadores y trabajadores a adoptar una política destinada a promover la formación y el empleo adecuados de las personas inválidas en pie de igualdad con los otros trabajadores y sugiere la implementación de incentivos para que las organizaciones de personas inválidas participen del desarrollo de medidas de readaptación profesional e integración social.

A su vez, en 2001, la OIT aprueba el documento denominada “Repertorio de recomendaciones prácticas sobre la gestión de las discapacidades en el lugar de trabajo”, el cual describe los principios y reglas prácticas destinadas a eliminar la discriminación en el trabajo por motivos de discapacidad.

En cuanto a la normativa nacional y la promoción del empleo para personas con discapacidad, es preciso mencionar que la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad fue incorporada a la normativa a través de la ley 18.418, promulgada el 20 de noviembre de 2008. En agosto de 2011 se aprueba la adhesión a su Protocolo Facultativo (Ley N° 18.776). Según PRONADIS (2015) la ratificación de la CDPD y su incorporación a la legislación nacional dio mayor visibilidad a la situación de las personas con discapacidad en Uruguay.

En 2010, Uruguay aprueba la Ley 18.651 de Protección Integral de las Personas con Discapacidad, cuyo fin es el de establecer *“un sistema de protección integral a las personas con discapacidad, tendiente a asegurarles su atención médica, su educación, su rehabilitación física, psíquica, social, económica y profesional y su cobertura de seguridad social que permita garantizar el acceso a la educación, la atención médica y la rehabilitación mediante prestaciones y estímulos que pretenden mitigar las desventajas derivadas de la situación de discapacidad.”*

En su Artículo cinco, esta Ley, toma como referencia los derechos definidos en la CDPD, reconociendo que *“Sin perjuicio de los derechos que establecen las normas nacionales vigentes y convenios internacionales del trabajo ratificados, los derechos de las personas con discapacidad serán los establecidos en la Declaración de los Derechos de los Impedidos, de 9 de diciembre de 1975, y la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental proclamados por las Naciones Unidas, de 20 de diciembre de 1971; la Declaración de los Derechos de la Salud Mental del Pacto de Ginebra de 2002 y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas por Resolución 61/106, de diciembre de 2006”*.

En línea con las disposiciones de la CDPD, el Estado uruguayo ha elaborado y aprobada normativa nacional con el objetivo de facilitar la inclusión laboral de las personas con discapacidad y su inserción en el sector público y privado. En este sentido, la Ley 18.651, reconoce específicamente el derecho a la readaptación profesional y a la inserción laboral (Art. 5) y establece que el Estado prestará asistencia coordinada a las personas con discapacidad, a fin de que puedan desempeñar en la sociedad un papel equivalente al que ejercen las demás personas, tomando medidas para la formación laboral o profesional, creando estímulos para las entidades que otorguen puestos de trabajo y prestaciones o subsidios destinados a facilitar la actividad física, laboral e intelectual (Art. 8).

En su capítulo VIII, establece las obligaciones estatales que determinan su responsabilidad de garantizar el derecho al trabajo de esta población. Dicha norma explicita lo siguiente: *“La orientación y la rehabilitación laboral y profesional deberán dispensarse en todas las personas con discapacidad según*

su vocación, posibilidades y necesidades y se procurará facilitarles el ejercicio de una actividad remunerada” (Art. 48). A continuación, fija cuotas para el ingreso de trabajadores y trabajadoras con discapacidad a la Administración Pública. A tales efectos, establece lo señalado a continuación: “El Estado, los Gobiernos Departamentales, los entes autónomos, los servicios descentralizados y las personas de derecho público no estatales están obligados a ocupar personas con discapacidad que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo en una proporción mínima no inferior al 4% (cuatro por ciento) de sus vacantes” (Art. 49). Este mismo artículo aclara que dicha obligación “refiere al menos a la cantidad de cargos y funciones contratadas, sin perjuicio de ser aplicable también al monto del crédito presupuestario correspondiente a las mismas si fuere más beneficioso para las personas amparadas por la presente ley”.

Previo a dicha ley, la Ley N° 16.095, promulgada en 1989, ya había establecido un sistema de protección integral para “personas discapacitadas” (término usado en ese año para referirse a las personas con discapacidad). Dicha Ley obligaba al Estado a brindar orientación y rehabilitación laboral y profesional a todas las personas con discapacidad según “su vocación, posibilidades y necesidades”, procurando “facilitarles el ejercicio de una actividad remunerada.” (Art. 41). Esta Ley incluía también la obligación del Estado de ocupar personas con discapacidad, pero sin establecer cupos al respecto (Art. 42).

Por otro lado, a fin de promover la inserción laboral de las personas con discapacidad en el sector privado, el 29 de octubre de 2018 se promulgó la Ley 19.691, reglamentada el 6 de marzo de 2019 (Dec. 73/019). En su Artículo 1, esta Ley, obliga a los empleadores privados a contratar personas con discapacidad que “reúnan condiciones y la idoneidad para el cargo”, en determinados porcentajes en función del número de empleados permanentes de la empresa y en base a los nuevos ingresos de personal. La cuota obligatoria de trabajadores/as con discapacidad aumenta conforme aumenta la cantidad de empleados de la empresa y los años cumplidos desde su promulgación. En 2021, siendo el tercer año de vigencia de la Ley, los porcentajes obligatorios para la contratación de personas con discapacidad son los siguientes:

Porcentajes obligatorios para la contratación de personas con discapacidad durante el tercer año de vigencia de la ley 19.691	
Empleadores con 500 o más trabajadores/as	4%
Empleadores con 150 o más trabajadores/as y menos de 500	3,5%
Empleadores con 50 o más trabajadores/as y menos de 150	3%
Empleadores con menos de 50 trabajadores/as y más de 25	3%

A partir del 18 de noviembre del 2021, habiéndose cumplido tres años desde la entrada en vigencia de esta ley, el porcentaje obligatorio para la contratación de trabajadores con discapacidad será del 4% (cuatro por ciento) en todos los casos. El Decreto Reglamentario (73/019) establece que: *“La empresa podrá solicitar al Programa Nacional de Discapacidad (PRONADIS) del Ministerio de Desarrollo Social que le suministre datos de posibles postulantes a los puestos de trabajo, que reúnan las condiciones e idoneidad para acceder a los mismos, en las condiciones previstas por las leyes N° 18.331⁹ de 11 de agosto de 2008 y N° 18.381¹⁰ de 17 de octubre de 2008, modificativas y concordantes”.*

En su Artículo 4, la Ley 19.691 define dos conceptos claves para la inclusión laboral: el Empleo con Apoyo y el Operador laboral. Por Empleo con Apoyo se hace alusión a una *“metodología de inclusión laboral dirigida a la prestación de apoyo continuado a las personas con discapacidad para acceder, asegurar y mantener un empleo remunerado en el mercado laboral.”* Por su parte, al Operador/a Laboral lo concibe como *“el técnico en Empleo con Apoyo a quien le compete preparar al trabajador con discapacidad para que desempeñe su tarea con efectividad, asesorar en materia de accesibilidad, brindar preparación previa al equipo de trabajo, así como detectar apoyos naturales que faciliten el desempeño del trabajador hasta tanto el mismo pueda trabajar en forma independiente.”*

Asimismo, detalla, en su Artículo 5, los apoyos laborales que los/las trabajadores/as podrán solicitar a su empleador a fin de cumplir con sus obligaciones laborales: “*adaptaciones, identificación de compañeros y compañeras mentores o apoyos naturales, entre otros.*” Para el caso concreto de los/as operadores/as laborales, la Ley prevé que el costo de sus servicios sea sufragado por el Ministerio de Desarrollo Social. Los empleadores están obligados, además, a generar las condiciones de accesibilidad necesarias para el adecuado desempeño de las funciones del/a trabajador/a (Art. 7).

La metodología Empleo con Apoyo es señalada y descrita por OIT (2015) como una de las opciones de diseño de la política pública adoptadas con mayor frecuencia en los países que han desplegado medidas concretas para apoyar los procesos de inclusión laboral de la población con discapacidad. Este abordaje, a su vez, se alinea con las disposiciones de la CDPD en materia de empleo.

La Ley explicita que las personas con discapacidad empleadas gozan de todos los derechos y obligaciones previstos por la normativa laboral (Art. 2). No obstante, contemplando las particularidades de los/as trabajadores/as con discapacidad, se prevé una licencia extraordinaria de hasta tres meses (continuos o discontinuos), adicional al período de licencia anual y a la licencia por enfermedad, para ser usada por motivos vinculados a la situación de discapacidad (Art. 10).

Se establecen, asimismo, condiciones especiales para los casos de despido del trabajador/a con discapacidad: el despido sólo puede estar motivado por causa razonable relacionada con la conducta del trabajador o basada en las necesidades de la empresa, establecimiento o servicio. En caso contrario, el/a trabajador/a tendrá derecho a percibir 6 salarios mensuales adicionales a la indemnización por despido legal que le corresponda. El empleador, por su parte, deberá contratar dentro del plazo de 3 meses a contar del despido, a otra persona con discapacidad para cubrir el puesto del trabajador/a despedido/a, salvo que el despido hubiera estado motivado en la supresión del puesto de trabajo por reestructura de la empresa. En este último caso, la empresa igualmente deberá cumplir con el porcentaje mínimo de contratación que le corresponda.

A fin de llevar a cabo el seguimiento de la implementación de esta Ley y proponer medidas para su aplicación, la propia Ley crea la Comisión Nacional de Inclusión Laboral en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Presidida por el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, integran también esta Comisión de acuerdo a lo establecido en su Art. 16: un representante del Ministerio de Salud Pública, uno del Banco de Previsión Social, uno del Plenario Intersindical de Trabajadores -Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT)-, uno de las cámaras empresariales, uno de las organizaciones de la sociedad civil del área de personas con discapacidad, un representante del Congreso de Intendentes, uno de la Universidad de la República y uno de la Universidad del Trabajo del Uruguay (estos últimos tres con voz, pero sin voto). Los actores entrevistados en el marco de este estudio valoran positivamente la existencia de este espacio de trabajo e intercambio, no obstante, coinciden en las dificultades que se plantean para tomar decisiones acordadas entre tantos actores involucrados.

El texto de la Ley prevé también incentivos para los empleadores del sector privado que empleen personas con discapacidad: se otorgan bonificaciones graduales en los aportes patronales al Banco de Previsión Social correspondientes a las personas con discapacidad que ingresan a trabajar a partir de su aprobación. Durante los primeros tres años, los empleadores irán incrementado anualmente el porcentaje del aporte patronal que deben pagar por el/la trabajador/a con discapacidad de acuerdo al siguiente detalle (Art. 13).

Porcentaje de aporte patronal a ser pagado por el empleador cada año por trabajadores/as con discapacidad contratados en el marco de la Ley 19.691	
Primer año de labor	Los empleadores pagan el 25% del aporte
Segundo año de labor	Los empleadores pagan el 50% del aporte
Tercer año de labor	Los empleadores pagan el 75 % del aporte
Cuarto año de labor	Los empleadores pagan el 100 % del aporte

Asimismo, define que las empresas que realicen obras de accesibilidad o adaptación de los lugares de trabajo, podrán estar comprendidas en los beneficios y obligaciones de la Ley de Promoción de Inversiones (Ley 16.906)¹¹.

Habilita, además, al Poder Ejecutivo a establecer incentivos y beneficios para las empresas que contraten producción derivada de Talleres de Producción Protegida, y de cooperativas sociales integradas por personas con discapacidad. La Ley 19.159, de 2013, define a los Talleres de Producción Protegida como aquellas instituciones u organizaciones sin fines de lucro que cuenten con personería jurídica y que produzcan bienes o presten servicios, con el objetivo de capacitar y ocupar laboralmente a personas con discapacidad (Artículo 2° de la Ley N° 18.651, de 19 de febrero de 2010) en condiciones especiales, que no estén, en forma transitoria o permanente, en situación de integrarse al mercado laboral abierto.

Crea un Registro de Empleadores en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a fin de registrar las empresas que cumplen con las cuotas de trabajadores y otorgar los incentivos previstos (Art. 11). Para la inscripción en este registro los empleadores deberán presentar un informe a la Comisión Nacional de Inclusión Laboral, encargada de aprobar o no los ingresos.

Encuanto a los/as trabajadores/as con discapacidad, para ser contemplados/as dentro de las cuotas que establecen las leyes 19.691 y 18.651, deben inscribirse en el Registro de Personas con Discapacidad gestionado por la Secretaría de Cuidados y Discapacidad, de acuerdo al Art. 486 de la Ley 19.924 del 18 de diciembre de 2020.

Por otro lado, la Ley 19.133 de Empleo Juvenil, aprobada en 2013, establece, en su artículo 23, cuotas para la contratación de jóvenes por parte del Estado y Personas Públicas no estatales bajo la modalidad de Primera Experiencia Laboral en un número al menos equivalente al 50% (cincuenta por ciento) de sus contrataciones anuales de Becarios y Pasantes. Establece que el 50% (cincuenta por ciento) del total de contrataciones de primera experiencia laboral beneficiará a mujeres jóvenes, el 8% (ocho por ciento) a personas jóvenes afro descendientes, el 3% (tres por ciento) a personas jóvenes con discapacidad y el 2% (dos por ciento) a personas transexuales.

RESUMEN DE LA NORMATIVA VINCULADA A EMPLEO Y DISCAPACIDAD	
Ley N° 16.095 (1989) Ley de protección al discapacitado Derogada por Ley N°18.651 en 2010	Establece el primer sistema de protección integral para las personas con discapacidad y crea la Comisión Honoraria del Discapacitado. Incluye la obligación de los organismos estatales de ocupar personas con discapacidad en una proporción no inferior al 4% de sus vacantes.
Decreto 205/007 (2007)	Reglamenta la obligación de ocupar personas con discapacidad en el Estado
Ley N° 18.651 (2010)	Ley de Protección integral de Personas con discapacidad. Se define a las personas con discapacidad y sus derechos. Se crea la Comisión Nacional Honoraria de la Discapacidad dependiendo del MIDES. Se redefine la obligación de ocupar personas con discapacidad (Art. 49).
Ley N° 19.149 (2013)	Incorpora a los cometidos de la ONSC el control del cumplimiento de los cuotas para trabajadores/as con discapacidad (Art 6.)
Decreto 79/014 (2014)	Decreto Reglamentario de los Arts. 49 y 50 de la Ley N° 18.651, de aplicación para las dependencias del Poder Ejecutivo. Regula los ingresos al Estado de las personas con discapacidad
Ley 19.691 (2018)	Establece cuotas obligatorias para personas con discapacidad en el sector privado
Decreto N° 73/019 (2019)	Reglamenta la Ley 19.961
Ley 19.133 (2013)	Establece cuotas para personas con discapacidad en el marco de la Ley de Empleo Juvenil

El Coordinador de la división Valoración, Apoyo Parcial y Empleo de la Dirección de Discapacidad de la Secretaría de Cuidados y Discapacidad del MIDES, considera que contar con estas leyes aprobadas y reglamentadas representa una fortaleza para la institucionalidad nacional. Si bien explica que aún falta mucho para concretar su aplicación plena, desataca el trabajo que se viene realizando en las subcomisiones de la Comisión Nacional de Inclusión Laboral (Subcomisión Cumplimiento Interpretación de Normativa y Difusión, Subcomisión Empleo con Apoyo, Formación, Sensibilización y

Concientización y Subcomisión Accesibilidad, Seguimiento, y Apoyo a la Fiscalización). En este sentido, la representante del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social destaca el compromiso con el que se ha estado trabajando en el seno de esta comisión, con representantes de peso dentro de sus respectivas instituciones que dan legitimidad al trabajo de la comisión.

Por su parte, la representante del MTSS ante la Comisión Nacional de Inclusión Laboral sugiere que lo ideal sería *“trabajar mucho en eliminar ese modelo, que todavía sobrevive, que coexiste con el modelo social que es el del asistencialismo y la lástima”*. Desde su perspectiva, las cuotas no son la herramienta ideal, dado que entiende que a las empresas no les gusta que las obliguen a contratar un/a trabajador/a sea cual sea su condición y señala los riesgos de que la única motivación sea cumplir con una cuota para evitar ser sancionados.

Declaratoria de Incapacidad y derecho al trabajo remunerado.

En nuestro país algunas familias deciden llevar a cabo el proceso de declaración de incapacidad para su familiar con discapacidad de acuerdo al Art. 439 y siguientes del Código General del Proceso. El artículo 438 del Código Civil establece que: “son nulos de derecho los actos y contratos del demandado por el incapaz, posteriores a la inscripción de la interdicción respectiva, sea ésta provisoria o definitiva.” Esta definición ha provocado ciertas dudas respecto de la posibilidad de acceso al empleo formal de las personas declaradas incapaces, se las ha excluido jurídicamente en ocasiones de su derecho al trabajo. Se ha argumentado que al ser “nulos de derecho los actos y contratos del demandado por incapaz”, la persona no está habilitada para celebrar contratos de trabajo. No obstante, en el ámbito laboral alcanza con incorporarse a una empresa u organización empleadora para que exista de hecho una relación de trabajo. Pla Rodríguez (1979: 107) explica que una persona física es sujeto de derecho al trabajo cuando se celebra un contrato de trabajo o cuando se incorpora a una empresa dando comienzo a una relación de trabajo, aunque el contrato de trabajo no exista o sea nulo. Por otro lado, si bien la persona con declaratoria de incapacidad no puede celebrar contratos válidos, sí puede desarrollar tareas que deben ser remuneradas (la limitación en estos casos es jurídica y no material). El

curador de la persona con discapacidad en estas circunstancias es quién puede otorgar el contrato de trabajo, actuando en su representación y velando por sus intereses. El Art. 386 establece además el deber del tutor (o curador en este caso) de destinar al incapaz (la persona con declaratoria de incapacidad) a una profesión, arte u oficio.

Asimismo, las leyes de promoción del empleo de las personas con discapacidad (19.691 y 18.651) no hacen distinción respecto de las situaciones donde existe declaratoria de incapacidad, lo que importa es que la persona reúna condiciones e idoneidad para el cargo.

Caracterización de las políticas públicas para las personas con discapacidad con énfasis en el análisis de la oferta formativa profesional y los apoyos para la inclusión laboral

De acuerdo con Van Rompaey y Pieri (2018), a nivel nacional no existe una política pública única, coherente e integral dirigida a la población con discapacidad. Desde distintas instituciones u organismos estatales son diseñadas e implementadas acciones, medidas y prestaciones (servicios o monetarias) orientadas a cubrir algunas de las necesidades de esta población o abordar problemáticas específicas que, en el mejor de los casos, cuentan con algún grado de coordinación entre los distintos organismos competentes en cada área o política sectorial (como salud, educación, protección social, entre otras). Ejemplo de ello es la diversidad de organismos y criterios en base a los cuales se valora, categoriza y certifica la discapacidad y/o los grados de dependencia, requeridos para acceder a las prestaciones o programas ofrecidos por cada uno de ellos.

El siguiente esquema procura sintetizar los organismos estatales que tienen competencias y responsabilidades diversas en materia de apoyo a la inclusión laboral de las PcD en nuestro país.



Existe, no obstante, un organismo estatal que otrora y actualmente tiene el cometido de regir o ser rector de las políticas públicas orientadas a las personas con discapacidad. Esta función y responsabilidad continúa siendo atribuida al ex PRONADIS y actual Dirección de Discapacidad de la Secretaría de Cuidados y Discapacidad del MIDES. La Ley 19.924 de Presupuesto Nacional 2020-2045, en su Artículo 485, le atribuye a la Secretaría de Cuidados y Discapacidad las siguientes competencias en materia de discapacidad:

- a. Ejercer como órgano rector las funciones de promoción, diseño, coordinación, articulación, ejecución y contralor de las políticas públicas de discapacidad.
- b. Asegurar el acceso a la igualdad de oportunidades y derechos a las personas con discapacidad.
- c. Ejecutar programas, proyectos y servicios para la implementación de políticas de discapacidad específicas.
- d. Diseñar, estudiar, proyectar y formular recomendaciones e informar al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo, al Poder Judicial, a los Entes Autónomos, a los Servicios Descentralizados, a las personas de derecho público no estatal, a los Gobiernos Departamentales y Municipales y a las instituciones privadas, sobre el cumplimiento e implementación de la normativa vigente en materia de discapacidad.
- e. Proponer cambios normativos en beneficio de la discapacidad, en consonancia con la Convención Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada por la Ley N° 18.418 del 20 de noviembre de 2008.
- f. Proponer la suscripción, aprobación, ratificación, adhesión e implementación de Tratados internacionales relacionados con los derechos de las personas con discapacidad.
- g. Controlar el cumplimiento de los Tratados internacionales referentes a las personas con discapacidad suscritos por el Estado uruguayo, así como las recomendaciones recibidas en la materia.
- h. Adoptar las medidas necesarias en materia de prevención y protección referido a la explotación y toda forma de violencia.
- i. Establecer y accionar un mecanismo de consultas permanentes a personas con discapacidad a través de sus organizaciones.

- j. Promover la igualdad de oportunidades, accesibilidad universal.
- k. Velar por la implementación de las disposiciones y recomendaciones del Comité de Expertos de Naciones Unidas de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

La Dirección de Discapacidad de la actual Secretaría de Cuidados y Discapacidad sustituye al anterior Programa Nacional de Discapacidad (PRONADIS). De acuerdo a la Ley de Presupuesto Nacional (19.924), esta Área se integrará con las siguientes tres Divisiones: Apoyo para la inclusión, Regulación y Alojamiento con apoyos (Art. 484).

Entre las responsabilidades claves de la División Valoración, Apoyo Parcial y Empleo se encuentra la valoración de la discapacidad. En base a un baremo, evalúa las capacidades y situación de dependencia de las personas, a fin de concretar o no su inscripción en el Registro de Personas con Discapacidad, derivarla a Asistencia Técnica, al Banco de Previsión Social o a la dependencia del Estado que corresponda para que pueda acceder a los apoyos necesarios para su situación. El Coordinador de esta División explica que hace dos años están trabajando en la posibilidad de contar con un baremo único para todos los organismos del estado que ofrecen apoyos o prestaciones para las personas con discapacidad. Recientemente se ha conformado un equipo técnico para trabajar en la creación de dicho baremo a nivel estatal que valore discapacidad y grados de dependencia. Al respecto, manifiesta lo siguiente: *“prevemos que en los próximos cuatro o cinco meses, o seis a más tardar, tengamos un baremo único nacional. Eso está ocurriendo ahora¹²”*.

Otra de las responsabilidades de la División Valoración, Apoyo Parcial y Empleo es presidir, junto a MTSS, la Comisión Nacional de Inclusión Laboral para dar seguimiento a la aplicación de la Ley 19.691. A su vez, el Departamento de Empleo, dentro de la División Valoración, Apoyo Parcial y Empleo, participa de las instancias de discusión de esta comisión y desarrolla en el seno de la Secretaría de Cuidados y Discapacidad los apoyos previstos por la Ley 19.691 y el Decreto 73/019 en el marco de la metodología de Empleo con Apoyo para personas con discapacidad en el sector privado. La Coordinadora de este Departamento sostiene que los

servicios que ofrecen para empleadores son los siguientes: preselección de personal en función de las características del puesto, sensibilizaciones a los equipos de trabajo, asesoramiento sobre accesibilidad, adecuación del puesto de trabajo en función de las características de la persona que lo ocupará, asesoramiento sobre la normativa laboral vigente y apoyo al proceso de inclusión a través de los/as operadores/as laborales. Para la preselección de los/as trabajadores/as recurren a una base de datos que han venido completando desde 2013 con perfiles profesionales de personas con discapacidad económicamente activas, es decir que están buscando empleo. El trámite para solicitar estos servicios se encuentra disponible en tramites.gub.uy. La mayor parte de los empleadores se contacta a través de este sitio, algunos optan por solicitar apoyo a través de la Comisión Nacional de Inclusión Laboral. En ocasiones algunos de los servicios brindados por esta área, en particular, las charlas de sensibilización sobre inclusión laboral de personas con discapacidad, son ofrecidas también a empleadores del sector público. A modo de ejemplo se citó la capacitación brindada a funcionarios/as de inspección de la DINATRA (MTSS) sobre inclusión laboral y la normativa vigente.

La actual Secretaría de Cuidados y Discapacidad acumula varios años de experiencia en la aplicación de la metodología Empleo con Apoyo para personas con discapacidad. En 2014, el entonces PRONADIS, en convenio con la Facultad de Psicología de la UDELAR, desarrolló una capacitación para operadores/as laborales orientada a trabajar en el mercado laboral abierto. Bajo la dirección de Begoña Grau, PRONADIS definió que dichos operadores/as se ofrecieran a través del Ministerio de Desarrollo Social y que este apoyo se extendiera también al sector público. Actualmente, es competencia de la subcomisión de trabajo de la CNHD, asesorar en el desarrollo de los llamados públicos, a fin de garantizar que sean accesibles para las personas con discapacidad. La Secretaría de Cuidados y Discapacidad interviene una vez que el llamado ha culminado y se ha seleccionado al/la trabajador/a con discapacidad. El organismo público que contrata puede solicitar el asesoramiento del Departamento de Empleo para evaluar las adecuaciones en los puestos de trabajo de acuerdo al perfil del trabajador/a que ingresa, y concientizar al equipo de trabajo que acompañará a la persona contratada. En ese sentido, la

Coordinadora del Departamento de Empleo describe las características del apoyo brindado por los/as operadores/as laborales de la Secretaría de Cuidados y Discapacidad en el fragmento de entrevista presentado a continuación: *“La estrategia de apoyo es, según qué persona, es una estrategia centrada en la persona, no hay un protocolo según qué tipo de discapacidad, seguimiento, o los apoyos que se van a dar, porque es muy centralizado en esa persona y de ahí se ven los apoyos y el seguimiento y la frecuencia. Ha habido apoyos que demandaron que el operador fuera los primeros días al puesto de trabajo, las primeras semanas, a veces más tiempo. También la duración va muy de acuerdo al trabajador. Tenemos como un estándar, que puede cambiar, que son tres meses de seguimiento y después se hace un egreso del operador laboral. Pero también nos ha pasado, de trabajadores que ingresaron en 2019 y se desempeñaban bárbaro y al año siguiente nos pidieron, el trabajador nos pidió apoyo, y ahí se fue y también se intervino.”*. Agregó que el seguimiento incluye el contacto con el/a supervisor/a directo del trabajador/a con discapacidad y la redacción de informes para las autoridades de la empresa, si ésta los solicita.

Al momento de redactar este informe, se estaba trabajando en la elaboración de criterios claros para establecer en qué casos la Secretaría de Cuidados y Discapacidad debe ofrecer el apoyo de un operador laboral. Paralelamente, en la Comisión Nacional de Inclusión Laboral se discute si corresponde ofrecer el apoyo de los operadores laborales de la Secretaría de Cuidados y Discapacidad a todas las empresas que decidan contratar una persona con discapacidad o se restringirá el servicio sólo a las empresas registradas en el Registro de Empleadores del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Actualmente, los servicios ofrecidos por el Departamento de Empleo de la Secretaría de Cuidados y Discapacidad son desarrollados por un equipo de cinco personas: una coordinadora y cuatro operadoras laborales¹³. De acuerdo a la información proporcionada por la Coordinadora de dicho Departamento, por el momento, logran cubrir a mediano plazo en todo el país las demandas que reciben de los empleadores. No obstante, explican que se está trabajando en descentralizar los servicios provistos por este departamento mediante la eventual contratación de un/a operador/a laboral para el interior del país y una mayor coordinación con las Oficinas

Territoriales del MIDES y otros actores locales, como las intendencias. Asimismo, previendo un incremento de la demanda del apoyo de operadores/as laborales, la División Valoración, Apoyo Parcial y Empleo está recabando información y manteniendo conversaciones con UTU para desarrollar una formación pública específica para que las personas puedan capacitarse para trabajar como operadores/as laborales. Alternativamente, prevén la posibilidad de que esta formación se ofrezca a través de INEFOP. El Coordinador de esta División reafirma la voluntad de avanzar en el diseño e implementación de una formación estatal específica para los y las operadores laborales: *“Desde el MIDES, desde el Estado, nosotros vamos a avanzar, vamos a insistir en armar una currícula y derivarlo a una institución del Estado”*. Consultado respecto de la inserción laboral de los/as operadores/as laborales que se formarían argumenta lo siguiente: *“creo que se van a abrir otros caminos para los operadores laborales, para acompañar en el proceso de inclusión laboral. Nosotros creemos, que, de todas formas, puedan formarse, un número, no sabemos cuántos todavía, de operadores laborales que estén a disposición de la demanda. Yo no veo, o nosotros no vemos, que el equipo de cinco, actual, de empleo en el MIDES, aumente, que el MIDES contrate más operadores laborales, porque la realidad está indicando que hoy la demanda se está cubriendo, pero trabajo efectivo, en la empresa, acompañando efectivamente el proceso de inserción laboral, hay poco, entonces, nosotros armamos la currícula, preparándonos para un posible escenario de demanda. Que aspiramos que sea así, pero lo vemos más en el ámbito privado que en el Estado.”*

Respecto de las barreras o dificultades que identifican en los procesos de inclusión laboral desde la Dirección de Discapacidad de la Secretaría de Cuidados y Discapacidad, mencionan:

- Problemas para hacer coincidir la oferta y demanda de empleo. Las personas con discapacidad que buscan empleo y están registradas en su base de datos se caracterizan por tener poca formación y los empleadores establecen en ocasiones requisitos formativos demasiado elevados para acceder a puestos de trabajo que implican la realización de tareas sencillas. El Coordinador de la División Valoración, Apoyo Parcial y Empleo explica que esta situación *“ha traído bastante frustración a las personas con discapacidad. Porque muchas no encuentran, desde el*

punto de vista laboral, porque su preparación no está acorde a la demanda de la empresa” y que están trabajando en el tema con las Cámaras empresariales en la Comisión Nacional de Inclusión Laboral. Por otro lado, respecto de la preparación de las personas con discapacidad para acceder a un trabajo, destaca la importancia de incorporar el apoyo del preparador laboral. El Coordinador de la División Valoración, Apoyo Parcial y Empleo explica que es necesario trabajar en mejorar las condiciones de empleabilidad, proteger y promover la trayectoria educativa de las personas con discapacidad, lograr que mejoren sus habilidades y acompañar a la persona con discapacidad para que concrete su formación. En ese sentido relata: “a veces nos cuesta conseguir candidatos también de puestos más básicos, no nos atienden el teléfono, o faltan a las entrevistas, llegan tarde...ahora tienen el desafío que muchas son por plataformas como ésta, por zoom”. La Dirección de Discapacidad ha brindado puntualmente algunos talleres de empleabilidad, se han derivado personas a los talleres de orientación laboral que brinda el INJU y en ocasiones se ha trabajado con la persona en forma individual y específica. Por su parte, las operadoras laborales del Departamento de Empleo, buscan potenciar los perfiles laborales con el objetivo de acompañar una trayectoria de preparación que le permita a la persona con discapacidad adquirir las capacidades para acceder a un empleo. Se coordina con otros dispositivos a nivel público para acercarle a la persona opciones de capacitación en base a sus intereses y/o búsqueda de empleo, entre los que menciona: INEFOP, UTU, Centros Público de Empleo del MTSS, Programa: Yo estudio y trabajo y talleres de orientación laboral en INJU.

- Desconocimiento de la normativa vigente para la inclusión laboral. La Coordinadora del Departamento de Empleo reconoce que la falta difusión acerca de la normativa vigente para la promoción de la inclusión laboral de personas con discapacidad hace que empleadores y personas con discapacidad no tengan conocimiento de lo establecido por la Ley 19.691. Como consecuencia, hay relativamente pocas personas inscriptas en el Registro de Personas con Discapacidad, particularmente en el interior del país y las empresas con 25 o más trabajadores permanentes no tienen claro que están obligadas a contratar personas con discapacidad. En esta línea, se explica que la Secretaría de Cuidados y Discapacidad

ofrece gratuitamente asesoramiento para empresas acerca de las normas de empleo para personas con discapacidad, el Departamento de Empleo ha trabajado en difundir la posibilidad de este asesoramiento a través de la Comisión Nacional de Inclusión Laboral.

- Carencia de datos. Otro problema que identifican desde la División de Valoración, Apoyo Parcial y Empleo es la falta de información sobre la inclusión laboral de las PcD en el ámbito privado. Si bien la Comisión Nacional de Inclusión Laboral lleva un registro de las empresas que cumplen con la cuota que establece la Ley 19.691, la Coordinadora del Área de Empleo de la Secretaría de Cuidados y Discapacidad, entiende que muchos empleadores no tienen incentivos a registrarse en el Registro de Empresas del MTSS porque los beneficios que otorga la Ley para empleadores no son significativos. Habría que considerar también la falta de información respecto a los casos de empresas que contratan trabajadores/as con discapacidad, pero no alcanzan la cuota que obliga la Ley y las contrataciones de trabajadores/as con discapacidad que no están en el Registro de Personas con Discapacidad. Por otro lado, en el caso de los/as trabajadores/as que ingresan a la función pública en el marco de la Ley 18.651, Art. 49, la Oficina Nacional de Servicios Civil recoge en sus informes la contratación de personas con discapacidad. En opinión de la Coordinadora del Área de Empleo, la publicación de estos datos, incluyendo la lista de las dependencias del estado que han cumplido y las que no con los porcentajes de las vacantes para personas con discapacidad, tiende a generar que algunas autoridades pongan en marcha llamados que contemplen a las personas registradas en el Registro Nacional de Personas con Discapacidad.
- Dificultades para concretar condiciones de accesibilidad. La Ley 19.691 plantea que las empresas cuentan con un plazo de año para generar condiciones de accesibilidad. Sin embargo, la Coordinadora del Área de Empleo entiende que este plazo no está ajustado a la realidad y que la falta de condiciones de accesibilidad es una barrera importante para la inclusión laboral, al respecto manifiesta: *“Supongamos que contrata a una persona que usa silla de ruedas, tiene que tener accesibilidad la persona para llegar a su puesto de trabajo, ir al baño, ir al comedor, salir, entrar, ¿No? Si es una persona sorda, tiene que tener determinados ajustes quizás letrero, timbres o alarmas luminosas. Además de contar con accesibilidad para la*

información y comunicación, en fin, tiene que hacer una serie de adecuaciones. Eso, hablando así informalmente, con las empresas dicen, tenemos toda la intención, pero eso nos pone a nosotros que tenemos que adecuar todo o parte del edificio y eso lleva una obra que en términos de resultados no... no da, hasta ahora, ¿No? Y nosotros, entendemos, y nos sensibilizamos, pero no podemos vencer esa barrera". Sugiere que es necesario trabajar más en este sentido, concientizar para que cada vez que se realicen reformas arquitectónicas o se construyan desde cero espacios de trabajo se incluyan condiciones de accesibilidad. En este aspecto particular, se visualizan más dificultades en el sector privado que en el público.

- Falta de compromiso de las autoridades y jerarcas, y falta de sanciones ante el incumplimiento. Uno de los problemas que se identifica con respecto a la inserción laboral en el sector público es que la Ley 18.651 no prevé sanciones para los casos en los que no se cumpla con las cuotas establecidas para las vacantes. El Coordinador de la División Apoyo para la inclusión entiende que no hay un compromiso sostenido de los jerarcas de los organismos del Estado para concretar la inclusión laboral de personas con discapacidad, señalando que *"hay jerarcas que toman decisiones, entonces si van a tomar, van a citar tal personal, lo primero que tiene que saber la persona, es saber que hay una ley que ampara a las personas con discapacidad, y bueno, tiene que entender esa situación."*
- Insuficientes incentivos para los empleadores. Desde la Secretaría de Cuidados y Discapacidad coinciden en que los incentivos mediante la bonificación de aportes patronales para los empleadores de la actividad privada son insuficientes al punto de no funcionar realmente como incentivos. El Coordinador de la División Apoyo para la Inclusión explica que: *"En el ámbito privado somos poco operativos, ¿No? Porque siempre, desde que yo me conozco, las leyes de promoción de empleo siempre van por el beneficio impositivo, yo que sé. Subdividir el aporte patronal en cuatro años, no parece un incentivo"*. Entiende que es necesario desarrollar otro tipo de incentivos, vinculados al marketing o la comunicación para dar a conocer la experiencia de las empresas. Aclara que en su visión no le compete a la Secretaría de Cuidados y Discapacidad desarrollar este tipo de medidas y sugiere que la sociedad civil podría aportar en este sentido. Pese a ello, cita algunos esfuerzos en materia de comunicación que realizaron junto al MTSS para difundir la Ley 19.691, a dos años de su aprobación.

En 2021, la Ley de Presupuesto 19.924, traslada el Registro de Personas con Discapacidad desde la CNHD a la Dirección de Discapacidad de la Secretaría de Cuidados y Discapacidad. Al respecto, el Coordinador de la División Valoración, Apoyo Parcial y Empleo relataba lo siguiente: *“Ahora estamos en una etapa de transición que tiene que pasar el registro que está en la Comisión al MIDES, que eso no ha pasado todavía, ya llevamos como tres semanas, cuatro semanas de trabajo y no se ha logrado el acuerdo aún definitivo de decir, sí, pásese ya para allá. El texto es un texto, depende de voluntades, decisiones y también, políticas.”*. Desde su perspectiva, valora positivamente el traslado de dicho Registro a la Secretaría de Cuidados y Discapacidad porque abre la posibilidad de ampliarlo a toda la población con discapacidad, no sólo a quienes están en condiciones de trabajar, y a partir de ello contar con la información necesaria para realizar una mejor caracterización de la población con discapacidad. De ello da cuenta el siguiente fragmento de entrevista: *“nos causa, digamos, un entusiasmo y estamos motivados con todo esto porque nos permite sumar, vamos a tener, en el propio MIDES, datos, con informes clasificación de edad, de región, de personas, eh... de situaciones particulares, y nos permitirá también hacer respuesta...sobre, situaciones concretas o políticas públicas.”*.

Al momento de realizar este informe, se estaba creando dentro de la División Valoración, Apoyo Parcial y Empleo un equipo de trabajo para la administración del Registro de Personas con Discapacidad, a cargo de emitir las constancias para las personas previamente registradas. Uno de los cambios que se prevén es la eliminación de límite de edad inferior para ingresar a este registro.

La valoración de la discapacidad para acceder a este Registro es competencia del Ministerio de Desarrollo Social en coordinación con el Ministerio de Salud Pública, según el Artículo 49 de la Ley 18.651. El Coordinador de la División Valoración, Apoyo Parcial y Empleo explica que el área de discapacidad de la Secretaría Nacional de Cuidados y Discapacidad recibe y evalúa todas las solicitudes para ingresar al Registro de Personas con Discapacidad. La inscripción al Registro de Personas con Discapacidad se realizará a través de una evaluación que

deberá certificar la discapacidad ante un tribunal especializado integrado por al menos un/a: médico/a, psicólogo/a y un/a trabajador/a social.

Asimismo, la Secretaría de Cuidados y Discapacidad brinda las denominadas Ayudas técnicas, las cuales consisten en productos utilizados para mantener o mejorar las habilidades de las personas, de tal forma que promueven la independencia en todos los aspectos de la vida diaria. A modo de ejemplo: sillas de rueda y otras ayudas para la movilidad, ayudas para el baño, ayudas ópticas, entre otras.

Por otro lado, la Ley 18.651 de Protección Integral de Personas con Discapacidad, promulgada en 2010, define que es la Comisión Nacional Honoraria de la Discapacidad (CNHD) *“la institución responsable por la elaboración, estudio, evaluación y aplicación de los planes de política nacional de promoción, desarrollo, rehabilitación biopsicosocial e integración social de la persona con discapacidad”* (Art. 14). Esta Comisión, presidida por la actual Secretaria de Cuidados y Discapacidad, cuenta con una integración interinstitucional y multiactor (Estado y sociedad civil) con presencia en todo el país, a través de la Comisiones departamentales, tal y como lo detalla el artículo 13¹⁴. Asimismo, la Resolución N° 374/014, la designa como organización encargada de promover la aplicación y el cumplimiento de las disposiciones de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en el ámbito nacional. Pese a que por su integración parece el organismo más adecuado para promover los derechos de las personas con discapacidad, en los hechos no ha podido concretar la aplicación plena de la Ley de Protección Integral de las Personas con Discapacidad (18.651). Por otro lado, carece de independencia, dado que la Ley 18.651 y la actual Ley de Presupuesto Nacional (19.924), la ubican bajo la jurisdicción del Ministerio de Desarrollo Social, en contradicción con las recomendaciones de la CDPD en ese sentido. El Artículo 33 de la Convención establece que se *“designarán o establecerán, a nivel nacional, un marco, que constará de uno o varios mecanismos independientes para promover, proteger y supervisar la aplicación de la presente Convención”*

Desde diciembre de 2020, no obstante, la CNHD entró en receso y no ha vuelto a funcionar por carecer de presupuesto, su única funcionaria

actualmente se encuentra en seguro por desempleo. El Coordinador de la División Valoración, Apoyo Parcial y Empleo de la Secretaría de Cuidados y Discapacidad al ser consultado respecto del rol que entiende debe tener la CNHD en materia de discapacidad, expresa que dicho espacio sigue vigente y su rol es reafirmado en la Ley de Presupuesto Nacional (Ley 19.924). En su visión dicha comisión debe cumplir la función de *“complementación y de trabajo consultivo, de ámbito consultivo”*, espacio que incorpora la perspectiva de la sociedad civil organizada. Destaca la relevancia de este espacio de trabajo al incorporar la participación de la sociedad civil: *“como está toda la sociedad civil en la Comisión, me parece cosa buena que no se desprenda todo eso del MIDES. La asociación entre el Estado y la Sociedad Civil, y básicamente las personas que están vinculadas a la sociedad civil, para nosotros es importante el vínculo institucional con la Comisión en tanto ahí hay muchas organizaciones que tienen personas con discapacidad vinculadas.”*

Asimismo, dicho referente manifiesta que el trabajo realizado por la CNHD es muy relevante, tanto para asistir técnicamente a que el diseño y procesos de selección de los llamados públicos sean inclusivos y contemplen a las personas con discapacidad según lo establecido en la Ley 18.651, así como también para asesorar ante eventuales dificultades vinculadas al Registro de Personas con Discapacidad.

Por otra parte, la representante del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en la Comisión Nacional Honoraria de la Discapacidad advierte que desde fines del año pasado la CNHD atraviesa una crisis institucional y económica que la enfrentan a variadas dificultades para continuar con su normal funcionamiento: *“Yo estoy desde el año pasado, mediados de año integrando, y cuando llegué, realmente me encontré con una comisión que estaba desmembrada...las personas que hacían las tareas de veedores no fueron mantenidas en el cargo, después del cambio de gobierno, quizás un poco por esta razón, porque la comisión estaba muy mal, y eso implica también que no hubo una transición, idónea, de la información”*. No obstante, agrega que se está trabajando en reactivarla, pese a que son pocos los organismos estatales que mantienen su participación y con frecuencia no se llega a lograr el mínimo de representación que la habilita para sesionar en plenario. Al ser consultada por los motivos que considera que explican esta

crisis, destaca que existe un desgaste a nivel de su representación, así como en relación al escaso cumplimiento de los objetivos planteados para su accionar: *“el tema básicamente es que los mismos representantes duraron más de veinte años. Entonces, también eso implica un deterioro, un desgaste, y realmente, lo que yo advierto es que no se ha podido dirigir, por lo menos del tiempo que yo entré hasta ahora, no es una Comisión que haya sido, que esté siendo ejecutiva”*. Dicho referente, agrega además que recientemente se ha presentado un problema adicional vinculado a la falta presupuesto para lograr su funcionamiento: *“hay todo un tema presupuestal importante, de déficit que ya te digo, es heredado, o sea, cuando yo ingresé ya estaba en esa situación; ha jugado en contra; prácticamente, las cuestiones de funcionamiento, llevaron, absorbieron la energía de todo un año de trabajo, se está tratando de salir de esa situación para poder retomar las funciones. Las medulares, las que corresponde.”*. Pese a las actuales circunstancias, la persona consultada en representación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, reafirma el compromiso con la generación de condiciones que permitan restablecer y potenciar el funcionamiento de dicha Comisión: *“hay que reconstruirla...es un ámbito espectacular, con un potencial enorme.”*.

La secretaria de la Asociación Down del Uruguay atribuye la crisis de la Comisión Nacional Honoraria de la Discapacidad a la reducción de recursos que le otorgaba el Ministerio de Desarrollo Social: *“le sacó los pocos recursos que tenía, empezó a mermar...La Comisión Nacional Honoraria, cuando yo empecé a ir tenía dos secretarías. De las dos secretarías dejaron una. Las camionetas que tenían, se pusieron viejas, no se repusieron, o sea, uno de los ingresos que tenía la Comisión Nacional Honoraria, que era llevar y traer personas con discapacidad motriz a determinados lugares, también se les sacó. Con las cuarenta camionetas que tenía el Mides, no le dieron ni una...desde el 2019, había empezado la Comisión Nacional Honoraria a trabajar tres veces por semana, con pagos de sueldo para Jaqueline (Spencer), tardíos, siempre tardíos. Y bueno, ahora, se desfinanció, no quedó nada.”* Menciona además problemas de participación y representatividad: *“...existe un plenario, donde, la presidenta o el presidente, por así decirte, de ese plenario, es la directora del PRONADIS, que no iba ya en determinado momento, porque Begoña (Grau) fue dos o tres veces y no fue más. Tendría que haber ido esta señora, Bazzano, y creo que no fue nunca, y hay cuatro o cinco organizaciones que de las cuatro*

o cinco organizaciones, dos de ellas no representan a nadie, pero como son federaciones tienen derecho a estar ahí... Los únicos que iban eran: Ministerio de Trabajo, Mides, PIT CNT, Cámara de Industria y Comercio, que se habían dividido, uno iba a una reunión uno y otra, y sociedad civil, y BPS. Nadie más iba. Faltaba UTU, faltaba UDELAR, Ministerio de Salud Pública, que tienen voz y voto, eso es lo peor.”.

La Asociación de Discapacitados Motrices de Maldonado, por su parte, da cuenta de la situación de la Comisión Departamental Honoraria de la Discapacidad en Maldonado. Explica que esta comisión no ha estado funcionando dado que nunca se reunió durante el 2020: *“está todo escondido atrás del COVID. Y ahora todo el mundo se está comunicando a través de zoom y no debería de dejar de funcionar.”.* Agrega que la Intendencia de Maldonado ha comenzado a generar un espacio similar: *“trajo a salud pública, a organizaciones sociales, tránsito, de todo un poco, pero en realidad no es una comisión honoraria, es otra cosa. Ellos lo trajeron sobre el COVID y la playa accesible, para trabajar junto a las organizaciones sociales, porque no va haber servicio ahí.”.*

Por otra parte, en lo que refiere a prestaciones económicas, el Banco de Previsión Social continúa siendo el organismo responsable de otorgar este tipo de apoyos a personas con discapacidad y trabajadores/as con y sin discapacidad. Su Departamento de Medicina Laboral es responsable de dictaminar la discapacidad en base a un baremo propio, definido por el Decreto 306/013¹⁵. De acuerdo con esta norma, la valoración determinará la incapacidad laboral, el Artículo 2 estipula que: *“la incapacidad absoluta para todo trabajo se configurará con un 66% o más de invalidez, según el baremo aprobado por el presente Decreto.”.* En el Artículo 3 se detallan las condiciones para valorar si la persona se encuentra en una situación de invalidez parcial: *“A los efectos de la valoración de la incapacidad parcial, la Comisión Técnica considerará aquellas incapacidades que incidan en el desempeño del empleo o profesión habitual, de acuerdo a la carga psicofísica que supone la realización de la tarea en cuestión... si la aplicación de los criterios generales previstos en el baremo, arrojaré como resultado una disminución funcional igual o superior al 50%, se presumirá la incapacidad absoluta y permanente para el empleo o la profesión habitual.”.*

Las personas definidas como con *“discapacidad común y en situación de carencia de recursos económicos para hacer frente a sus necesidades vitales¹⁶”* y las consideradas con discapacidad severa reciben una prestación económica mensual y no contributiva denominada *“pensión por invalidez”*, de acuerdo a lo establecido por la resolución R.D. N°4-19/2013. Si bien la valoración para el otorgamiento de estas pensiones está estrechamente vinculada a la capacidad para trabajar, el cobro de una pensión por invalidez no inhabilita a la persona a realizar trabajo remunerado, independientemente de si es considerada en situación de incapacidad severa o parcial. La Ley 17.266 del 22 de setiembre de 2000, en su Artículo 1 autoriza *“la compatibilidad entre la actividad del discapacitado, en cualquier forma pública o privada, con la pensión por invalidez.”*. Por su parte, la Ley 17.847 del 26 de noviembre de 2004, establece que quienes sean beneficiarios de la pensión por invalidez y a la vez cuenten con ingresos por realizar actividad remunerada, tendrán *“derecho al cobro de la totalidad del monto de la prestación no contributiva en tanto que dichos ingresos no superen el monto equivalente a tres pensiones por invalidez.”* (Art. 1).

Sin embargo, la representante del BPS ante la Comisión Nacional de Inclusión Laboral, al ser entrevistada, explica que está para reverse la compatibilidad entre el trabajo remunerado y el cobro de la pensión por invalidez. Al respecto afirma: *“En el caso de la pensión por invalidez es una prestación que es incompatible con que estés trabajando. Si cobran una pensión, no estarían trabajando, en caso de que trabajen perderían la pensión. Yo creo que no, lo tengo como que es incompatible, o sea, una pensión por la cual no aportaron, porque justamente es una pensión por discapacidad, porque la persona no tiene medios sería incompatible con que esté recibiendo un sueldo.”*. Posteriormente, fue entrevistado el Presidente del BPS, Ing. Hugo Odizzio, quién negó la posibilidad de que el organismo tenga previsto rever la compatibilidad entre la pensión por invalidez y las prestaciones vinculadas al trabajo remunerado. Desde su perspectiva, esta pensión es un apoyo necesario para las personas y trabajadores/as con discapacidad. Asimismo, reafirmó la compatibilidad entre el seguro por desempleo o enfermedad y la pensión por invalidez.

Por su parte, el Coordinador de la División Valoración, Apoyo Parcial y Empleo sostiene que en muchos casos las personas tienen miedo a perder

la pensión si acceden a un trabajo formal. Desde la Secretaría de Cuidados y Discapacidad se los asesora para que conozcan que tienen el derecho a trabajar y cobrar la pensión por invalidez, de acuerdo a lo establecido por la Ley N° 17.266, del 22 de setiembre de 2000, la Ley N° 17.847 (promulgada en 2004) y la Resolución N° 32-30/2006.

Por su lado, la Fundación Bensadoun Laurent explica que entre los/las trabajadores/as siempre aparecen dudas respecto de la incompatibilidad de la pensión por invalidez con el trabajo remunerado, pero que lamentablemente los sueldos que cobran las personas con discapacidad casi nunca superan el límite que provocaría una pérdida de esta pensión.

Actualmente, el monto de la pensión por invalidez equivale a un 70% del salario mínimo nacional (a precios de 2020), por lo que, si bien representa un apoyo económico, no permite por sí solo garantizar la subsistencia material de una persona y por lo tanto ejercer su derecho a un nivel de vida adecuado.

En 2020, la pandemia por Covid 19 provocó la pérdida del empleo o el envío al seguro de paro de muchos/as trabajadores/as con discapacidad. Entre los trabajadores vinculados a la Asociación Down del Uruguay que son beneficiarios de pensiones por invalidez y fueron derivados al seguro por desempleo pudo constatarse un impedimento para cobrar ambas prestaciones (seguro por desempleo y pensión por invalidez). En estos casos, el BPS resolvió pagar solamente la prestación de mayor valor. Al ser consultada por esta situación en particular, la representante del BPS ante la CNIL confirma que hay prestaciones que son incompatibles y que por el momento no se prevén hacer cambios para adecuar la normativa en este sentido. El Coordinador de la División Valoración, Apoyo Parcial y Empleo reconoce este problema y que *“quizás es un tema que deberíamos entrar más adelante.”*

La Fundación Bensadoun Laurent, relata que se han acercado a ella personas con discapacidad en situación de vulnerabilidad económica que tuvieron dificultades para acceder a las canastas que ofrece el Ministerio de Desarrollo Social: *“para la canasta de MIDES que fue la gran política que*

permanece hasta hoy, las personas no tienen que estar inscriptas en BPS, entonces si una persona recibe una pensión, aunque sea mínima, no puede solicitarla.”.

Las personas beneficiarias¹⁷ de la pensión por invalidez pueden a su vez ser beneficiarias de la denominada Ayuda Extraordinaria. Se trata de una contribución económica destinada a la rehabilitación de niños y adultos con discapacidad o alteraciones en el desarrollo, para favorecer su inserción social, educativa y cultural. Esta prestación puede destinarse a la cobertura de servicios tales como: locomoción, fonoaudiología, fisioterapia, psicomotricidad y/o psicología.

A su vez, las personas con discapacidad tienen derecho al cobro de una asignación familiar doble de por vida si los ingresos familiares no superan un determinado tope.

En lo que refiere a empleo y discapacidad, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ha administrado tradicionalmente ciertos registros en su Dirección de Empleo. Como fuera mencionado, es el organismo responsable por el Registro de Empresas que cumple con la Ley 19.691 y desde hace varios años lleva el registro de Talleres Protegidos. Al respecto, la representante del MTSS ante la CNIL explica que la Ley de Talleres Protegidos (Ley 19.159) no logró tener el impacto que previó, a raíz de que los incentivos que esta ley otorga no resultaron atractivos y como consecuencia pocos talleres se han interesado en ingresar a este registro. Actualmente, la principal línea de trabajo de este ministerio en materia de discapacidad es la implementación de la Ley 19.691, trabajando en el marco de la CNIL. Se han identificado dificultades para la aplicación de esta norma vinculadas a la fiscalización y al establecimiento de sanciones por incumplimiento. Al respecto, la representante del MTSS ante la CNIL detalla que existen dificultades para determinar si la empresa tuvo o no voluntad de cumplir con la cuota al momento de realizar la selección: *“tú estás diciendo que la persona que ingresa debe tener condiciones e idoneidad para el cargo, ¿No? ¿Quién va a valorar eso? ¿Cómo se va a evaluar, si a la entrevista se presentó una persona que no tenía las condiciones y la idoneidad para el cargo? Es muy difícil, es un tema bastante complejo. Y después, cómo por ejemplo demuestra la*

empresa que realmente hizo el llamado inclusivo, como marca el decreto, cómo el Estado tiene la acreditación de que esa circunstancia realmente pasó, pero nada de eso está previsto en la norma. ¿Cómo sabes si al llamado se presentaron, realmente personas con discapacidad, o no?”. Por otro lado, destaca que la ley no define claramente sanciones para el incumplimiento de las cuotas: “se aplica por defecto un decreto de la inspección que es, el del incumplimiento de cualquier norma laboral”. No obstante, de momento la inspección del trabajo no se está multando a las empresas que incumple. El ministerio está en una etapa previa de capacitación de inspectores/as. En diciembre de 2020 concretó una capacitación en colaboración con técnicos de UNIT especializados en accesibilidad de la que participó MSP y MIDES.

Otras herramientas de apoyo estatal para la inserción laboral de las personas con discapacidad

- Centros Públicos de Empleo. Unidades territoriales creadas por convenio entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Dirección Nacional de Empleo y los Gobiernos Departamentales. Articulan y ejecutan acciones para mejorar la situación de empleo, facilitando el encuentro entre trabajadores y trabajadoras que buscan empleo formal y las empresas que lo ofrecen. Brindan herramientas e información para facilitar el acceso al mercado de trabajo, ofrecen orientación laboral en forma individual y en talleres y servicios de intermediación laboral. Actualmente, como consecuencia de la pandemia, están brindando atención telefónica. Realizan entrevistas con postulantes para elaborar un perfil laboral, sugieren estrategias para la búsqueda de empleo y/o formación profesional. Hay cinco Centros Públicos de Empleo distribuidos en distintos barrios de Montevideo y uno en cada departamento del interior (En 6 de estos departamentos se llaman CEFOP - Centros Técnicos de Empleo y Formación Profesional). En ocasiones reciben personas con discapacidad que buscan empleo, pese a que no desarrollan ninguna estrategia en particular para la inclusión laboral de esta población.
- Guía para la inserción de personas con discapacidad en la Administración Pública. Elaborada por la Oficina Nacional del Servicio Civil en 2017, fue concebida como una herramienta teórico metodológica

para establecer lineamientos que faciliten la inserción laboral y social de las personas con discapacidad en la Administración Pública. En ella se plantea la noción de “ajustes razonables”, entendidos como las transformaciones que se “deben aplicar a las funciones esenciales de un puesto de trabajo, y deben hacerse en función de la tarea a desarrollar y de acuerdo a la demanda de la persona para desarrollar de la mejor manera su trabajo.”. Asimismo, define como “productos de apoyo para el empleo” a los “dispositivos que responden principalmente a las exigencias del lugar de trabajo, ej. dispositivos, materiales, programas informáticos, mobiliario, etc.”, que son utilizados para facilitar su inserción y participación laboral, proteger, apoyar, entrenar, o sustituir funciones/estructuras corporales y actividades y prevenir limitaciones o restricciones en la actividad o en la participación de las personas con discapacidad. A su vez, menciona que existen diferentes tipos de productos de apoyo, entre los que se encuentran los que facilitan el desplazamiento (bastón, andador, silla de ruedas, calzado ortopédico, soportes, soporte universal, barrales de seguridad, entre otros), las ayudas auditivas para la comunicación (audífonos, intérprete de lengua de señas, etc.), los apoyos en lectura y escritura (programas de software especiales, documentos en braille, calculadora financiera parlante, puntero articulado) y los productos específicos para el desempeño laboral tales como el mobiliario, o el amplificador del timbre telefónico con luz. Asimismo, en dicha Guía se elabora una serie de orientaciones para abordar el relacionamiento con las personas con discapacidad en el entorno laboral, que van desde la utilización de un término adecuado para hacer referencia a ellas, hasta la identificación de actitudes y productos de apoyo que favorecen la inclusión y no discriminación según los diversos tipos de discapacidad que las personas tengan. Concomitantemente propone un modelo para la inserción laboral de las personas con discapacidad que orientan los diversos pasos del proceso de inserción: criterios para el reclutamiento y selección del trabajador/a; así como pautas generales para la incorporación e integración de la persona seleccionada en el puesto y ámbito de trabajo.

Medidas de apoyo al empleo de las personas con discapacidad diseñadas e implementadas por la Intendencia de Montevideo

La Intendencia de Montevideo fue uno de los organismos del Estado pioneros en emplear personas con discapacidad. En el marco de la Ley 16.095, en 1990, ingresaron a trabajar a este organismo cuatro personas con discapacidad. Actualmente, desde la Secretaría de Accesibilidad para la Inclusión de esta Intendencia están trabajando en un relevamiento de las experiencias de inclusión laboral que han tenido a lo largo de los últimos treinta años.

El Director de esta secretaría entiende que al gobierno municipal le compete desarrollar líneas de innovación, micro experiencias, en determinados aspectos de la política pública a fin de traccionar o impulsar cambios en la política nacional. Desde su perspectiva, en todas aquellas áreas en las que se identifique estancamiento, falta de respaldo o ausencia de la política pública nacional, el gobierno municipal tiene la oportunidad de implementar experiencias piloto que podrían servir de punto de partida para el desarrollo de estrategias de ampliación de líneas nacionales.

El Director de dicha secretaría manifiesta que el gobierno departamental de Montevideo está trabajando en tres planes concretos para impulsar la inclusión laboral de las personas con discapacidad:

- En el marco del Plan ABC (Apoyo Básico a la Ciudadanía) que incluye la generación de puestos de trabajo transitorios para personas en situación de vulneración social se establece un cupo mínimo del cuatro por ciento para personas con discapacidad.
- Desde las áreas de formación de la Intendencia se prevé el desarrollo de una capacitación en inclusión y acompañamiento laboral para formar operadores/as laborales en el marco de la Metodología Empleo con Apoyo. Esta capacitación estará abierta a funcionarios/as y público en general y prevén trabajar en forma coordinada los contenidos con UTU, para que las personas formadas a partir de dicha instancia, puedan certificar y homologar su formación como Operadores/as laborales.
- Se está trabajando en la elaboración e implementación de líneas de investigación y desarrollo de ayudas técnicas y tecnologías para la

inclusión laboral (prótesis y ayudas para la vida diaria). Ello a partir de un espacio de trabajo en el PTI del Cerro, en el cual se recepcionarán demandas para trabajar en soluciones a medida de las personas. El objetivo es apoyar la reinserción de trabajadores/as que han adquirido una discapacidad durante su trayectoria laboral y necesitan estos apoyos para reinsertarse en el mercado de trabajo.

La oferta formativa estatal para las personas con discapacidad

La educación formal obligatoria

En Uruguay, como en otros países, el sistema educativo ha sido construido sobre la base de un alumno tipo, sin contemplar las características diversas de los y las estudiantes que actualmente acceden o deberían acceder a los distintos espacios educativos. No se incorpora en el diseño de las propuestas de educación formal la diversidad de personas que conviven en nuestra sociedad.

La Coordinadora del Área de Inclusión Educativa dentro del CODICEN explica que, desde 2015, trabajan con el objetivo de que el sistema educativo nacional de cabida a todos los/las alumnos/as con sus particularidades. Esta área fue creada en 2015 con intención de hacer un trabajo de coordinación fuerte en la interna de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), armonizando lineamientos de política, trabajando en todos los niveles educativos y modalidades que ofrece dicho sistema educativo.

Actualmente, según su Coordinadora focalizan su trabajo en la protección de las trayectorias educativas, con el objetivo de que las instituciones educativas acompañen las trayectorias de los/as alumnos/as y que no sean los/las alumnos/as los que deban ir adaptándose a dichas instituciones.

En lo que refiere a estudiantes con discapacidad, actualmente están haciendo un seguimiento del egreso de las escuelas especiales, en relación a lo cual explica que en los pasajes de ciclos educativos el sistema suele perder muchos estudiantes y, por lo tanto, consideran necesario poner el foco allí. El objetivo es que los/las egresados/as hagan el proceso de preinscripción a educación media, al igual que cualquier otro/a estudiante que egresa de cualquier escuela. Aclara, no obstante, que no todos los/as egresados/as de las escuelas especiales se encuentran en situación de discapacidad, explica que ANEP lamentablemente al día de hoy, no tiene información relevada sobre el alumnado con discapacidad, al carecer de un sistema de registro de esta población.

Por otro lado, dicha Coordinadora menciona que desde el año 2011, funciona bajo la órbita del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) la Comisión Honoraria para la Continuidad Educativa y Socio profesional para la discapacidad. Se trata de un espacio de trabajo interinstitucional creado por decreto ministerial 238/13 del año 2013 y posteriormente por el decreto presidencial EC/1386 del año 2015, integrado actualmente por ANEP, INEFOP, La Secretaría de Cuidados y Discapacidad, el Espacio CANDI del Ministerio del Interior, el MEC y la sociedad civil, representada a través del Grupo de Trabajo de Educación Inclusiva. Su cometido es realizar las gestiones que permitan facilitar y suministrar a las personas con discapacidad -en forma permanente y sin límite de edad- los medios para el pleno desarrollo en materia educativa, física, recreativa, cultural y social, cumpliendo con el mandato de la Ley N° 18.651 y las disposiciones de la CDPD, ratificada por el país. Uno de los logros más destacados de esta Comisión fue la elaboración del Protocolo de Actuación para la inclusión de personas con discapacidad en los centros educativos en 2017. Aprobado por el Decreto de Presidencia N° 072/2017, este protocolo incluye el diseño y desarrollo universal de estrategias de apoyo académico para personas con discapacidad y adecuación curricular, prácticas pedagógicas y didácticas, accesibilidad en instalaciones, mobiliario, material didáctico, herramientas y equipos de trabajo. A su vez, explica que este protocolo no es vinculante ni cuenta con un mecanismo de contralor o sanción. Los esfuerzos se han concentrado en la difusión del protocolo, haciéndolo llegar a todos los espacios educativos e incluso a las familias. Este año, la Comisión de Continuidad Educativa prevé trabajar en la actualización de este protocolo, en particular en la actualización del lenguaje utilizado.

La formación para el empleo/profesional

PRONADIS (2015) sostiene que la formación profesional es un vehículo indispensable para la inserción en el empleo. Al respecto, consideran que la misma implica cualquier forma de aprendizaje que prepare al individuo para la realización de un trabajo. Como indica la Recomendación No.150 de la OIT, “la formación profesional es una actividad cuyo objeto es descubrir y desarrollar las aptitudes humanas para una vida activa, productiva y satisfactoria. En función de ello, quienes participan de

actividades de formación profesional deberían poder comprender individual o colectivamente cuanto concierne a las condiciones de trabajo y al medio social, e influir sobre ellos”. Desde esta visión dicha formación aumenta las posibilidades de acceder a un empleo, pero para ello es también necesario construir políticas de apoyo a la formación, que aseguren la inserción laboral de las personas con discapacidad, en el marco de una justa política de distribución del empleo.

De acuerdo con OIT (2017), los sistemas de educación y formación técnica y profesional (EFTP) y de desarrollo de competencias profesionales pueden contribuir a mejorar la situación laboral de las personas con discapacidad, al integrarlos cada vez más en sus programas y brindando oportunidades mayores para adquirir habilidades que aumenten su empleabilidad y productividad y mejoren las condiciones laborales de los puestos de trabajo a los que accedan. Según OIT (2017), la inclusión de la educación y formación profesional de los colectivos más marginados y vulnerables de la sociedad ha sido expresamente definido en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de 2030. Más concretamente, los ODS incluyen la meta de garantizar la igualdad de acceso a la formación profesional en todos los niveles para las personas con discapacidad junto con otros grupos vulnerables (Meta 4.5).

Para promover de manera efectiva la inclusión de hombres y mujeres con discapacidad en la EFTP y en los programas de desarrollo de competencias profesionales generales se recomiendan las siguientes medidas:

- desarrollo de un sistema de apoyo continuo a la inclusión que incluya ajustes razonables
- eficacia de la política o estrategia supervisada y revisada regularmente y asignación de recursos para hacer estos cambios posibles
- cuestionar las suposiciones erróneas sobre las capacidades y habilidades de las personas con discapacidad

Además, recomiendan el diseño e implementación de una política o estrategia nacional sobre el desarrollo de las competencias profesionales para las PcD, basada en los principios de igualdad de oportunidades y no discriminación y de igualdad entre hombres y mujeres, que incluya la

consulta a diversos actores interesados. Recomiendan que esta política o estrategia proporcione una gama de diferentes opciones de formación, incluida la capacitación impartida en centros académicos, así como la enseñanza en el lugar de trabajo, el aprendizaje profesional u otras formas de formación en el trabajo teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

- edificios y el transporte accesible
- revisión y adaptación de criterios de ingreso, de los métodos de enseñanza, los materiales y los métodos de evaluación
- fortalecimiento de la capacidad del personal de los sistemas de EFTP para poder enseñar a los alumnos con discapacidad junto con los alumnos sin discapacidad

En Uruguay, no obstante, no existe al día de hoy una política integral orientada a la formación ocupacional/profesional accesible para todas las personas con discapacidad. Existen dos instituciones u organismos que diseñan y ofrecen formación, cursos o talleres para mejorar las capacidades laborales de la población: el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) y los Centros Educativos Estatales con Talleres Ocupacionales dependientes de la Administración Nacional de Educación (ANEP) y del Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP).

INEFOP, es la institución responsable de ejecutar políticas de formación profesional y fortalecimiento del empleo de los/las trabajadoras en nuestro país, de acuerdo con la Ley 18.406. En su Artículo 2, la ley define sus cometidos, entre los cuales se encuentra la administración del Fondo de Reversión Laboral. Además de capacitación, el instituto ofrece orientación laboral, asistencia técnica para empresas y emprendedores y certificación de competencias. Funciona como persona pública no estatal y está integrado en forma tripartita por representantes del estado, las cámaras empresariales y la organización sindical.

En lo que respecta a capacitación para personas con discapacidad, INEFOP transitó en los últimos años una transición desde un modelo de capacitación laboral focalizado en la persona con discapacidad (PROCLADIS) a otro con perspectiva inclusiva, la intención es (o era) transversalizar esta perspectiva a toda la oferta de capacitación del

Instituto, generando condiciones de accesibilidad. Al momento de redactar este informe, INEFOP se encuentra realizando su planificación estratégica y de momento no cuenta con una estrategia definida sobre discapacidad¹⁸. Su área de discapacidad, por su parte, dejó de funcionar en 2020. No obstante, el instituto ha logrado integrar la perspectiva de la discapacidad, al menos en algunos de sus servicios. Actualmente, toda persona que desee acceder a las capacitaciones que ofrece debe realizar una entrevista con un/a técnico/a de INEFOP, en articulación con el Departamento de Empleo de la Secretaría de Cuidados y Discapacidad, quienes valoran las características e intereses de la persona, incluyendo niveles de autonomía y necesidades de apoyo en el caso de personas con discapacidad, para sugerir opciones de capacitación adecuadas.

Las organizaciones de personas con discapacidad (UNCU, ACRIDU, Fundación Bensadoun Laurent) han mantenido, por lo menos hasta 2019, un relacionamiento fluido con INEFOP, ya sea promoviendo la participación de personas con discapacidad en el marco del ex PROCLADIS o recibiendo financiación como ECA (entidad de capacitación) para desarrollar cursos específicos para la población vinculada a la organización¹⁹. PROCLADIS ofrecía dos modalidades para la inclusión de personas con discapacidad: cursos focalizados para esta población y la promoción de la inclusión de personas con discapacidad en los cursos regulares de otros programas del Instituto (Projoven, Proinmujer, Trabajadores Rurales, Trabajadores en Seguro de Desempleo, etc). UNCU, a su vez, ha colaborado en la adaptación y utilización de softwares requeridos por las personas con discapacidad visual.

Por otra parte, existen los Centros Educativos Estatales con Talleres Ocupacionales que funcionan en la órbita del CEIP y de la Inspección Nacional de Educación Especial de la ANEP. Actualmente se cuenta con cinco Centros Educativos con Talleres Ocupacionales: la Escuela N° 97 en el departamento de Salto, la Escuela N° 120 en Minas, Lavalleya y tres escuelas en el departamento de Montevideo: la N° 259 en el Centro, la N° 380 en el Hipódromo y la N° 207 en Barrio Sur. Estos centros educativos trabajan con personas con distintas discapacidades, ofreciendo herramientas pedagógicas a través de diversos talleres, como, por ejemplo:

encuadernación, carpintería, joyería, zapatería, peluquería, tecnología alimentaria, lavandería, jardinería, mantenimiento eléctrico, cerámica, confección, cuero, telar, etcétera.

De acuerdo con González (2019), la mayoría de los y las jóvenes con discapacidad intelectual entrevistados en su investigación, luego de egresar de los anteriormente mencionados centros educativos, no lograron insertarse en el mercado laboral formal. Una parte muy reducida de ellos accedió a trabajar remuneradamente, pero de manera informal. El resto no logró trabajar remuneradamente y comenzó a participar en centros especializados en convenio con BPS, a través del Programa de Ayudas Especiales. Mareño (2019), en base a entrevistas realizadas a jóvenes con discapacidad auditiva en Uruguay, sostiene algo similar a lo planteado por González, en la medida en que las personas que entrevista en su investigación y que egresan de las ya mencionadas escuelas-taller, no suelen generar procesos reales de apropiación individual de la formación en oficios y vincularlo como posibilidad de acceso al empleo a futuro. A su vez, señala que la formación ofrecida por dichas escuelas, suele brindar escasas herramientas para el desarrollo socio laboral de las personas.

La perspectiva de la sociedad civil organizada

Las organizaciones de la sociedad civil para la discapacidad

Es importante señalar que no todas las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con personas con discapacidad y que han sido entrevistadas²⁰ para el presente informe cuentan con programas específicos orientados a apoyar los procesos de formación para el empleo e inclusión laboral de la población con la que se vinculan. A continuación, se presenta un cuadro que sintetiza las características de las organizaciones de la sociedad civil, así como de la Fundación Bensadoun Laurent, y cuyos referentes aportaron información sobre diversos temas vinculados al proceso de inclusión laboral analizado a lo largo de esta sección.

Organización	Población Objetivo	Objetivos de la organización	Apoyos para la formación e inclusión laboral
Asociación Down del Uruguay	Personas con síndrome de Down	Mejorar la calidad de vida de las personas con SD mediante su inclusión en todos los ámbitos de la sociedad, la familia, la educación y el trabajo	Programa de Inclusión Laboral que trabaja para la inclusión laboral de este colectivo, mediante el apoyo y acompañamiento en la búsqueda de oportunidades laborales, así como la obtención y mantenimiento del empleo al que acceden
Centro Sur Palermo	Personas con trastornos de salud mental	Potenciar recursos, en pro de un equilibrio psíquico y funcional de las personas con trastornos de salud mental. Concretar una Inserción sociolaboral y cultural	Programa de inserción laboral en el cual se brinda orientación para la búsqueda de empleos y hacia una inserción social y laboral integral. Son propuestas abiertas a toda persona con un Trastorno Mental Severo Persistentes (TMSP), que haya transitado por un proceso de rehabilitación. Cuentan con convenios para Pasantías Laborales en Empresas Públicas y Privadas y un Programa

			laboral propio al que llaman Destapate. A su vez, realizan derivaciones en materia de inserción laboral hacia otros centros e instituciones de referencia
Unión Nacional de Ciegos	Personas ciegas y con baja visión	Reivindicación los derechos de las personas con discapacidad visual	Ahora es su programa de inclusión laboral: ofrecen formación y capacitación, intermediación laboral, adaptación de puestos de trabajo, seguimiento y promoción del trabajador/a con ceguera o baja visión
ASUR	Personas sordas	Promoción de derechos de las personas sordas. Busca visibilizar la realidad de las personas sordas en el país	No tienen programas específicos
ACRIDU	Personas con discapacidad intelectual	Promoción de la autonomía de las personas con discapacidad intelectual	Taller de producción protegida consistente en un telar que actualmente funciona en Piriápolis
Asociación de Discapacitados motrices de Maldonado	Personas con discapacidad motriz	Reivindicación de la necesidad de generar condiciones de accesibilidad	No tienen programas específicos
El Palomar	Personas con discapacidad	Promoción de líneas de acción para facilitar el acceso inclusivo a la educación de personas con discapacidad	De momento están trabajando sólo en la inclusión educativa de niños, niñas y adolescentes con discapacidad en instituciones privadas
Fundación Bensadoun Laurent	Personas con discapacidad	Impulsar la inclusión social y laboral de las personas en situación de discapacidad	Programa capacidad inclusiva, mediante el cual realizan intermediación laboral entre las personas con discapacidad y empresas privadas. También ofrecen cursos de formación profesional

Sobre las propuestas formativas y/o de apoyo a la inclusión laboral de las personas con discapacidad promovidas desde la sociedad civil organizada

Desde la sociedad civil, la Unión Nacional de Ciegos del Uruguay (UNCU) se destaca por llevar a cabo un programa denominado ÁGORA cuyo objetivo es la inclusión laboral de personas con discapacidad visual. Este programa es implementado por dicha organización en convenio con la Fundación Once para América Latina (FOAL) y el Ministerio de Trabajo del Uruguay. Respecto al apoyo brindado hacia las personas con esta discapacidad en materia de inclusión laboral, la persona referente de la organización entrevistada señala que se interviene en diversas fases del proceso de inclusión laboral, así como también que los apoyos que ofrecen varían según las necesidades específicas de cada persona. Al respecto, plantea lo siguiente: *“cuando hablamos de inclusión laboral, primero está la identificación de la población. Quiénes son y dónde están. Se realiza una entrevista extensa y muy específica a la persona. Se le hace el perfil laboral también. Luego de esto se diseña con la persona cuál va a ser su itinerario. Ya sea de capacitación, potenciación de alguna de sus habilidades, o en algunos casos directamente se trabaja sobre la postulación y la inclusión laboral. Todo depende de cada una de las personas porque no todos llegan ni a la misma edad ni a la misma etapa. Es amplio el abanico, algunas llegan al principio o inicio de la situación de discapacidad o ya con muchos años, asumida la situación y la conformación. Es muy variado.”* Más específicamente, manifiesta que el acompañamiento que se realiza desde este programa puede abarcar todo el proceso de inserción/inclusión laboral, desde la postulación, el ingreso, así como la adaptación, tanto para acceder a un empleo público como a uno en el ámbito privado. A su vez, sostiene que muchas veces brindaron apoyo a personas con esta discapacidad a solicitud del ex PRONADIS, siendo derivadas desde dicho organismo hacia su programa. La coordinadora de este programa explica que: *“nosotros actuamos cuando la persona es seleccionada para el puesto. Orientamos en la adaptación de la movilidad. Lo que se hace es acompañar a la persona los tiempos razonables, para que la persona conozca la planta física en la que va a trabajar. Se plantea si hay que accesibilizar alguna cuestión. Esto es, que la persona conozca donde están los baños, la cocina. Que pueda manejarse con autonomía. Después bueno,*

cómo puede llegar desde su casa al trabajo. Analizar dónde le conviene tomar el transporte para llegar al trabajo “. También brindan asesoramiento a los organismos públicos, a través de su participación en la Subcomisión de Trabajo de la CNHD, en todo el proceso para la eventual contratación de un trabajador/a con discapacidad visual. Asesoran principalmente respecto de las condiciones de accesibilidad que deben garantizarles a estas personas para asegurarse de que puedan participar del llamado público en igualdad de condiciones. Posteriormente, brindan también apoyo para la integración del trabajador/a al puesto de trabajo. Ofrecen asistencia técnica ante dudas o inconvenientes respecto a la instalación y análisis de las plataformas disponibles para que las personas con discapacidad visual una vez seleccionadas, puedan trabajar adecuadamente.

Para el mercado laboral abierto (sector privado) el Programa Ágora ofrece servicio técnico informático en forma permanente orientado a garantizar que el/la trabajadora/a con discapacidad visual cuente con las herramientas necesarias para desempeñarse en su puesto de trabajo. Además de la actualización de licencias de software, brindan apoyo para realizar cambios en las configuración o actualización de softwares.

En paralelo, realizan talleres de abordaje de la discapacidad visual con las empresas o instituciones públicas que abren vacantes para incluir a personas con esta discapacidad en los que, además de abordar las cuestiones conceptuales más relevantes para entender en qué consiste esta discapacidad, trabajan en relación a las expectativas de las personas y de las organizaciones ante el proceso de inclusión laboral. Dichos talleres suelen durar 3 horas aproximadamente y son realizados con los/as trabajadores/as de las empresas o instituciones en las cuales se van a insertar laboralmente la persona con discapacidad visual.

Centro Sur Palermo, por su parte, trabaja en la rehabilitación de personas con trastornos mentales. Según la información provista en su sitio web y la aportada por la persona referente entrevistada, cuenta con un Programa de Inserción Laboral que se encuentra en reformulación pero que está dirigido a brindar orientación para la búsqueda de empleos e inserción social y laboral integral de estas personas. Su referente indica que son

propuestas abiertas a toda persona que haya transitado por un proceso de rehabilitación. En esta línea, señala que cuentan con Convenios para Pasantías Laborales en Empresas Públicas y Privadas.

Asimismo, sostiene que la organización cuenta con un programa laboral propio que se llama DESTAPATE, que consiste en la recolección de botellas de plástico que las personas llevan al centro para ser seleccionadas por color por las personas con discapacidad psicosocial. Luego son vendidas, cobrando en función de la producción lograda. No obstante, comenta que, en dicho programa, sólo trabajan unos 10 usuarios de los servicios provistos por la organización.

Por otra parte, plantea que actualmente para concretar la inclusión laboral de las personas vinculadas a este centro, trabajan en forma articulada con otras organizaciones que tratan a personas con discapacidad psicosocial, como el Centro Martínez Vizca (Programa El Ceibo).

La Asociación Down del Uruguay trabaja en inclusión laboral desde hace 14 años. Su Programa de Inclusión laboral se orienta a la promoción del empleo de las personas con síndrome de Down. Actualmente, el programa brinda servicios gratuitos de intermediación entre empleadores y trabajadores/as con síndrome de Down. Desde la asociación se ofrece el apoyo de un/a operador/a laboral en todas las etapas del proceso de inclusión laboral: definición y adecuación del puesto de trabajo, negociación de las condiciones de trabajo, selección del trabajador/a, acompañamiento en el puesto de trabajo y seguimiento durante toda su trayectoria laboral. Esto último a fin de identificar y sugerir soluciones ante dificultades o desafíos que puedan surgir a lo largo de las trayectorias laborales de estas personas. Asimismo, trabaja en la potenciación del perfil laboral de las personas adultas que integran el Programa, fomentando el involucramiento de las familias a lo largo de todo el proceso de inclusión laboral y promoviendo el desarrollo permanente de competencias y habilidades transversales para el empleo de las personas con síndrome de Down.

La Fundación Bensadoun Laurent cuenta con un programa específicamente destinado a promover la inclusión laboral de personas con discapacidad

en empresas privadas. El mismo se denomina Programa Capacidad Inclusiva y se presenta, según una de sus referentes entrevistadas, como una propuesta de intermediación laboral entre las personas con diversos tipos de discapacidad y las empresas privadas. Para ello, disponen de una base de datos propia de personas que se inscriben en ella, la Fundación en la actualidad les solicita que se inscriban en el Registro de Personas con Discapacidad de la Secretaría de Cuidados y Discapacidad. Respecto al funcionamiento de este programa, la referente de la Fundación señala que muchas empresas privadas se contactan directamente para solicitar apoyo para incorporar personas con discapacidad a su personal. A partir de allí, la Fundación implementa la metodología de Empleo con Apoyo, la cual implica una primera fase de conocer a la empresa, el cargo vacante y sus condiciones de accesibilidad. Después buscan los perfiles que más se ajustan al cargo entre las personas que están anotadas en su base de datos y las que hubieran postulado por otras vías al cargo y realizan entrevistas a potenciales candidatos/as. A partir de la preselección que la Fundación realiza, las empresas realizan generalmente por sí mismas la selección final del/a trabajador/a a ocupar el puesto de trabajo. Asimismo, se señala que antes de que ingrese la persona al puesto de trabajo, la Fundación lleva a cabo una charla de sensibilización en la empresa que contrata a la persona con discapacidad. Luego de su ingreso al puesto de trabajo, se realiza un seguimiento de la persona en su puesto de trabajo durante al menos tres meses (hasta completar el periodo de prueba). Respecto al seguimiento que llevan a cabo, manifiestan que no sólo es hacia la persona que accede al puesto de trabajo, sino también a la empresa que contrata y al proceso de inclusión laboral en general. Sobre esto, la referente entrevistada, sostiene que al principio el seguimiento suele ser de carácter semanal y presencial en la empresa, tal como se relata a continuación: *“se va semanalmente a la empresa y se tiene una charla con la persona que está de alguna manera supervisando o acompañando en la tarea de la persona con discapacidad que se ha incluido, ya sea supervisor, manager, quien sea. Se tiene una charla para evaluar un poco como va la persona, qué dificultades se visualizan, qué potencialidades, cómo mejorar eso, si hay algún ajuste que se debería realizar, que ha solicitado la persona o que la empresa lo ve. Y después se tiene una charla con la persona también. Un poco el rol es ser un nexo o sea la idea es que en algún momento o sea es que nosotros salgamos y que*

la persona pueda de alguna manera demandar, comunicar las necesidades que tiene, realizar los planteos la persona y también la empresa. Porque este acompañamiento no es sólo para la persona sino también para la empresa a veces hay miedos de poner límites, de cómo marcar determinada tarea, de cómo acompañar determinada dificultad, de que ajuste razonable, o sea esas modificaciones que hay que hacer para que la persona con discapacidad pueda realizar su tarea en igualdad de condiciones con los demás.”

En paralelo, cuentan con otro programa orientado a la formación teórico/práctico para personas con discapacidad, el cual diseñan a partir un análisis de los llamados laborales más demandados a nivel del sector empresarial para personas con discapacidad. Los cursos ofrecidos, son impartidos por docentes especializados en las diversas temáticas abordadas.

A su vez, buscan trabajar con empresas privadas que puedan ofrecer formación práctica para quienes realicen los cursos ofrecidos por la Fundación. Son cursos/talleres de aproximadamente cinco meses de duración y las prácticas formativas son de ciento cuatro horas.

Por otro lado, expresan que antes del cambio de gobierno, muchos de estos cursos que ofrecían eran propuestas que la Fundación realizaba a INEFOP y que dicho organismo financiaba, algo que no han vuelto a realizar debido a los cambios en dicho organismo.

Por último, en el caso de ACRIDU, cuentan con un taller de producción protegida que funciona en Piriápolis. En Montevideo, trabajan brindando apoyo para que las personas vinculadas a la organización, que aspiran acceder a un empleo, concreten oportunidades de capacitación y formación profesional. Plantean que, si bien han realizado diversos intentos de acercarse a las empresas y vincularse para lograr algún acuerdo en materia de inclusión laboral de este colectivo, no han tenido respuestas favorables al respecto. De ello da cuenta el siguiente fragmento de entrevista proporcionado por uno de sus referentes organizacionales: *“hemos tenido muchos, muchos intentos de vincularnos con empresas para lograr algún nivel de inserción y no hemos recibido las mejores devoluciones. Incluso algunas empresas nos han hecho llegar sus productos y alguna especie*

de donativo económico mínimo, como para demostrar que han sido conmovidos por nuestra intervención pero que “gracias, no necesito que nadie trabaje”, algo así como “este es nuestro límite”.

En concreto, el apoyo provisto por ACRIDU a las personas que se acercan o que participan en la organización, radica en ayudarlas a examinar y buscar entre los cursos ofrecidos por INEFOP u otras instituciones cuál podría ajustarse según el perfil de cada persona, así como también acompañándola en su proceso de postulación a cursos y puestos laborales. Sostienen que la mayoría de las personas con discapacidad intelectual que han realizado un curso de INEFOP no ha podido acceder posteriormente a un empleo.

Sobre las percepciones sobre la discapacidad de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con personas con discapacidad

La mayor parte de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con personas con discapacidad se apoya a nivel conceptual en el enfoque sobre discapacidad ligado al modelo social, el cual aborda a las personas como sujetos de derecho y parte de la idea de que, si bien el sujeto puede tener limitaciones propias de su condición, gran parte de las barreras o dificultades a las que se enfrenta emergen de la interacción con su entorno. En esta línea, desde la organización El Palomar, se hace referencia al enfoque basado en el modelo social y a las limitaciones derivadas de los problemas de accesibilidad o circulación con las que muchas personas con discapacidad se encuentran cuando tienen una discapacidad motriz: *“nosotros trabajamos a partir del modelo social. No consideramos que la persona tiene discapacidad, sino, como dice el modelo social y como dice la convención, es más discapacitante el entorno que la propia discapacidad. Este, nosotros los vemos como personas, este, y bueno, si se ve la limitación tratamos de ver cómo solucionar esa limitación que es cien por ciento siempre el entorno. Acá como te digo, es un barrio en el cual, como ejemplo, casi que las calles no están asfaltadas, por decirte algo. Este es uno de los inconvenientes que estamos teniendo, y traigo a esto que no conseguimos un taxi en todo Aeroparque.”.*

En un sentido similar, la referente de la organización Asociación de Discapacitados Motrices de Maldonado manifiesta que las limitaciones y dificultades son propias del ser humano, aunque en el caso de las personas con discapacidad son más notorias o visibles, tal como lo expresa a continuación: *“no existe la discapacidad porque todos tenemos en algún punto alguna dificultad. Mi dificultad si se nota, pero hay dificultades que no se notan, que por ahí son más invisibles. Que nos vean como personas, somos personas.”*

Asimismo, la persona referente del Centro Sur Palermo entrevistada, indica que desde la perspectiva de esta organización se trabaja desde las capacidades de las personas para hacer, cambiar, adaptarse, integrarse a la vida social, por sobre sus limitaciones, muchas de las cuales pueden estar ligadas a trastornos o condiciones de diversa índole. Ello se refleja en el relato siguiente: *“nosotros trabajamos más con las capacidades, si pensamos que la persona que viene tiene cierto hándicap, una alteración en el transcurso de su vida, quiebres o cortes que en realidad lo que hacemos es trabajar con todas sus capacidades de adaptación y control potencial que es parte del trabajo de rehabilitación, que implica una reinserción o una neo inserción como una nueva forma de estar en el mundo. Pienso en la persona más allá de la discapacidad, pensamos trastornos de personas que padecen, pero trabajamos más desde las potencialidades. Los techos después siempre están, las propias vulnerabilidades, barreras que luego están más presentes.”*

Desde el Grupo de Trabajo Educación Inclusiva, se entiende a la discapacidad como algo ligado a ciertas características, cierta condición que tienen las personas, pero que también son afectadas por el entorno en el que conviven. Sobre la discapacidad, expresa lo planteado a continuación: *“se genera con la interacción con el medio, que no es accesible. Y de ahí la importancia de trabajar sobre el medio, para que sea accesible, que el medio no sea el discapacitante, digamos”*.

Percepciones sobre los procesos de inclusión laboral exitosos

No hemos encontrado en la literatura revisada una definición consensuada respecto a qué significa una inserción laboral con buen resultado o “exitosa”, así como tampoco criterios metodológicos que permitan

medir y evaluar este proceso. Es por ello que consideramos relevante incorporar la percepción que sobre esto tienen las personas referentes de las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas. Al respecto, es posible afirmar que las percepciones sobre lo que implica una “buena” o “exitosa” inclusión laboral, difieren de acuerdo al tipo de discapacidad que las personas tienen y las capacidades, potencialidades y limitaciones que suelen derivarse de ello. El tipo de discapacidad de alguna manera influye en las expectativas y características del proceso de inclusión laboral que son tenidas en cuenta a la hora de valorarlo o evaluarlo.

A modo de ejemplo, desde UNCU, quien trabaja con población con discapacidad visual (en particular ceguera y baja visión) se considera que un proceso de inclusión laboral bueno, tiene que ver con que el perfil de la persona seleccionada coincida con el del puesto de trabajo al que accede, que el/la trabajador/a cuente con los apoyos y herramientas necesarias que garanticen los ajustes requeridos para que pueda desempeñarse en su trabajo en condiciones adecuadas, así como que dicho/a trabajador/a cuente con el apoyo y soporte que requiera durante la adaptación e integración al puesto de trabajo para que luego pueda sostenerlo sin necesidad de acompañamiento posterior. En esta línea, expresa lo siguiente: *“que el perfil de la persona coincida con el puesto de trabajo y que las personas tengan apoyo en varios sentidos tanto a nivel de las herramientas, como de los ajustes y el abordaje adecuados y que el acompañamiento al proceso se realice gradualmente de forma tal que luego no sea más necesario.”*

Para ACRIDU, que trabaja con población con discapacidad intelectual, la visión respecto a lo que sería una inclusión laboral con “buen resultado”, es menos ambiciosa que la de UNCU, dado que está ligada más que nada al logro de cuestiones más básicas, tales como que la persona incorpore rutinas del trabajo a sus actividades diarias y que tenga y mantenga una actitud positiva frente al mismo. De ello da cuenta el relato presentado a continuación: *“cuando la persona se despierta y dice voy a ir a trabajar con buena disposición. Cuando no es una prueba ir a trabajar, afrontar algo desconocido, obviamente todos tenemos un día que decimos “que cansado estoy”. No vivir el trabajo como un reto. Me parece que eso es un indicador de una inclusión exitosa. Que la persona vaya a trabajar como algo cotidiano. “*

Percepciones sobre las prestaciones públicas en materia de educación formal, formación para el empleo/profesional y apoyo al empleo

La casi totalidad de las organizaciones sociales entrevistadas coinciden en señalar que uno de los grandes problemas que tienen las personas con discapacidad para acceder a un empleo está ligado a las barreras y dificultades a las que se enfrentan para acceder al sistema educativo, pero, sobre todo, para sostener y lograr finalizar la formación obligatoria. Ello debido a que el sistema educativo público nacional, aún dista de ser inclusivo. Estas dificultades o barreras para finalizar la educación formal obligatoria, constriñen y muchas veces imposibilitan, tanto la adquisición de competencias y habilidades necesarias para acceder a un empleo, así como impiden la obtención de las credenciales académicas que usualmente son demandas por los empleadores y suelen ser requisitos excluyentes para presentarse a los llamados a puestos de trabajo vacantes, sobre todo en la Administración Pública. Al respecto, desde el Grupo de Trabajo Educación Inclusiva se plantea que el sistema educativo en su conjunto no se apoya en un modelo o diseño universal que tenga en cuenta e incluya lo diverso, lo que se sale de la norma. En esta línea, plantea que el sistema educativo no termina de realizar una planificación que contemple a todo su alumnado, en el que se incluya a las personas con discapacidad de diverso tipo. Asimismo, manifiesto que muchos/as alumnos/as continúan siendo discriminados de diversas formas y siguen teniendo problemas para acceder a los medios y recursos que necesitan para poder aprender y formarse. Dicha referente, también señala que en muchos casos, las familias no cuentan o no saben cómo proceder ante situaciones de discriminación de variados tipos y no llegan a realizar denuncias al respecto²¹.

Por otro lado, desde UNCU, se plantea que las personas ciegas o con baja visión, se encuentran con que las modalidades y herramientas usualmente utilizadas para enseñar en el actual sistema educativo público, no están adaptadas a formatos accesibles para ellas o no disponen de ellas en tiempo y forma. Asimismo, ACRIDU y El Palomar concuerdan en que las personas con discapacidad intelectual no cuentan con los apoyos necesarios para sortear las diversas dificultades que tienen para alcanzar niveles educativos

básicos dentro del sistema público. Entre las organizaciones que trabajan con personas con discapacidad motriz, se sostiene que el Estado aún no ha logrado generar un sistema de transporte y de medidas que garanticen el derecho al acceso a los espacios públicos, así como su traslado a los lugares de trabajo.

Por otro lado, una percepción ampliamente compartida entre los informantes calificados entrevistados es que el Estado debe hacer más para fortalecer el sistema de apoyo al empleo de esta población. Destacan la necesidad de que los y las operadores/as laborales acompañen todo el proceso de inclusión laboral hasta que las personas logren afianzarse en el puesto de trabajo al que acceden. A su vez, suelen opinar que las empresas privadas no reciben suficiente información o sensibilización por parte del Estado en la materia. Varias organizaciones consideran que un aspecto fundamental para que las personas con discapacidad accedan a un empleo en el sector privado es que el Estado provea formación/sensibilización/concientización a nivel de las empresas en materia de discapacidad e inserción laboral. De ello da cuenta el siguiente relato: *“hay que concientizar más a las personas, a las empresas. Que no porque tengas una discapacidad, vas a ser una persona incapaz.”*

Otra de las percepciones compartidas por las organizaciones tiene que ver con las dificultades y costos derivados de la complejidad de las gestiones burocráticas que deben realizar las personas con discapacidad y/o sus familias ante diversos organismos que manejan distintos requisitos y criterios de valoración para acceder a las prestaciones económicas o servicios ofrecidos por el Estado. La falta de bases de datos compartidas entre los organismos, así como de criterios comunes y coherentes para evaluar la discapacidad y grados de dependencia son aspectos que conllevan a valorar negativamente el funcionamiento y abordaje estatal en materia de discapacidad.

Algunas organizaciones señalan que se han encontrado con dificultades para obtener información para realizar gestiones o evacuar consultas relativas a la inserción laboral de la población con discapacidad debido a que gran parte de los y las funcionarios/as, tanto del Banco de Previsión Social como del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, desconocen las leyes y procedimientos que regulan esta cuestión.

En línea con lo anterior, la Fundación Bensadoun Laurent sostiene que aún persisten varios aspectos de la ley 19691, sobre la promoción del empleo de personas con discapacidad, que no han sido regulados ni instrumentados: *“La ley salió hace dos años y hay una comisión de alguna manera encargada de eso, que de alguna manera se expuso en papel, llevarlo a la práctica, cómo y de qué manera. Bueno, en verdad, yo creo que hay una carencia, que no se sabe cuál es, porque tampoco se ha dado mucho conocimiento de cómo... de cuáles son las pautas que están truncando esa dinámica, que se ejecute las acciones pertinentes para que de alguna manera se cumpla con la ley.”* En particular, señalan que uno de los principales motivos por los que las empresas no cumplen con esta norma es que no existe contralor estatal al respecto, así como tampoco se han establecido las sanciones correspondientes ante su incumplimiento. Al respecto, sostienen: *“tiene que haber una fiscalización y una sanción, en ese sentido, para que todas las empresas se incluyan en realidad.”*

A la vez, plantean que muchas empresas continúan argumentando que no conocen dicha Ley, sus características centrales y las obligaciones y apoyos públicos que se encuentran disponibles para incluir a las personas con discapacidad a su personal. Sin embargo, las referentes de esta Fundación consideran que se han realizado diversos eventos para difundir la nueva normativa por lo cual no creen que los problemas de información sean un verdadero obstáculo para emplear personas con discapacidad, sino sobre todo la ausencia de medidas de fiscalización de su cumplimiento.

Percepciones sobre el papel que juegan los empleadores públicos y privados en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad

Varias organizaciones entrevistadas manifiestan que algo que sucede de forma similar en organismos públicos y empresas privadas, es que las creencias más prejuiciosas y estereotipadas sobre la discapacidad, así como las actitudes y tratos más negativos a las que las que se enfrentan las personas con discapacidad en su trabajo remunerado, provienen mayormente de mandos medios y no de quienes ocupan puestos de mayor jerarquía.

En cuanto al ingreso de las personas con discapacidad a un empleo en la Administración Pública, las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con colectivos con discapacidad tanto intelectual como psicosocial, plantean que es algo prácticamente imposible de lograr para estas personas. Ello debido, por un lado, a que los llamados públicos en su amplia mayoría establecen como requisito excluyente para la postulación tener terminada la formación básica obligatoria. Esto excluye a la mayor parte de la población con discapacidad intelectual, la cual suele tener grandes dificultades y barreras para acceder al sistema educativo y menos aún posibilidades de alcanzar el nivel educativo solicitado para postular. En la medida en que no se establecen métodos alternativos para valorar/evaluar las capacidades y habilidades de los y las candidatas al puesto ofrecido, estas personas son excluidas del proceso de selección, a pesar de que en muchos casos sean capaces de desempeñarse adecuadamente en el puesto de trabajo vacante. Por otro lado, en gran parte de los llamados, el proceso de selección de los y las candidatos/as suele incluir herramientas diseñadas para personas sin discapacidad tales como test o evaluaciones psicotécnicas y/o entrevistas personales, las cuales suelen ser difícilmente sorteables sobre todo para quienes tienen una discapacidad intelectual o psicosocial.

Sobre el acceso de esta población a empleos en el sector privado, varias organizaciones consideran que es usual que las empresas privadas estén desinformadas o poco informadas en lo que respecta a la discapacidad, la normativa vigente que rige para las empresas privadas en relación al ingreso de personas con discapacidad a las mismas y los apoyos al empleo ofrecidos por el Estado, entre otras cuestiones.

A su vez, gran parte de las organizaciones consultadas percibe que el sector empresarial suele ser reacio a realizar ajustes que pueden implicar llevar a cabo modificaciones en su infraestructura, procesos/protocolos de trabajo y/o programas informáticos y, dado que ellos suponen costos adicionales, tienden a desincentivar la contratación de personas con discapacidad. Al respecto, una de las organizaciones que trabaja con personas con discapacidad motriz plantea que la mayoría de las empresas privadas no están dispuestas a asumir los costos económicos de los ajustes razonables requeridos para que estas personas se incorporen al empleo.

Por otro lado, la organización que trabaja con población con discapacidad psicosocial o con trastornos de salud mental, manifiesta que las empresas son reacias a contratar a estas personas, a raíz de creencias sociales ampliamente compartidas de que éstas tienen grandes dificultades para relacionarse con otras personas, problemas para mantener su equilibrio emocional o una sensibilidad extrema. Estos preconceptos generan temores y una actitud reticente a contratar a personas con este tipo de discapacidad.

Las organizaciones que tienen programas específicos de apoyo al proceso de inclusión laboral tienden a considerar que el apoyo institucional que brindan es un aspecto que contribuye a que las empresas incorporen personas con discapacidad. Consideran que contar con una organización referente y que acompañe el proceso de inclusión laboral, brinda seguridad a las empresas, contribuyendo a que estas tomen la decisión de iniciar o continuar incorporando personas con discapacidad a su personal. En relación a esto, una referente de la Asociación Down del Uruguay da cuenta de ello en el siguiente fragmento de entrevista: *“cuando vos le das la seguridad de que hay alguien atrás, de que no están solos y que son varias cabezas que van a estar pensando si surge alguna dificultad, como que se descomprime bastante y cuando se puede trabajar sobre los prejuicios que se tienen.”*

Desde la Fundación Bensadoun Laurent se plantea que a veces es difícil hacer entender a las empresas privadas que la inclusión laboral de una persona con discapacidad es un proceso que lleva tiempo y que no se puede apurar o acelerar: *“muchas veces hay una dificultad para entender que es un proceso que no es de un día para el otro, que tiene sus pasos, ¿No? Eh, y que esos pasos se tienen que respetar. Porque el proceso de inclusión laboral es un proceso que es largo, donde una empresa no es que me pueda llamar hoy y yo mañana o dentro de dos días voy a tener una persona y ya va a ingresar. Se necesitan ciertos pasos, se necesita entender, conocer sobre discapacidad.”*

Asimismo, desde dicha Fundación sostiene que los mejores resultados a nivel de inserción laboral de personas con discapacidad en el sector privado han estado ligados a recursos humanos con voluntad y disposición a aprender y entender sobre la discapacidad, así como con la apertura requerida para modificar y transformar sus propios procesos o prácticas

de trabajo, así como infraestructura para hacerla accesible a las personas con discapacidad.

Una de las visiones ampliamente compartidas por gran parte de las organizaciones de la sociedad civil consultadas es que las empresas privadas, más allá de las leyes, comienzan a darse cuenta que incluir personas que representen una postura de apertura y respeto hacia la diversidad de los colectivos e identidades individuales (género, ascendencia étnica, nacionalidad, discapacidad, entre otras), especialmente de aquel que atiende al público y sea visible a los clientes es una estrategia de marketing en el mundo actual. En este sentido, las personas con discapacidades visibles para los clientes, suelen ser más solicitadas que aquellas cuya discapacidad no puede ser captada visualmente. Al respecto, la referente de ADdU señala que *“para las empresas el síndrome de Down, al ser visible, con sus rasgos característicos, es un marketing bien importante.”* Más allá de que la estrategia de marketing que propone adoptar una postura abierta a la integración de la diversidad a las empresas puede ser concebida como un incentivo a la contratación de personas con discapacidad en el sector empresarial, algunas organizaciones de la sociedad civil advierten que en la medida en que dichas empresas no incorporen y aborden a estas personas desde una perspectiva de derechos, se corren mayores riesgos de dañarlas/ discriminarlas o hacerlas pasar por experiencias laborales negativas que dificulten o inhiban sus motivaciones para volver a buscar empleo.

Según la Fundación Bensadoun Laurent, las motivaciones de las empresas privadas para contratar personas con discapacidad han ido variando a lo largo del tiempo que llevan trabajando en la inclusión laboral de personas con discapacidad. Al respecto expresan lo señalado a continuación: *“Mirá, al principio, nosotros identificamos que la gente, las empresas que incluían era gente que tenía los dueños, ahí de recursos humanos, ya sensibilizada en la temática, ¿Ta? Eso era al principio, y eran súper pocas. Después, cuando salió la ley, hubo un cambio y un aluvión de pedidos y de empresas que fue fantástico porque era un cambio que era necesario. Pero, no todas las empresas. O sea, nosotros vemos que las empresas que están incluyendo son empresas chicas, o que son empresas internacionales, pero las grandes industrias no están incluyendo todavía, ¿Ta? Hay un brete ahí con el tema de... de las empresas*

que tercerizan, ¿Ta? Porque en realidad, tercerizan la mayor cantidad de sus empleados, entonces esa empresa a la que le tercerizan, esa empresa tendría que tener personas en situación de discapacidad. Ha habido empresas que han, como: Bueno, este cargo es tercerizado pero lo vamos a poner en la planilla de la empresa y que cuente para la empresa. Pero ha sido, una creo, pero sí nos ha pasado que las grandes industrias, de nosotros, este año tuvimos muchísimos cargos a nivel de tecnología pero no tuvimos ni un cargo a nivel de operativo, o de servicios, o de logística. Y son empresas que tienen mucha cantidad de empleados. Entonces ahí está la dificultad que estamos encontrando, o sea, que estamos como viviendo, estamos como deseando que nos llegue un cargo operativo y tenemos mucha gente esperando para que nos llegue ese cargo.”

Asimismo, plantean que existen problemas en la codificación del registro de las personas con discapacidad en el BPS, se desconoce en la actualidad cuántas personas están trabajando remuneradamente en el sector privado: *“a nivel administrativo no se ha podido hacer un control de eso, entonces como que no, todavía no se sabe cuántas empresas son las que están cumpliendo con la ley. Porque había un código, 119, que sería el código que cuando la persona empieza a entrar a la empresa, sería el código para ingresarla a BPS, pero no se estaba usando todavía, entonces ahí no se sabe, cuántas personas fueron incluidas, cuántas personas están trabajando, o sea, qué empresas están cumpliendo, todavía no se sabe, esa parte está en trámite, en veremos.”*

Percepciones sobre el papel que juegan las familias en el proceso de inclusión laboral

La mayor parte de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con personas con diversos tipos de discapacidad comparte la idea de que las familias tienen un rol muy importante en la formación e inclusión laboral de estas personas, brindando o no apoyos (económicos y afectivos) a sus procesos de construcción de sus identidades y de adquisición de capacidades/habilidades/herramientas que les permitan participar e integrarse a diversos ámbitos y actividades sociales. Para la referente del Grupo de Trabajo de Educación Inclusiva, el papel o rol que asuma la familia respecto a la educación de sus hijos/as con o sin discapacidad, condiciona en gran medida las trayectorias educativas que logren desarrollar. Sin

embargo, afirma que en el caso de las personas con discapacidad el rol que la familia adopte en el acompañamiento y apoyo de la educación de estas personas es aún más central, a raíz de que enfrentan a mayores obstáculos que el resto. En este sentido, manifiesta lo señalado a continuación: *“la familia tiene que estar todo el tiempo atrás, defendiendo el derecho que tiene tu hijo, tu hija de venir... no, no, no puede venir solamente medio horario, tiene que venir el horario completo. No, no, no tiene que hacer solamente la mitad de las materias, tiene que hacer todas las materias. Entonces, si vos no tenés a la familia atrás, en la mayoría de los casos quedan...quedan sin poder terminar.”*

En cuanto al papel que tienen las familias en el proceso de inserción laboral, varias organizaciones sostienen que en general las familias tienden a adoptar una actitud sobreprotectora con sus hijos/as con discapacidad. Dicha actitud suele sostenerse sea cual sea el tipo de discapacidad que la persona tenga.

En el caso de la organización que trabaja con la población con discapacidad visual (ciegas o con baja visión), se manifiesta lo siguiente: *“seguimos viendo que en la familia hay una actitud de sobreprotección que, de alguna manera, termina funcionando como una barrera. Entiendo perfectamente que cuando los padres, las madres, tienen un hijo con discapacidad van a tener o van a querer cuidar, proteger y demás. Creo que a veces, como pasa con los niños sin discapacidad, si los padres sobreprotegen demasiado en realidad le están quitando habilidades. Desde una buena intención, pero en la realidad los perjudican.”*

En el caso de las personas con discapacidad intelectual, las organizaciones que trabajan con ellas coinciden en concebir que las familias juegan un rol central en sus vidas. En relación a la inclusión laboral de este colectivo, también se observa consenso respecto a la idea de que el apoyo familiar es crucial en todas las fases del proceso. Al respecto, desde ACRIDU, se expresa que: *“básicamente a la hora de sostener un trabajo es imprescindible el apoyo de la familia, que esté ahí, que esté presente. Y que también esté presente cuando la persona llega de su jornada laboral, narra eventos del día y también está la atención de la familia en la posibilidad de vulneración de sus derechos.”* Por otro lado, ACRIDU plantea que muchas veces las familias no apoyan la idea de que sus hijos/as con discapacidad intelectual accedan a un

empleo. Esto es concebido como un obstáculo para el proceso de inserción laboral. En muchos casos este abordaje familiar puede tener que ver con que no creen que sus hijos/as cuenten con las habilidades o competencias requeridas para el desempeño laboral, algo que está relacionado con el abordaje sobreprotector que tiende a infantilizar a estas personas e infravalorar sus capacidades para realizar con autonomía diversas tareas, asumir nuevos roles y cumplir con las responsabilidades derivadas de los mismos. El relato aportado por la referente de la organización antes citada refleja algunas de las características de estos abordajes familiares antes mencionados: *“la familia es la primera barrera a romper, en cuanto a sus miedos, en cuanto a confiar en que la persona tiene la capacidad de conseguir un empleo y sostenerlo durante el tiempo.”* Algunas de estas actitudes también pueden deberse al temor de que las dinámicas y pautas en las que se asientan las relaciones familiares y la distribución de tareas y roles que de ellas se desprenden, sean interpeladas y deban ser transformadas ante la eventual inserción laboral de sus hijos/as.

Asimismo, la percepción de ADdU sobre otro de los motivos que pueden estar detrás de posturas familiares reticentes a apoyar los procesos de inserción laboral de sus hijos/as, tienen que ver con la posibilidad de perder poder de decisión y control sobre sus vidas. Al respecto, manifiestan lo siguiente: *“para las familias el soltar y que la persona ingrese al mercado laboral, implica también perder el poder y control que las familias tienen sobre esa persona. Entonces, hasta dónde se promueve esa autonomía y autogestión. Es bien difícil poder soltar ese nivel de decisión que han tenido durante toda la vida de esa persona y colocarlo en un lugar de adulto que puede decidir un montón de cosas. Y que ese montón de cosas, no muchas veces van a coincidir con lo que ellos piensan como familia.”*

Adicionalmente desde ADdU se explica que es frecuente que las familias y, sobre todo, las madres de hijos/as con síndrome de Down, sientan miedo de que tengan que enfrentarse o lidiar con problemas que pueden acontecer mientras llevan a cabo actividades de forma autónoma (como trasladarse solos/as en ómnibus) o que sufran maltratos, abusos y/o discriminaciones de su entorno laboral.

Por su parte, la Fundación Bensadoun Laurent, sostiene que el papel de la familia en el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad es clave, dado que pueden operar como facilitadores u obstaculizadores del mismo. De ello da cuenta el relato aportado por una de sus referentes: *“a veces son posibilitadoras y están abiertas a los procesos de inclusión y entienden más la dinámica y tal vez bueno tenga que ver con el contexto, tenga que ver con las oportunidades que han tenido de que sus hijos estudien, de que sus hijos vayan a lugares que sean más autónomos, de que puedan transitar por determinados lugares. Pero si muchas veces hay como una cuestión de que esa persona no está ahora para hacer los mandados, no está para cuidar a los hermanos y hay un lugar que queda vacío y eso ha generado, en determinadas inclusiones un boicot.”*

A su vez, plantean que las familias tienden a tener una postura proclive a infantilizar a la persona con discapacidad, que implica en muchos casos a no tener en cuenta sus preferencias y/o infravalorar sus capacidades para asumir la responsabilidad y tareas ligadas al trabajo remunerado. Esto se refleja en el fragmento de entrevista presentado a continuación: *“está lloviendo no vayas hoy”, o... claro la persona que iba a empezar a trabajar y justo empieza a trabajar diciembre entonces es, pero en enero nos íbamos todos de vacaciones. Muchas veces infantilizamos a las personas en situación de discapacidad y la Fundación lo que trata de hacer es bueno poner a esa persona en el rol adulto, ¿No?, porque muchas veces en las entrevistas familiares es muy evidente. Nosotros tratamos de entrevistar a la persona sola y después de repente bueno hacemos entrar a la familia y es claro muchas veces que en casa no hacen determinadas cosas y después en el trabajo, bueno si lo hacen y es toda una sorpresa.”*

Percepciones sobre el papel que juegan los estereotipos o representaciones sociales sobre la discapacidad en el proceso de inclusión laboral

Las organizaciones sociales consultadas comparten la visión de que las representaciones y creencias compartidas socialmente respecto a las características de las personas que tienen discapacidad, juegan un rol importante en distintos aspectos de su vida. Muchas veces, influyen en cómo

las personas ajenas y poco informadas sobre la temática de la discapacidad se basan en estereotipos y/o prejuicios sobre la discapacidad y quienes viven con algún tipo de discapacidad. Dichos estereotipos caracterizan negativamente a estas personas, moldeando las expectativas que sobre ellas tienen. Las creencias compartidas en torno a la discapacidad son usualmente interiorizadas y reproducidas por diversos actores e instituciones del entorno con las que estas personas se vinculan, así como también suelen ser reproducidas por las propias personas con discapacidad, influyendo desfavorablemente en sus procesos de construcción identitaria y limitando sus posibilidades de desarrollar y adquirir capacidades y habilidades, muchas de las cuales son imprescindibles para acceder a un empleo. Las representaciones sociales o concepciones populares (“folk conceptions”) sobre la discapacidad tienden a generar estereotipos y prejuicios (positivos y/o negativos) basados en ideas negativas y desvalorizantes respecto a las personas que integran este grupo social que inciden de forma desfavorable o negativa en las actitudes y comportamientos adoptados por las personas involucradas en los procesos de inclusión social y laboral de las personas con discapacidad.

Según UNCU, las personas con discapacidad de cualquier índole deben enfrentarse a estereotipos²² y prejuicios²³ negativos que desvalorizan a quienes forman parte de este colectivo social. A partir de ellos, son percibidos como seres anormales, defectuosos, enfermos, inútiles y con capacidades/habilidades limitadas. Estas creencias conducen a generar actitudes, posturas y comportamientos hostiles, discriminatorios, irrespetuosos o violentos hacia quienes tienen discapacidades. Asimismo, dicha organización opina que las representaciones sociales, estereotipos y prejuicios predominantes en nuestra sociedad, difieren según los distintos tipos de discapacidad (motriz, intelectual y psicosocial).

En esta misma línea, ACRIDU señala que estos estereotipos negativos inciden en la forma en que el acceso al empleo es visualizado tanto por las propias personas con discapacidad como por sus empleadores. Más específicamente el empleo obtenido u ofrecido es concebido más como un favor realizado o recibido que como un derecho o un lugar al que se accede por mérito y competencias idóneas para llevarlo a cabo.

Desde ADdU se sostiene que continúa persistiendo en el imaginario social la concepción de *“debilidad que pueden tener las personas con síndrome de Down, no sólo desde el punto de vista médico, sino que también es un gran tema con las familias.”*

En sintonía con lo anterior, la referente de la organización El Palomar entrevistada aporta el siguiente relato: *“yo recuerdo hace un tiempo, en una charla que tuve, que participó la Asociación Down y una mamá de un chico Down, cuenta que, en ese momento, el médico que le trajo su hijo al mundo, no la felicitó, le dio el pésame. Ya ahí arrancamos mal”*.

La referente del Grupo de Trabajo de Educación Inclusiva sostiene que la principal barrera para la inclusión educativa de las personas con discapacidad tiene que ver con las creencias culturales, actitudes y comportamientos basadas en un modelo que tiene como referencia la normalidad y la reproducción de lo estándar. Esta mirada tiende a excluir lo diverso, a no incorporar el desafío que implica trabajar con lo que sale de la norma que es lo que sucede con las personas con algún tipo de discapacidad.

Desde la Fundación Bensadoun Laurent, se plantea que los estereotipos negativos sobre las personas con discapacidad operan generando barreras actitudinales frente a sus procesos de inclusión laboral. Al respecto, señalan la existencia de miedos o temores que emergen ante la eventual posibilidad de que se incorpore a trabajar una persona con discapacidad, que suelen ser visualizadas como personas que requieren tiempos distintos, más largos para aprender, para ejecutar las tareas y asumir responsabilidades ligadas al puesto de trabajo. Asimismo, consideran que muchas veces estas creencias y actitudes suelen ser captadas por las personas con discapacidad, influyendo negativamente en su desempeño laboral. De esto da cuenta el relato siguiente: *“algunas personas nos dicen: bueno yo siento que están esperando que me equivoque para decir viste... yo sabía que esto no iba a funcionar o que no les exijan nada.”* A su vez, resaltan la importancia del rol de los equipos de recursos humanos de las empresas en el proceso de inserción laboral de estas personas y, en particular, su apertura y predisposición o no para iniciar y sostener su apoyo a lo largo del mismo.

Percepciones sobre barreras/obstáculos/facilitadores según tipo de discapacidad (motriz, intelectual y sensorial) y género

Gran parte de las organizaciones consultadas considera que las barreras son impuestas por el ambiente social en el cual estas personas viven y el cual no se adapta a las condiciones que tienen las personas con discapacidad para integrarse a diversas actividades de la vida social. La referente del Grupo de Trabajo Educación inclusiva sostiene que las personas con discapacidad intelectual y psicosocial tienen mayores obstáculos para formarse en comparación con aquellas con otro tipo de discapacidad. De ello da cuenta el siguiente relato: *“pero sí que el sistema, o sea, las personas que lo reciben tienen mayor rechazo, digamos, o mayor resistencia a recibir personas con discapacidad intelectual y discapacidad psicosocial. Más que si es una persona ciega, o una persona sorda... o una persona con... este... genera mucho, mucho miedo, mucho temor, mucha resistencia, la discapacidad intelectual y la discapacidad psicosocial. Son las más rechazadas.”*

En cuanto a las personas con discapacidad auditiva, se plantea que la principal barrera para formarse e insertarse laboralmente es de índole comunicacional, dado que el entorno social que no suele utilizar la Lengua de Señas Uruguaya (LSU), mediante la cual se comunica la mayor parte de esta población.

En el caso de las personas con discapacidad visual, se manifiesta que una de las principales barreras que este colectivo enfrenta está ligada a los problemas de accesibilidad física y las dificultades para adaptar el software y programas a las necesidades de este colectivo. Ello debido a que en muchos casos los costos para cambiar el software y hacerlo accesible a estas personas son muy altos para las empresas privadas, las cuales no están dispuestas a asumírselos.

Desde las organizaciones que trabajan con la discapacidad intelectual y psicosocial se sostiene que estas personas suelen toparse más que nada con barreras de carácter cultural, reflejadas en preconceptos y prejuicios negativos sobre las características y capacidades de estas personas para trabajar. En esta línea, una de las referentes de una organización que trabaja

con la discapacidad intelectual expresa lo siguiente: *“discursivamente somos 100% inclusivos hasta el momento en el que la persona tiene algún grado de dificultad de comprensión para entender la tarea, no hay una atención a la diversidad funcional. La persona con discapacidad intelectual tiene una diversidad funcional que es...muchas veces además tenemos la cuestión de que es una discapacidad no aparente, son personas que no lucen como personas con discapacidad. Y eso en el imaginario.”*

Por otro lado, se afirma que algunas personas con discapacidades psicosociales pueden tener problemas o dificultades para desempeñarse laboralmente debido a los tratamientos psiquiátricos que en muchos casos pueden provocar estados de cansancio, de falta de concentración u otras cuestiones que pueden operar como una barrera para la inserción laboral en la medida en que limitan o reducen las capacidades imprescindibles para desempeñarse en un puesto de trabajo. A su vez, se sostiene que muchas de las personas con discapacidad psicosocial tienen dificultades específicas que tienen que ver con lo relacional, sensibilidad extrema o intolerancia a determinados ruidos o situaciones.

Desde la Fundación Bensadoun Laurent se entiende que las personas con discapacidad psicosocial e intelectual son las que enfrentan a mayores barreras sobre todo de nivel de creencias y actitudes que los empleadores suelen tener sobre ellas: *“Si en un momento nosotros visualizamos claramente que la discapacidad psicosocial era la menos reconocida como discapacidad y también a la que la gente más le tiene miedo. En realidad, la convención sobre los derechos lo dice y en realidad las leyes también como está catalogado como una discapacidad, no se personas que tiene una depresión mayor, esquizofrenia, un diagnóstico de bipolaridad.”*

Otra de sus referentes reafirma lo antes comentado por su colega respecto a que las empresas suelen ser más reticentes a contratar personas con discapacidad psicosocial debido a los prejuicios negativos sobre sus formas de ser y actuar: *“yo noto como una diferencia que es, por un lado, las personas con discapacidad psicosocial es por un prejuicio que tiene la gente y por un miedo.”*

A su vez, desde dicha Fundación se plantea que las personas ciegas o con baja visión tienden a ser menos contratadas por las empresas, dado que para que se puedan incorporar a trabajar, las empresas tienen que realizar cambios para adaptar su infraestructura y programas informáticos para hacerlos accesibles para ellas. A ello se le añade la dificultad relativa a que suelen desconocer cuáles son sus capacidades y habilidades para trabajar: *“hay como un desconocimiento que nos han dicho ¿Pero una persona ciega puede manejar Excel?... ¿Viste? Este... cosas así de una parte de desconocimiento. Además, los programas que usan las empresas no son accesibles para un lector de pantalla.”*

Percepciones sobre las desigualdades de género en la inclusión laboral de las personas con discapacidad

La mayoría de las organizaciones sociales consultadas consideran que existen desigualdades entre varones y mujeres con discapacidad a la hora de insertarse laboralmente. Son las mujeres con discapacidad quienes enfrentan mayores obstáculos y dificultades para acceder a un empleo en comparación con sus pares varones. La desfavorable o desventajosa posición de las mujeres en el mercado de trabajo se refleja en la segregación vertical y horizontal y las brechas salariales que lo caracterizan.

Las mujeres con discapacidad sufren una doble discriminación, por su condición de discapacidad, así como por su género. Ello se refleja en el siguiente relato: *“Sabemos que en la sociedad en la que vivimos para las mujeres hay siempre una dificultad extra a la hora de la inclusión laboral o el avance dentro de una carrera en la cuestión laboral. Si esto lo trasladamos a las personas con discapacidad, las dificultades que pueden tener se les suman a las dificultades que pueden tener por ser mujeres.”* En esta misma línea, otra de las referentes de la sociedad civil manifiesta: *“Creo que las mujeres con discapacidad pueden enfrentar las mismas dificultades que enfrenta cualquier otra mujer, por el hecho de ser mujer, y que en este caso se le suma el tema de discapacidad. Pero, la primera condición es la discapacidad. O sea, la primera condición de rechazo o de discriminación va a ser la de discapacidad.”*

Las mujeres continúan asumiendo la responsabilidad de las tareas reproductivas (cuidados y mantenimiento de los hogares), las cuales no sólo no son remuneradas, sino que insumen tiempo e implican esfuerzos físicos y emocionales, algo que les deja menor margen para desarrollarse y participar en otros ámbitos o actividades sociales, tales como trabajar remuneradamente. El fragmento de entrevista con la referente de ACRIDU a continuación presentado, refleja, en parte, lo antes mencionado: *“muchas mujeres con discapacidad desarrollan tareas, tareas cotidianas en su ámbito familiar o en el ámbito en el que conviven, que tal vez en el ámbito laboral serían remuneradas. Te estoy hablando a nivel de experiencia. Muchas veces se las coloca en un lugar donde vos sos la encargada de desarrollar esta tarea y no podés irte. Si no estás tú para desarrollar esta tarea, quien la va desarrollar. Muchas dicen que hoy no puedo ir a la actividad porque mi hermana precisa que cuide a mis sobrinos. Es su deber, su rol, dentro de la dinámica familiar encargarse de esta tarea.”*

Sin embargo, una de las referentes de ADdU manifiesta que las desigualdades de género en el caso de las personas con síndrome de Down se han ido reduciendo con el paso del tiempo. Al respecto, expresa lo siguiente: *“Está cambiando, ahora, por ejemplo, en las últimas entrevistas de personas que quieren ingresar al mercado laboral, tenemos un montón de mujeres jóvenes y que las familias están súper afín y que son bastante independientes. Capaz que, en una generación anterior, sí, se podía ver.”*

En cuanto a algunas de las diferencias de género que se continúan observando desde las organizaciones sociales, suelen tener que ver con que las empresas altamente masculinizadas, demandan varones a raíz de que la infraestructura o herramientas de trabajo están diseñadas exclusivamente para hombres. Sobre esto hace referencia la referente entrevistada de ADdU, cuyo relato se presenta a continuación: *“En realidad las empresas cuando piden solamente hombres, es por un tema edilicio o porque es un lugar donde trabajan sólo hombres o porque tienen un vestuario masculino, nada más y se complejiza en el tema de la logística.”*

Según la persona entrevistada por el Centro Sur Palermo persisten las desigualdades entre varones y mujeres con discapacidad psicosocial en

materia de inclusión laboral, sobre todo a raíz de los roles de género que continúan pautando las tareas que asumen dentro y fuera de sus hogares. En este sentido afirma: *“En general trabajan... pero es de trabajar mucho más el hombre, ¿no? Porque también esta población lo que tiene es que, la mujer, bueno, queda en la casa, haciendo como tareas domésticas.”*

Impactos de la pandemia provocada por el COVID-19 en el trabajo remunerado de las personas con discapacidad

La pandemia y las medidas de aislamiento voluntario junto con la suspensión de múltiples actividades colectivas, entre las que se incluyen las de tipo productivo, alteró las rutinas y prácticas habituales de las personas y gran parte de las organizaciones (estatales, de la sociedad civil, empresas privadas). En este sentido, todas las organizaciones consultadas tuvieron que modificar su modalidad de trabajo, tanto a nivel de sus equipos como de los apoyos ofrecidos a su población objetivo. A modo de ejemplo ACRIDU que brinda talleres semanales a personas con discapacidad intelectual tuvo que reorganizar y reestructurar los horarios de los talleres que ofrecen y reducir la cantidad de personas que asisten a los mismos, entre otros aspectos.

En cuanto a los impactos de la pandemia COVID-19 en la actividad laboral de las personas con discapacidad, ACRIDU manifiesta que algunas actividades productivas tuvieron que suspenderse, razón por la cual muchas personas dejaron de trabajar de forma remunerada: “El COVID-19 implicó para muchas empresas la alteración o modificación de las prácticas y tareas habituales de sus trabajadores/as, lo cual afectó negativamente a gran parte de las personas con discapacidad intelectual para quienes las rutinas son fundamentales al brindarles seguridad para desempeñarse laboralmente”.

De acuerdo con ADdU, la pandemia obligó a las empresas a realizar transformaciones en sus formas de organizar el trabajo y producir bienes o servicios. En los casos en los que fue posible, uno de los principales cambios fue el pasaje de la modalidad presencial de trabajo a una de tipo virtual. Al respecto, tanto ADdU como el Centro Sur Palermo concuerdan en que este

cambio afectó particularmente a las personas con discapacidad intelectual y psicosocial debido a que las tareas que usualmente desempeñan no pueden realizarse de forma virtual.

A su vez, ADdU y Centro Sur Palermo coinciden en que la pérdida o suspensión de la actividad laboral para estas personas, a la par que tener que confinarse en sus hogares, agravó o generó la aparición de síntomas tales como el estrés, ansiedad, irritabilidad, hipersensibilidad y angustia, aumentando las situaciones de tensión y conflicto personales y familiares.

Desde la Fundación Bensadoun Laurent se expresa que la pandemia llegó a modificar y, en particular, a elevar los perfiles formativos y profesionales de las personas con discapacidad que se acercaron a la esta organización en búsqueda de oportunidades laborales. Al respecto, una de sus referentes relata lo siguiente: *“antes de la pandemia las personas que buscaban trabajo buscaban en algunas áreas específicas, como los servicios, ¿no?, la atención más en los servicios por así decirlo como para generalizar. Y después en la pandemia vimos perfiles muy profesionales buscando trabajo, bueno hay una crisis también que es real que hay gente muy capacitada buscando trabajo.”*

La Fundación Bensadoun Laurent afirma que la pandemia actuó como fundamento para que muchas empresas despidieran a su personal con discapacidad. Ello se refleja en el siguiente relato: *“La pandemia fue la excusa perfecta para despedir gente. Sí, tuvimos despidos. Tuvimos gente que quedó en el limbo, porque no hacía tres meses que estaba trabajando, entonces no le correspondía el seguro de desempleo, eh... y... pero no, no los despidieron entonces estuvo un tiempo ahí, hasta que no volvieron a trabajar, quedaron ahí en el limbo. Eso sí, pasó mucho. O... gente que, bueno, algunas empresas lo que hicieron fue adelantarles la licencia en ese momento o se hicieron cosas, pero sí tuvimos algunos, algunos despidos de empresas incluso que solo despedían a las personas con discapacidad. Ha sido como muy complejo.”*

La perspectiva de la organización sindical

Desde la Secretaría de Discapacidad del PIT CNT, se plantea que, entre sus líneas de trabajo principales en materia de discapacidad, está el apoyo a las denuncias de abuso laboral que las PcD sufren, así como también las denuncias de incumplimiento por parte de las empresas de la ley 19.691. Comentan que parte de la Proclama del 3 de diciembre 2020 aborda la cuestión de la discapacidad y las dificultades de inclusión laboral: *“¡Exigimos el cumplimiento de las leyes 18.651 y 19.691, exigimos trabajo pleno para poder vivir con dignidad! Porque las políticas que están llevando adelante no apuntan al cumplimiento de estas leyes donde cada vez la tasa de desempleo es mayor, afectando en mayor grado a las personas en situación de discapacidad.”* A raíz de la pandemia comenzaron a trabajar en la elaboración de una propuesta de renta básica para las personas con discapacidad.

Asimismo, se señala que el rol de garantizar el derecho al trabajo lo tiene el Estado, pero constatan la existencia de diversas situaciones que reflejan que las leyes que regulan esta cuestión no están siendo acatadas o cumplidas, porque no existe una fiscalización y contralor estatal al respecto: *“Quien tendría que garantizar la inserción laboral, tendría que ser el Estado, los estados. Bueno, ahí tenemos tanto un déficit en lo que es los estados y también en lo que es en el ámbito privado, a pesar de tener leyes”*. Al respecto, manifiestan que, de cinco mil cuatrocientas empresas, que tienen más de veinticinco trabajadores, según datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, tan sólo veinte han cumplido con lo que es la cuota establecida en dicha normativa. Esto, según los referentes entrevistados, tiene que ver con un fallo del Estado, quien no está tutelando o controlando su cumplimiento.

Por otro lado, consideran que, si bien Uruguay cuenta con leyes que buscan promover el ingreso económico de las personas en situación de discapacidad (Ley 18.651 del año 2010 de Protección Integral para Personas con Discapacidad y Ley 19.691 del año 2018 de promoción del Trabajo para Personas con Discapacidad en el ámbito privado), las mismas no logran asegurar un ingreso para la subsistencia material así como tampoco garantizan el pleno ejercicio de sus otros derechos humanos y tampoco la igualdad de oportunidades. Dado que las coberturas existentes no asumen

la integralidad de la situación de las personas en situación de discapacidad, es que consideran que se requiere otro apoyo por parte del Estado.

A su vez, plantean que los recortes presupuestales realizados a nivel del INEFOP merman las oportunidades de capacitación gratuita para las personas con discapacidad, quienes podrían formarse con los ajustes razonables requeridos según el tipo de discapacidad. En esta línea, consideran que dichos recortes dificultan aún más la adquisición de herramientas básicas para lograr el ingreso al mercado laboral de la población con discapacidad. Al respecto plantean: *“Eso es lo que venimos denunciando, que, bajo este contexto, o sea, tampoco se está capacitando, no estamos ayudando a la persona en situación de discapacidad para que se capacite, y así en base a eso tenga una mejor inserción laboral.”*

De acuerdo con las personas referentes del PIT CNT entrevistadas aún queda un largo camino por recorrer para lograr una transformación cultural que incorpore e incluya a las personas con discapacidad. Esta percepción se manifiesta en el siguiente relato: *“hay una gran necesidad de trabajo en el cambio cultural, tanto del Estado como de las empresas privadas. Hay una discriminación fuerte de las personas en situación de discapacidad, para habilitarlas para el empleo, y a esto se refuerza, con otras interseccionalidades, la situación de género, la situación de diversidad o lo étnico racial.”*

Por otra parte, sobre el impacto del COVID-19 en el empleo de las personas con discapacidad, desde la Secretaría de Discapacidad del PIT CNT, se sostiene que la modalidad de teletrabajo como medida que muchas empresas adoptaron durante la pandemia, es difícil de llevar a cabo en muchos casos para las personas con discapacidad: *“ese quédate en casa, para una persona que está discapacitada, ¿No? Que tiene una cierta discapacidad de movilidad, tiene ahí y se ve muy afectada, psicológicamente y tanto... si no tiene alguien que proteja o que esté al lado de ella, es muy difícil afrontar esta situación de pandemia. También el teletrabajo, otra cosa... acá se mandó a tele trabajar a todo el mundo, ¿No? Entonces mandaron a tele trabajar sin saber las condiciones reales que tiene, en el ambiente familiar para que esa persona desarrolle la tarea adecuadamente, inclusive, inclusive... acá no se afrontó lo que es los gastos, por ejemplo, de teletrabajo, el internet. No lo cubre.”*

La perspectiva del sector empresarial

La Cámara de Comercio y Servicios y la Cámara de Industrias reconocen que la ley 19.691 puso la inserción laboral de las personas con discapacidad en la agenda de las empresas en Uruguay. No obstante, aclaran que la inclusión es un tema de responsabilidad social, un objetivo compartido, que le compete a toda la sociedad y en particular a la política pública.

A su vez, ambas cámaras coinciden en las que las cuotas obligatorias no son la herramienta más adecuada para concretar una inclusión laboral genuina y advierten sobre los riesgos de que las empresas pueden verse coaccionadas a contratar personas con discapacidad que no sean adecuadas para desempeñarse en los puestos de trabajo, o que no se lleguen a cumplir las tareas concretas requeridas, con el único objetivo de cumplir con la ley 19.691 y evitar multas. A su vez, mencionan que las empresas encuentran dificultades para encontrar trabajadores/as adecuados/as para los puestos de trabajo que necesitan cubrir, en general, por falta de capacitación entre la población con discapacidad.

Desde la Cámara de Industrias entienden además que las cuotas son demasiado elevadas, explica que es: *“imposible, poder, en principio, por la información que nosotros teníamos, que existan en nuestro país tantas personas con discapacidad con posibilidad de inclusión laboral que puedan ser absorbidas en el marco de la ley”*.

Otro aspecto que mencionan como negativo radica en los criterios para discriminar a las empresas para la fijación de las cuotas, al concebir que éstos deberían considerar e incorporar las particularidades de las empresas y de sus respectivos sectores de actividad y no sólo su cantidad de empleados.

La representante de la Cámara de Industrias ante la Comisión Nacional de Inclusión Laboral, entiende que la ley 19.691 no se ajusta a la realidad de nuestro país y al respecto expresa lo señalado a continuación: *“hubo cierto apuro del gobierno, nos da la sensación de que se apuró, a la hora de, establecer una normativa que vincula al sector privado, específicamente cuando en realidad, este, el propio gobierno es el principal incumplidor de la normativa,*

en materia de inclusión por discapacidad.” Desde la Cámara de Comercio y Servicio coinciden en reclamar que el Sector Público debe primero dar el ejemplo, mostrar que la inclusión laboral es posible en las cuotas previstas.

En cuanto a los incentivos previstos para las empresas que cumplen con las cuotas que establece la Ley, el sector empresarial entiende que son insuficientes. Desde la Cámara de Industria revelan que las empresas comparan estos beneficios con los esfuerzos que estiman deberán realizar para contratar un/a trabajador/a con discapacidad y adaptar el puesto y el espacio laboral; el saldo no resulta positivo. De ello da cuenta el siguiente fragmento de entrevista: *“una empresa, a la hora de evaluar y poner en la balanza todos esos incentivos y todo lo otro que le falta, o todo lo otro que tiene que hacer, toda la problemática que le puede traer la inclusión, creo que pesa más, esa problemática, que los incentivos o los beneficios”*

En sintonía con lo anterior, Gestae Incluye añade la cuestión de que el Estado aún no ha tomado las medidas necesarias para que las empresas privadas accedan a los incentivos económicos que ofrece la ley 19691 como contrapartida por la contratación de personas con discapacidad. De ello da cuenta el siguiente fragmento de entrevista: *“todavía no están efectivas, nosotras nunca tuvimos un beneficio, y tenemos a todos los chicos registrados y mirá, yo creo que hace dos años que estamos atrás de esto. De manera más específica argumentan que existen problemas de coordinación en relación al registro de estas personas entre los organismos que están a cargo gestionar dichos beneficios”. En concreto explica el problema que se presenta para hacer efectivo el registro de los/las trabajadores/as con discapacidad en los organismos estatales correspondientes y así acceder a los incentivos previstos por la ley: “en el BPS, primero no teníamos código para cargar a los muchachos que estaban registrados, cuando se registran en la Comisión de Discapacidad. Entonces, cuando íbamos a cargar en la nómina las personas que están registradas, no teníamos código... cuando tuvimos código, los cargamos todos en la planilla del Ministerio de Trabajo, pero no existía en el BPS ese código. Entonces, en el Ministerio de Trabajo, los tenemos registrados divinos, pero el BPS no tiene ni idea, entonces, como no hacen distinción, no nos hacen ningún descuento. Pagamos el BPS como siempre.”*

Respecto del funcionamiento de la Comisión Nacional de Inclusión Laboral, se valora positivamente el espacio para la discusión, el doble enfoque que implica la presidencia compartida del MTSS y el MIDES, el avance que significa comenzar a otorgar los certificados para la empresa, pese a la crisis que provocó la pandemia en el mercado laboral. Señalan, no obstante, que la cantidad de personas que participan de esta Comisión hace que las discusiones sean largas y por momentos engorrosas, haciendo más lenta la toma de decisiones.

En cuanto a las dificultades para llevar a cabo los procesos de inclusión de las personas con discapacidad, los referentes del sector empresarial entrevistados identifican como barrera, el déficit o la baja formación de las personas que forman parte de este sector de la población. Ello constituye una de las barreras que es reiteradamente señalada o identificada por la totalidad de actores involucrados en la inclusión laboral de personas con discapacidad. Particularmente, entre los representantes del sector empresarial, esta dificultad es concebida como una gran barrera y argumento utilizado en contra del establecimiento de cuotas obligatorias por parte del Estado. Sobre todo, al entender que lo anterior refleja que no están dadas las condiciones para cumplir con lo establecido por la Ley 19.691.

Desde la Cámara de Industrias entienden que debería haber una política nacional para preparar a las personas para acceder a un empleo: *“lo primero que tenemos que trabajar, creo que en nuestro país es un gran debe, es el tema de la formación profesional de las personas con discapacidad. Ese es un gran debe, para poder, a ver, nosotros queremos hacer una inclusión natural, ¿No? No una inclusión forzada. Entonces, yo tengo que tener la posibilidad de valorar a dos personas, técnicamente compatibles, a la hora de ofrecer un puesto de trabajo. Porque yo creo que es muy relevante y que creo que es algo que tiene que ser una política nacional.”*

Un aspecto que preocupa al sector empresarial son las dificultades para generar condiciones de accesibilidad, ello radica en que no todas las empresas están en condiciones de asumir los costos vinculados a la realización de las reformas o cambios o ajustes razonables para hacer

accesible los puestos de trabajo ofrecidos. También mencionan inquietudes con respecto a las condiciones de seguridad, particularmente, en el marco de la Ley de Responsabilidad Penal Empresarial, dado que perciben que los/las trabajadores/as con discapacidad están más expuestos a los riesgos laborales y/o demandan condiciones de seguridad que requieren adaptaciones especiales.

El representante de la Cámara de Comercio y Servicios entiende que existen barreras culturales y simbólicas vinculadas a ideas y preconcepciones sobre la discapacidad. En su visión *“hay quienes tienen un concepto de la discapacidad como una persona que tiene que estar en dependencia, ¿No? Que conlleva una cierta dependencia. Y después está una visión, digamos, eh... distinta, en las cuales, en realidad, la discapacidad, eh... puede ser tomada como, en un plano, puedes llegar a un plano de igualdad y de estar en iguales condiciones que cualquier otra persona, ¿No? Y creo que va por ahí el camino, por esto último. No hay que ver a la persona con discapacidad como, como una, como algo que lleva a una dependencia, como una carga...hay que tratar de que la persona con discapacidad se sienta en iguales condiciones, e iguales derechos que cualquier otra persona, hay sindicatos que, hay veces en que muchos se centran en darles beneficios, beneficios, beneficios y en realidad no se dan cuenta que al darle beneficios están abriendo aún más la brecha”*. Asimismo, señala la importancia de capacitar y sensibilizar al personal de las empresas para recibir un compañero/a con discapacidad en un ambiente laboral adecuado.

Desde el sector empresarial se insiste en dos aspectos clave para una inclusión laboral exitosa: una selección precisa del/la trabajador/a y el apoyo de la figura del/a operador/a laboral. La representante de la Cámara de Industrias resalta lo siguiente: *“Para mí, eso es lo principal, eso es fundamental. Cuando el perfil coincide, cien por ciento con los postulantes o la persona... me parece que por ahí va. Un buen análisis de los puestos de trabajo y una buena selección.”* Por otro lado, destaca el rol del/a operador/a laboral en la selección del trabajador/a y para asesorar respecto de los ajustes necesarios en el puesto o espacio de trabajo. Se insiste en que es necesario que se profesionalicen los servicios o apoyos que brinda el/a operador/a laboral y sugieren que la intermediación laboral y el servicio de operadores/as laborales no tendría por qué centralizarse en la Secretaría

de Cuidados y Discapacidad. De ello da cuenta el siguiente relato: *“Ojalá hubieran más PRONADIS, pero lo que estoy diciendo es que se profesionalice mucho más, este tema. Para que sea aún mejor, y que la selección se pueda hacer, más segura, que ya se tengan todos los elementos para el trabajo. Creo que ese es el gran desafío. No tiene que estar centralizado el tema en un solo organismo, podrían eventualmente consultoras o éstos que... ofrecen personal, ocuparse del tema. Sí me parece que tiene que haber una seriedad atrás de esa selección, ¿No? Tiene que ser una persona que conozca sobre la discapacidad y bueno, sobre las necesidades y las particularidades que tiene el acceso al empleo.”.*

Por su parte, Gestae plantea dificultades para la contratación de operadores laborales en forma independiente, señalando que no se han llevado a cabo medidas que faciliten su contratación en el ámbito privado. En este sentido pone el siguiente ejemplo *“esa persona que necesitamos (aludiendo al operador/a laboral) o es una ONG o no tienen cómo facturarnos, entonces optamos siempre por ponerla en la caja nuestra a término, mientras nos dan el servicio.”.*

Finalmente, respecto de los incentivos para las empresas, desde la Cámara de Comercio y Servicios sugieren que los incentivos no tienen por qué ser de índole exclusivamente económicos y mencionan que podrían diseñarse campañas de difusión mostrando el compromiso de las empresas con un tema que consideran es más social que una preocupación empresarial. En esta misma línea, recalcan la importancia del liderazgo que debe ejercer el sector público en el sentido de que actúe también como ejemplo de la inclusión de las personas con discapacidad en su personal: *“yo creo que, principalmente el estímulo en las empresas privadas va a venir cuando el gobierno realmente empiece a cumplir con la cuota que debe cumplir y demuestre que en realidad, este... el empleador tiene, la obligación moral, social y ética de tener en su plantilla, a trabajadores con discapacidad.”.*

Análisis de barreras y obstáculos identificados

Barreras específicas según los distintos tipos de discapacidad y género

En base al análisis de las diversas fuentes de información consultadas, se identifican obstáculos específicos a la formación e inclusión laboral según el tipo de discapacidad que las personas tienen y que operan a distintos niveles. Al igual que en la población sin discapacidad, es preciso contemplar que existen diferencias (a nivel del carácter, de la formación alcanzada y de las habilidades desarrolladas a lo largo de su trayectoria vital en función de los apoyos y oportunidades con las que han contado) entre las personas con discapacidad. Cada persona es diferente, piensa, siente y se comporta de distinta manera, más allá de las limitaciones o dificultades que caracterizan al tipo de discapacidad con la que convive.

Una parte central en el desarrollo de las potencialidades o capacidades que las personas tienen y, en particular, de aquellas con algún tipo de discapacidad, están ligadas al apoyo con el que han contado a nivel familiar, así como también con las opciones formativas y mecanismos estatales de apoyo a los procesos de inclusión disponibles en su contexto. Según las investigaciones realizadas a nivel internacional y nacional, así como de lo que emerge de acuerdo con la información aportada por gran parte de los informantes calificados, es posible identificar la existencia de obstáculos y barreras específicas, propias de cada una de las distintas situaciones de discapacidad, para acceder, tanto a la educación formal obligatoria, a la formación /profesional, así como para obtener un empleo formal.

En línea con lo anterior, las discapacidades sensoriales (ceguera, sordera, baja visión) y motrices requieren con frecuencia mayores adaptaciones para generar condiciones de accesibilidad en el ámbito laboral o educativo, dado que los espacios y las herramientas no suelen haber sido diseñadas contemplando usuarios diversos. No obstante, algunos de los informantes

entrevistados sugieren que la sociedad está más preparada para incluir personas con este tipo de discapacidades, en particular, una vez que se han establecido las condiciones que les garantizan accesibilidad. El sistema educativo, cuenta en la actualidad con mayor experiencia y recursos para incluir estudiantes que atraviesan situaciones de discapacidad sensorial en relación a otros tipos de discapacidades.

Por otro lado, las personas con discapacidad intelectual y psicosocial enfrentan en mayor medida barreras vinculadas a representaciones y creencias socialmente compartidas sobre la discapacidad que tienden a ser negativas sobre sus características. Los estereotipos y prejuicios al respecto tienden a infravalorar las capacidades de estas personas, al concebirlas como deficientes, incapaces, limitadas y/o problemáticas. Estas creencias son producidas y reproducidas por diversos actores (familia, institución escolar, empleadores) y suelen operar como barreras para el desarrollo de habilidades y competencias de las PcD, a través de distintos mecanismos: afectando negativamente la construcción de su identidad y autoestima, dificultando sus procesos de aprendizaje y el desarrollo de habilidades que les permitan alcanzar grados razonables de autonomía, mermando las posibilidades y oportunidades de vincularse e interactuar socialmente y participar en distintas actividades de la vida.

Más concretamente, las PcD intelectual suelen ser concebidas como sujetos con limitaciones para aprender, entender y, por tanto, con grandes dificultades para ejecutar las tareas y asumir las responsabilidades ligadas a puestos de trabajo aún de baja calificación. Por su parte, las PcD psicosocial tienden a despertar mayores temores y miedos entre los empleadores, en la medida en que suelen concebirlas como complicadas, inestables emocionalmente, con problemas para relacionarse con los otros y de comportamientos erráticos. Estos estereotipos o prejuicios operan como verdaderos obstáculos a la inserción laboral de esta población, generando actitudes reticentes a contratarlas tanto por empleadores públicos como privados.

Frecuentemente se identifica a las familias como uno de los obstáculos para la autonomía, el desarrollo de habilidades y, como consecuencia, de

la inclusión laboral de las personas con discapacidad. La adopción de actitudes de sobreprotección que tienden a mermar las capacidades de la persona para mitigar las barreras derivadas de su discapacidad, son más frecuentemente identificables entre las familias de las personas con discapacidad intelectual. No obstante, esta primera barrera que impone el entorno familiar es mencionada por casi todas las organizaciones de personas con discapacidad, independientemente del grupo que representan. En este sentido, suelen coincidir en que en muchos casos la perspectiva de que la persona con discapacidad acceda a un trabajo remunerado fuera del hogar, despierta temores por la posibilidad de enfrentarse a nuevas barreras y retos vinculados al desarrollo de su autonomía. Asimismo, el acceso al empleo de un integrante del hogar con discapacidad implica en muchos casos modificar dinámicas familiares, en particular vinculadas a las responsabilidades por las tareas reproductivas no remuneradas que suelen desempeñar las PcD, especialmente si son mujeres.

Las familias de las personas con discapacidad intelectual suelen ser visualizadas como un gran obstáculo a su inclusión laboral, al adoptar una posición sobreprotectora que tiende a infantilizarlas y constreñir sus posibilidades para generar las capacidades necesarias para tomar decisiones lo más auto determinadas posibles, de acuerdo a sus creencias y preferencias. Esto tiene que ver con los temores y miedos que despierta en muchas familias el hecho de que sus hijos/as accedan a un trabajo remunerado y se enfrenten a nuevos desafíos y problemas vinculados a los mayores grados de autonomía que ello implica como por ejemplo el movilizarse y transportarse solos/as, gestionar su dinero, entre otros. Otra de las razones por las cuales la familia puede actuar como una barrera a la inclusión laboral de estas personas tiene que ver con la posibilidad de perder el poder de decisión sobre sus vidas y tener que afrontar nuevas estrategias para suplir el rol y tareas que antes eran realizadas por sus hijos/as (limpieza, cuidados, jardinería, entre otras).

Para las PcD intelectual acceder a un empleo en la Administración Pública es una tarea casi imposible. Ello se debe fundamentalmente a que los llamados públicos para vacantes laborales establecen como requisito excluyente para la postulación niveles de formación obligatoria difícilmente

alcanzables para este grupo de personas, tradicionalmente excluido de la educación formal. La mayor parte de la población con discapacidad intelectual, muchas veces ni siquiera tiene la posibilidad de postularse a los empleos ofrecidos por el Estado. Por otro lado, dado que gran parte de los llamados a cargos en el Estado implican un proceso de selección que incluye evaluaciones psicotécnicas y/o entrevistas personales, gran parte de las PcD psicosocial enfrentan mayores dificultades para sortear exitosamente este tipo de pruebas, razón por la cual tienen escasas posibilidades de ingresar a trabajar en la Administración Pública.

En cuanto a las diferencias de género en la inserción laboral de la población con discapacidad, si bien no contamos con información estadística al respecto, tanto la literatura especializada consultada, así como la visión de las/os referentes de organizaciones sociales entrevistadas, coinciden en que son las mujeres las que se encuentran en una situación aún más desventajosa que sus homólogos varones. Las mujeres con o sin discapacidad enfrentan mayores obstáculos que los hombres a la hora de insertarse laboralmente. Asimismo, cuando se emplean suelen hacerlo en sectores de actividad feminizados y más desvalorizados socialmente (segregación horizontal), así como a ocuparse en puestos de trabajo de menor jerarquía (segregación vertical) que tienden a caracterizarse por ser mal remunerados peor que aquellos a los que acceden los hombres. Esto se refleja en las persistentes brechas salariales entre los géneros.

A su vez, las mujeres con discapacidad son discriminadas tanto por su condición de discapacidad y las limitaciones que se suponen que éstas tienen para desempeñarse laboralmente, así como por su condición femenina. Ello debido a que tal como sucede con las mujeres sin discapacidad, cargan también con el mandato social de asumir la responsabilidad respecto a las tareas de cuidado y mantenimiento del hogar, aspecto que limita sus posibilidades de participar en otras actividades tales como formarse o insertarse en el mercado de trabajo. Los estereotipos de género inciden en las decisiones de los empleadores quienes tienden a contratar varones bajo el supuesto de que éstos no priorizarán las responsabilidades familiares por sobre el trabajo.

Barreras vinculadas a la política pública en materia de formación e inclusión laboral

La arquitectura institucional estatal en materia de discapacidad se caracteriza por la existencia de diversos organismos que ofrecen distintas prestaciones o toman diversas medidas para cubrir distintas necesidades de las personas con discapacidad, sin un plan, estrategia y organismo que establezca criterios y principios comunes que los orienten, así como coordine y supervise su accionar desde una mirada o perspectiva global. Ello da cuenta de una política pública fragmentada, descoordinada y con grandes limitaciones para abordar de forma integral el conjunto de medidas que deben ser adoptadas para proteger los derechos fundamentales de estas personas. La política pública actual, no ofrece las garantías suficientes para proteger los derechos fundamentales de estas personas, establecidos en la CPCD.

A continuación, se sintetizan, por un lado, las barreras que las PcD enfrentan a nivel de la educación formal y de la formación para el empleo ofrecidas por el Estado han sido identificadas y, por el otro, los obstáculos vinculados a los apoyos públicos al empleo y los procedimientos relativos a la normativa vigente.

Una de las principales barreras para la inclusión laboral de las PcD, identificadas tanto en la literatura especializada, así como también percibida por la mayoría de los informantes calificados entrevistados, es la baja calificación o nivel educativo que logran alcanzar las PcD, a raíz de los problemas a los que se enfrentan para acceder, permanecer y culminar la educación formal obligatoria. Ello limita ampliamente las posibilidades que la persona tiene para adquirir y desarrollar posteriormente competencias y habilidades esenciales no sólo para continuar formándose a nivel académico, sino también aquellas técnicas e interpersonales demandadas en el mercado laboral. Las características del sistema educativo actual y las dificultades de diversa índole que aún tiene para diseñar e implementar un modelo de enseñanza y aprendizaje de carácter universal e inclusivo generan la exclusión de las PcD en general e impone un gran obstáculo para la inserción laboral.

En cuanto a la formación ocupacional/profesional, existen diversos organismos (ANEP e INEFOP) que ofrecen cursos o talleres a los que puede acceder esta población. Sin embargo, no existe un organismo que diseñe y vele por la integralidad de la política orientada a la formación ocupacional que contemple la inclusión de modalidades, herramientas y apoyos requeridos para que todas las personas con discapacidad puedan participar.

Respecto al mecanismo o sistema de apoyo al empleo para las PcD en nuestro país a cargo de la actual Área de Discapacidad de la Secretaría de Cuidados y Discapacidad, se identifican algunos aspectos relativos a su funcionamiento considerados como obstáculos o barreras para la inclusión laboral de esta población:

- Modalidad de trabajo basada en brindar respuesta a las solicitudes de apoyo recibidas por parte de personas con discapacidad y empresas públicas y privadas que no incorpora estrategias para generar demanda de apoyo, fundamentalmente, a nivel de las empresas privadas (mapeo de empresas, realización de eventos y/o elaboración de materiales de difusión de los apoyos provistos por el Estado, entre otras)
- Ausencia de medidas orientadas a incorporar a las familias de las PcD en el proceso de inclusión laboral (formación, pautas a seguir, entre otras) para que puedan contar con herramientas para apoyar y lidiar con los problemas o desafíos que se presenten
- Insuficiente alcance de medidas de sensibilización y/o formación hacia las empresas privadas en la temática de la discapacidad, normativa vigente y los apoyos al empleo brindados por el Estado
- Ausencia de personal técnico que brinde apoyo de forma permanente a la inclusión laboral en todo el territorio nacional
- Ausencia de plan o estrategia para mejorar la oferta formativa para el empleo ofrecida por el Estado, para ajustarla a la demanda de trabajo y brindar herramientas que mejoren su empleabilidad (ej. uso de nuevas tecnologías, inglés básico, etc.)

A nivel del funcionamiento del resto de organismos involucrados en el cumplimiento de las leyes en materia de inclusión laboral se identifican los siguientes obstáculos/barreras:

- Insuficiente conocimiento de los funcionarios/as tanto del Ministerio de Trabajo como del BPS sobre las características de las leyes, y los procedimientos y gestiones requeridas para cumplir con las normativas vigentes
- Problemas en relación al registro de las personas con discapacidad en el BPS que impiden a las empresas obtener los beneficios establecidos en la ley
- Ausencia de mecanismos de contralor y fiscalización estatal del cumplimiento de las normativas vigentes tanto a nivel estatal como de las empresas privadas
- Ausencia de regulación de las sanciones ante incumplimiento de las normativas
- Ausencia de formación estatal para el/la operador/a laboral y de protocolos de actuación de dicho perfil profesional
- Ausencia de sistemas de registro e información completos e integrados que permitan conocer la situaciones y características de la formación y empleos de la población con discapacidad según sexo y edad (así como otras variables como ascendencia étnico-racial, nacionalidad, entre otras)

Barreras culturales/simbólicas

Tanto la literatura especializada como la opinión de casi todos los y las referentes de las organizaciones de la sociedad civil concuerdan en que una de las barreras más difíciles de sortear durante el proceso de inclusión laboral de las personas con discapacidad, son las creencias o representaciones compartidas por distintos actores sobre la discapacidad y sobre quienes tienen una discapacidad. Estas creencias suelen reflejarse en los estereotipos, preconceptos y prejuicios sobre las personas con discapacidad que operan condicionando las miradas, expectativas y comportamientos de los distintos actores hacia ellas. Así, estas creencias, aun cuando no se basan en información fidedigna o completa concibe a estas personas como anormales, defectuosas, enfermas, inútiles y/o con capacidades/habilidades limitadas. Son creencias que tienden a producir actitudes y/o conductas discriminatorias o de rechazo hacia quienes tienen discapacidades. Asimismo, suelen ser reproducidos por los propios familiares y transmitidos a sus hijos/as con discapacidad, constriñendo en muchos casos el desarrollo de sus potenciales capacidades. Estos prejuicios suelen también moldear las experiencias educativas de los y las niños/as y jóvenes con discapacidad quienes no sólo se enfrenten a barreras físicas o de accesibilidad sino también a múltiples situaciones de discriminación generadas por sus pares.

A la vez dichos estereotipos difieren según los distintos tipos discapacidad (motriz, intelectual y psicosocial). Las personas con discapacidad psicosocial suelen ser las más rechazadas y discriminadas a nivel social porque son quienes provocan mayores temores o miedos.

Los estereotipos sobre las personas con discapacidad moldean las creencias y comportamientos de las distintas personas y actores que forman parte de su entorno y con quienes interactúan de diversas formas. Los empleadores no son ajenos a la influencia de los estereotipos sobre estas personas, no suelen estar predispuestos a contratarlas no sólo porque las consideran con menos capacidades y habilidades para el trabajo, más lentas o problemáticas, sino que también entienden que su incorporación y adaptación a la empresa les implica costos de diversa índole.

Recomendaciones

Las recomendaciones están orientadas a eliminar o disminuir las barreras a la inclusión laboral de las PcD identificadas y sintetizadas en la sección anterior.

Sobre el diseño institucional público para la política orientada a la discapacidad

En la actualidad la población con discapacidad en nuestro país, continúa enfrentando grandes problemas y múltiples dificultades para poder hacer efectivo el ejercicio de sus derechos fundamentales. El Estado, en su rol de garante de derechos, tiene aún pendiente realizar cambios e instrumentar medidas que permitan el acceso universal a prestaciones que contemplen la cobertura de las diversas necesidades y apoyos requeridos por esta población. En este sentido, se recomienda la elaboración de un diagnóstico que identifique las principales barreras que impiden que las personas con discapacidad accedan a sus derechos fundamentales, definidos en la CDPD. A partir de ello, se sugiere diseñar un plan de acción que proponga medidas a corto, mediano y largo plazo para garantizar progresivamente la protección de los derechos de esta población.

Asimismo, se sugiere crear un organismo rector de la política pública de discapacidad con legitimidad e independencia institucional, así como también recursos humanos y financieros suficientes para velar por la coherencia e integralidad de las medidas y prestaciones ofrecidas para esta población. Siguiendo las recomendaciones de la CDPD, este organismo debería contar con la participación de la sociedad civil, incluyendo organizaciones de trabajadores y empleadores, para la elaboración de un plan nacional de acción que comprometa a los diversos organismos del Estado con competencia sobre la materia.

Teniendo en cuenta el actual diseño institucional público en materia de discapacidad de Uruguay, se sugiere, como mínimo, promover la generación de las condiciones necesarias para que la CNHD vuelva a funcionar. Lo

anterior, considerando que es el único espacio que incorpora oficial y sistemáticamente la participación de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con las PcD en pos de sus derechos fundamentales. A su vez, se aconseja aumentar la participación y poder decisión de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con la población con discapacidad, y a las organizaciones de trabajadores y empleadores, en el diseño, implementación y evaluación de la política pública orientada a la discapacidad, así como diseñar y ejecutar mecanismos que incorporen la participación de las propias personas con discapacidades a las diversas fases o ciclos de la política pública.

En sintonía con lo anterior y en línea con las recomendaciones de la CDPD y de la Alianza de Organizaciones de Personas con Discapacidad, se considera impostergable que se genere un sistema único de valoración y acreditación de la discapacidad y/o dependencia que simplifique los procedimientos y la gestión de los trámites burocráticos que deben realizar las propias personas con discapacidad y/o sus familia para acceder a las distintas prestaciones o apoyos para ellos/as ofrecidas a nivel estatal.

Asimismo, se sugiere diseñar e implementar un registro único que no sólo contemple a las personas con discapacidad que se encuentran en edad y condiciones para trabajar, sino que incluya a todas las personas con discapacidad²⁴. Este registro podrá servir de punto de partida para el desarrollo de un Sistema de Información sobre Discapacidad que recoja datos sobre las condiciones de vida de esta población y características de su participación o no en el mercado de trabajo, a modo insumo para mejorar la política pública.

Por último, se insta a incorporar a las políticas públicas de igualdad de género apoyos que contemplen discriminaciones interseccionales e implementen medidas para la participación plena de las mujeres con discapacidad en el mercado de trabajo.

Sobre la normativa nacional vigente de promoción al empleo para PcD y su implementación.

- Paralelamente, se considera clave avanzar en la implementación de la Ley 19.691, Promoción del trabajo para personas con Discapacidad, en particular se sugiere contemplar los siguientes aspectos:
- Se insta a revisar, proponer e implementar mejoras a nivel del sistema de incentivos para la contratación de personas con discapacidad. Se recomienda contemplar la ampliación o aumento de los incentivos económicos, tales como subsidios para la implementación de condiciones de accesibilidad, así como incorporar medidas de reconocimiento simbólico, como pueden ser certificaciones que acrediten buenas prácticas de inclusión laboral
- Se considera importante que se defina y ejecute un mecanismo de fiscalización de esta Ley
- Se insta a tomar las medidas necesarias para que los y las trabajadores/as con discapacidad puedan ser registrados/as adecuadamente en los organismos estatales correspondientes (BPS y MTSS) para que las empresas puedan acceder a los incentivos que otorga la Ley y se puedan mejorar los datos vinculados al cumplimiento de la misma.

Por otro lado, se recomienda adoptar medidas para que la Administración Pública pueda cumplir con la cuota de trabajadores/as con discapacidad establecida por la Ley 18.651, a saber:

- Se considera esencial fortalecer a la CNHD para que pueda desarrollar su función como asesora y garante de las condiciones de accesibilidad en la selección e incorporación de trabajadores/as con discapacidad en el sector público
- Promover el relevamiento de todos/as los/as trabajadores/as ocupados/as en el sector público, incluyendo variables como tipo de discapacidad y grado dependencia. Esta información permitirá conocer mejor las características de los puestos y condiciones laborales en los que se ocupa esta población, a fin de elaborar diagnósticos precisos para diseñar acciones que contribuyan a mejorar e incrementar las inclusiones laborales en el Estado

- Promover una estrategia de difusión amplia para dar a conocer los informes de la Oficina de Servicio Civil con datos sobre los ingresos al Estado de PcD, destacando aquellas dependencias que cumplen con la cuota obligatoria de trabajadores/as con discapacidad y/o han concretado procesos de inclusión laboral
- Relevar y difundir buenas prácticas en materia de inclusión laboral concretadas en la Administración Pública entre autoridades del sector público y representantes del ámbito privado
- Examinar y sistematizar políticas exitosas de inclusión laboral en el sector público a nivel internacional para identificar estrategias que puedan trasladarse y adaptarse a la realidad nacional
- Para vacantes de puestos laborales de baja cualificación, se recomienda reemplazar la exigencia de nivel educativo formal por mecanismos que valoren competencias específicas para las tareas a desempeñar en el puesto de trabajo

Por otra parte, se considera imprescindible armonizar las prestaciones ofrecidas por el BPS en materia de discapacidad con las prestaciones dirigidas a los y las trabajadores/as en general. Las pensiones por invalidez y todas aquellas prestaciones otorgadas a las personas como consecuencia de su condición de discapacidad, deben ser compatibles con las prestaciones que recibe cualquier trabajador/a, en tanto derechos laborales adquiridos e irrenunciables, tengan o no discapacidad. Asimismo, se recomienda garantizar el cobro de la pensión por invalidez a todas las personas con discapacidad, independientemente de sus ingresos por actividad remunerada (derogar Ley N° 17.847 Pensiones por Discapacidad, establecimiento de un tope).

Sobre la educación formal obligatoria y la formación para el empleo

Se recomienda continuar promoviendo medidas que garanticen una educación formal obligatoria inclusiva, en tanto la exclusión socio-laboral está ligada niveles educativos bajos y la carencia de formación es considerada uno de los principales obstáculos para la inclusión laboral.

Al respecto, se sugieren las siguientes medidas:

- Sistematizar datos de estudiantes con discapacidad en educación formal para dar seguimiento y desplegar estrategias de apoyo y protección de sus trayectorias educativas
- Ofrecer formación conceptual y metodológica a los y las docentes para que incorporen la perspectiva de la discapacidad y de la educación inclusiva en general.
- Promover condiciones de accesibilidad en todos los centros de estudios del país.
- Transversalizar la perspectiva de la discapacidad en toda la oferta de capacitación y formación profesional, incluyendo programas de pasantías, primera experiencia laboral y otros mecanismos de promoción del empleo.
- Revisar la experiencia internacional para considerar medidas que puedan ser implementadas en nuestro país, a partir de modificaciones y adecuaciones a las realidades locales

Por otra parte, en materia de formación/capacitación para el empleo, se sugiere que los organismos a cargo de esta formación articulen y coordinen acciones tripartitas orientadas a armonizar e incrementar la oferta pública disponible para las PcD y brinden contenidos que contemplen habilidades transversales para el empleo y el desarrollo de competencias vinculadas a la actual demanda del mercado de trabajo.

En sintonía con lo anterior, se recomienda potenciar el rol de INEFOP y generar una línea de trabajo específica para la formación de personas con discapacidad que integre a las organizaciones de la sociedad civil que abordan la discapacidad. Se sugiere que, a partir de la crisis generada por la pandemia, se evalúen y diseñen capacitaciones en habilidades digitales que contribuyan a potenciar el acceso de las PcD a las tecnologías de la información y las competencias para el trabajo en línea.

Asimismo, se propone que se brinden apoyos económicos y técnicos para que las entidades de capacitación puedan incorporar condiciones de accesibilidad.

Sobre los apoyos estatales para el empleo

Por otra parte, en relación a las recomendaciones para mejorar y fortalecer el mecanismo de apoyo al empleo de las personas con discapacidad estatal a cargo de la actual Área de Discapacidad (ex PRONADIS) de la Secretaría de Cuidados y Discapacidad del MIDES, se propone lo señalado a continuación:

Diseñar y liderar un plan de profesionalización del servicio de intermediación laboral con el fin de brindar respuestas rápidas y precisas a las demandas de empleo. Dicho servicio debe incluir: asesoramiento sobre la normativa, apoyo para la definición del puesto de trabajo y para generar condiciones de accesibilidad (incluyendo ajustes razonables para cada caso); una selección bien precisa del/la trabajador/a; y el desarrollo de una estrategia personalizada de acompañamiento en el puesto de trabajo que apunte a consolidar un vínculo directo y autónomo entre empleador y trabajador/a con discapacidad. Se sugiere, a su vez, hacer especial hincapié en la definición de un puesto de trabajo real, en donde el o la trabajador/a tenga la oportunidad de contribuir con tareas y responsabilidades productivas, evitando las contrataciones cuyo único fin son dar cumplimiento a las cuotas previstas por las leyes 19.691 y 18.651.

Aumentar el alcance territorial y facilitar el acceso a los servicios de intermediación laboral y apoyo para la inclusión laboral de las PcD. Se recomienda evaluar la posibilidad de articular con el MTSS para incorporar y dotar de recursos (formativos y de personal) a los Centros Públicos de Empleo con el objetivo de cumplir el rol de unidades ejecutoras de estos servicios. Al respecto OIT (2015) recomienda que se utilicen, siempre que sea posible, los servicios existentes para los/as trabajadores/as en general, con las adaptaciones necesarias. Desde una perspectiva de desarrollo local, además, se sugiere apelar a los recursos y capacidades consolidadas en el territorio.

Incluir el enfoque de género de forma transversal en todas las actuaciones vinculadas a promover una mayor inclusión laboral, considerando la doble discriminación a la que están expuestas las mujeres con discapacidad

Incrementar el número de personas registradas en el Registro de Personas con Discapacidad y trabajar en potenciar los perfiles laborales

de la población en edad de trabajar ofreciendo servicios de orientación profesional, recomendado opciones de formación profesional y/o certificación de competencias

Diseñar e implementar medidas para involucrar a las familias de las personas con discapacidad (sobre todo aquellas con discapacidad intelectual y psicosocial) en todas las etapas de los procesos de formación e inclusión laboral con el objetivo de promover actitudes de apoyo y la adquisición de herramientas para contener a las PcD ante los desafíos que puedan surgir a lo largo de su trayectoria laboral

Impulsar una definición detallada del perfil profesional del Operador Laboral, en tanto figura de apoyo definida por la ley 19.691, incluyendo: responsabilidades, tareas, alcance del rol, competencias específicas, formación y certificación requerida, así como también mecanismos para garantizar la disponibilidad efectiva de este apoyo para el/la trabajador/a con discapacidad y la empresa que lo/la contrata

Liderar el proceso de diseño e implementación de una formación pública que acredite y habilite a las personas a trabajar como Operadores/as Laborales

Realizar un mapeo de empresas y/o sectores de actividad a fin de identificar y evaluar puestos de trabajo y entornos laborales con las características de accesibilidad adecuadas para concretar la inclusión laboral de personas con discapacidad. Generar una estrategia para difundir entre los/as responsables de estas empresas y/o sectores de actividad la normativa vigente en materia de inclusión laboral y los apoyos que brinda el Departamento de Discapacidad de la Secretaría de Cuidados y Discapacidad, así como también buenas prácticas en materia de inclusión

Impulsar espacios de intercambio y articulación con todos los actores involucrados, incluyendo organizaciones de empleadores y trabajadores, a fin de coordinar y efectivizar la implementación de condiciones de accesibilidad en los lugares de trabajo, formación y transporte público. En paralelo, promover la formación a nivel universitario de aspectos relacionados a la accesibilidad y sus correspondientes normas UNIT.

Sobre las barreras culturales y simbólicas

Se recomienda concretar acciones para deconstruir y promover la reflexión sobre los prejuicios, preconceptos y estereotipos que suelen adoptarse para caracterizar a las personas con discapacidad como limitadas, deficientes, incapaces y/o con grandes dificultades para ejecutar tareas y asumir las responsabilidades ligadas a un puesto de trabajo.

Se aconseja diseñar e implementar campañas de alcance masivo, con perspectiva de género, que contengan información sobre el derecho al trabajo de esta población y que procuren visibilizar las capacidades de hombres y mujeres para desempeñarse en distintos puestos de trabajo. Se sugiere, asimismo, evitar estereotipos mostrando mujeres en tareas o actividades tradicionales e históricamente feminizadas.

Por otro lado, se recomienda realizar eventos (seminarios, ferias, talleres, etc.) orientados a visibilizar, informar, reflexionar e intercambiar opiniones sobre la discapacidad, las creencias o estereotipos que suelen caracterizar sus habilidades o limitaciones, así como informar sobre su derecho al trabajo, la normativa vigente y los mecanismos estatales para apoyar su inclusión laboral, entre otros aspectos. Se debe reafirmar la idea del trabajo como derecho de la persona con discapacidad, insistir en la importancia de generar las condiciones para que esta pueda realizar tareas productivas como cualquier otro trabajador/a, evitando que la oferta de trabajo sea concebida como un acto de caridad.

Es necesario incentivar la participación de la PcD en el mercado laboral, en particular de las mujeres con discapacidad, a través de campañas dirigidas hacia esta población que motive una reflexión sobre su autonomía, la distribución de los cuidados y las tareas no remuneradas en el hogar.

Asimismo, se sugiere generar espacios de intercambio y soporte para familiares, a fin de mitigar actitudes de sobreprotección e infantilización de las PcD, en particular de las mujeres con discapacidad, y promover estrategias de apoyo para evitar la deserción o interrupción de sus trayectorias educativas. A su vez, es preciso ofrecer talleres de capacitación sobre discapacidad y la

normativa vigente a todo equipo de trabajo que recibe un nuevo/a trabajador/a con discapacidad, así como también a los funcionarios de la administración pública responsables de asesorar al público sobre procedimientos y gestiones requeridas para su cumplimiento de dicha normativa.

Se debe, también, implementar estrategias de concientización y sensibilización para grupos de personas claves para la inclusión socio-laboral de las PcD, tales como personal de la educación, responsables de la conducción de organismos del Estado, autoridades del sector público, personal de RRHH de las empresas, etc.

Sobre futuras líneas de investigación en materia de discapacidad y empleo

Se sugiere realizar una investigación que se centre en recoger, analizar y contrastar las opiniones y experiencias de los y las trabajadores/as con discapacidad en tanto protagonistas del proceso de inclusión laboral. Se plantea conocer qué importancia le otorgan al trabajo remunerado en sus vidas, cómo valoran las condiciones laborales en las que sus trabajos se enmarcan o enmarcaron, qué aspectos de la experiencia de trabajo consideran positivos y negativos y qué barreras han enfrentado en el desarrollo de sus trayectorias laborales.

Bibliografía

Aizpurúa, E. et al (2013) Avanzando hacia la igualdad de oportunidades en la inclusión socio-laboral de las personas con discapacidad. Cuadernos de Trabajo Social. 26. 10.5209/rev_CUTS.2013.v26.n1.39571.

Albarrán-Lozano, I., y Alonso-González, P. (2010): Participación en el mercado laboral español de las personas con discapacidad y en situación de dependencia. Papeles de población, 16(64)

Alianza de Organizaciones de Personas con Discapacidad (2016): Informe Alternativo - Uruguay.

Alomar, E. y Cabré, M. (2005): El trabajo de jóvenes con discapacidad intelectual en entornos normalizados. Investigación. Revista Síndrome de Down, Núm. 22

Angulo, S, Díaz, S y Míguez, M (comp.). (2015.). Infancia y discapacidad: una mirada desde las ciencias sociales en clave de derechos. Udelar. FCS-GEDIS.

Angulo, S. (2018): "Jóvenes silenciados: condición, situación y posición de discapacidad de jóvenes sordos y su vínculo con el trabajo". Tesis de maestría en sociología. Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR

Benería, L. (1981). Reproducción, producción y división sexual del trabajo. Mientras tanto, (6)

CERMI (2004). Factores de inactividad de la mujer con discapacidad. Madrid: CERMI

Delgado, P. (2012): Estudio sobre la actitud de los empleadores hacia la inclusión de personas sordas al campo laboral, Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Nuevo León, México

EDIS (2001). Mujeres discapacitadas inactivas en España. Madrid: IMSERSO (Informe no publicado. Cortesía del director de la investigación, Francisco Javier Alonso, y del IMSERSO).

Fundación ONCE (2005). La realidad socio laboral de las personas con discapacidad en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Madrid: Fundación ONCE.

González-González, D., Gutiérrez-Barroso, J., González-Herrera, A. I. y Márquez-Domínguez, Y. (2017): Inserción laboral de personas con discapacidad. *European Scientific Journal*, ESJ, 13(29)

González Pablov, T. (2019): Concepciones de jóvenes con discapacidad intelectual acerca de las posibilidades de inserción laboral y su impacto en el proceso de acceso al empleo. Tesis de Maestría en Psicología y Educación. Facultad de Psicología, UDELAR

INTERNATIONAL DISABILITY ALLIANCE (2020): Accessibility Campaign. Disponible en <https://www.internationaldisabilityalliance.org/accessibility-campaign>

Jiménez Lara, A. y Huete García, A. (2009) Políticas públicas sobre discapacidad en España. Hacia una perspectiva basada en los derechos. *Política y Sociedad*

López, M. (2007): Discapacidad y género: estudio etnográfico sobre mujeres discapacitadas. *Educación y diversidad. Revista inter-universitaria de investigación sobre discapacidad e interculturalidad*, (1)

Mareño, M. (2016): Inclusión laboral de personas catalogadas como discapacitadas. Algunas reflexiones para un debate necesario. *Trabajo y Sociedad*, Núm. 25

Mascayano Tapia, F.; Lips Castro, W. y Moreno Aguilera, J. Estrategias de inserción laboral en población con discapacidad mental: una revisión. *Salud Mental* [online]. 2013, vol.36, n.2, pp.159-165. ISSN 0185-3325

Neffa, J. C. (2003). El trabajo humano. Contribuciones al estudio de un valor que permanece, 3

Núñez, I. (2014): “Personas con discapacidad en Uruguay: algunas cifras del Censo 2011” http://www.bps.gub.uy/bps/file/8195/1/44._personas_con_discapacidad_en_uruguay._algunas_cifras_del_censo_2011._nunez.pdf

Núñez, S. (2013): “Cuidados en Personas con Limitaciones. Análisis descriptivos de los datos del Censo 2011”. Departamento de Investigación y Propuestas. Área de Protección Social. Ministerio de Desarrollo Social. Montevideo, Uruguay

Oficina Nacional de Servicio Civil (2017): Guía para la inserción laboral de las personas con discapacidad en la Administración Pública,

Oficina Nacional de Servicio Civil (2019): Ingreso de personas con discapacidad en el estado. Año 2019

OIT (1983) Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas) (núm. 159)

OIT (1983) Recomendación sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas) (núm. 168)

OIT (2000): “Reducir el déficit de trabajo decente. Un desafío global”. Memoria del Director General, OIT, 89a Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.

OIT (2001): “Repertorio de recomendaciones prácticas sobre la gestión de las discapacidades en el lugar de trabajo”. Reunión tripartita de expertos sobre la gestión de las discapacidades en el lugar de trabajo.

OIT (2013). Estudio: factores para la inclusión laboral de las personas con discapacidad. Ginebra.

OIT (2014): Lograr la igualdad de oportunidades en el empleo para las personas con discapacidad a través de la legislación. Directrices, Ginebra.

OIT (2015) Trabajo decente para personas con discapacidad: promoviendo derechos en la agenda global de desarrollo. Ginebra.

OIT (2017). Creación de sistemas de EFTP y de desarrollo de competencias profesionales inclusivos de la discapacidad. Ginebra.

OIT (2021) Nadie se queda atrás, ni ahora, ni nunca Personas con discapacidad en la réplica al COVID-19

Olmo, M. D. (2005). Prejuicios y estereotipos: un replanteamiento de su uso y utilidad como mecanismos sociales. Revista de Educación. 7 (2005).

OMS (2011): Informe Mundial sobre Discapacidad. Disponible en https://www.who.int/disabilities/world_report/2011/es/

OMS (2020). COVID-19 disrupting mental health services in most countries, WHO survey, News Release, 5 October 2020. <https://www.who.int/news/item/05-10-2020-covid19-disrupting-mental-health-services-in-most-countries-who-survey>

ONU Mujeres (2020): UN Trust Fund assesses COVID-19 impact on violence against women and front line organizations.

Ortiz-Véliz, H., & Vidal-Espinoza, R. (2010). Empleo con Apoyo: un camino para la inserción laboral de personas con discapacidad intelectual en Chile. UC Maule. Revista Académica Núm. 39

Pallisera, M., Fullana, J., y Vila, M. (2005). La inserción laboral de personas con discapacidad. Desarrollo de tres investigaciones acerca de los factores favorecedores de los procesos de inserción. Revista de investigación educativa, 23(2)

Palomo, Y. J. (2012). La Inserción Laboral de las Personas con Discapacidad. Confederación Coordinadora Estatal de Minusválidos Físicos de España (COCEMFE)

Peláez Narváez, A. (2017). Informe sobre violencia de género hacia las mujeres con discapacidad a partir de la macroencuesta 2015. Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad-CERMI Fundación CERMI Mujeres

Pla Rodríguez A. (1979) Curso de Derecho Laboral, T. I, Vol. 1

PNUD (2020). Gender inequality and the COVID-19 crisis: A Human Development perspective, Human Development Working Paper http://hdr.undp.org/sites/default/files/covid-19_and_human_development_-_gender_dashboards_final.pdf

PRONADIS y UDELAR (2015) Discapacidad y trabajo en Uruguay. http://pronadis.mides.gub.uy/innovaportal/file/40851/1/pronadis---discapacidad-y-trabajo-en-uruguay_web.pdf

Santero Sánchez R. et al (2015) Integración en el mercado laboral de mujeres con discapacidad atendiendo a su nivel de estudios. Mujeres en Educación, número 15. CNIIE e Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades

Scott (1986) El género: la construcción cultural de la diferencia sexual. El género: Una categoría útil para el análisis histórico. En: Lamas Marta Compiladora. PUEG, México.

Shum G., Conde Rodríguez A., Iglesias Padrón, M (1998) La mujer con discapacidad física y su situación socio laboral. A Coruña: Fundación Paideia, 1998.

Stang Alva, M. F. (2011). Las personas con discapacidad en América Latina: del reconocimiento jurídico a la desigualdad real. CEPAL

Tapia, F. M., Castro, W. L. y Aguilera, J. M. M. (2013). Estrategias de inserción laboral en población con discapacidad mental: una revisión. *Salud mental*, 36(2)

UNDESA (2018). Disability and Development Report. Realizing the Sustainable Development Goals by, for and with persons with disabilities. Disponible en <https://www.un.org/development/desa/dspd/2019/04/un-disability-and-development-report-realizing-the-sdgs-by-for-and-with-persons-with-disabilities/#:~:text=The%20UN%20Disability%20and%20Development,Development%20at%20the%20global%20level>

USATODAY (2020). An unbelievable chain of oppression': America's history of racism was a preexisting condition for COVID-19. Disponible en <https://www.usatoday.com/in-depth/news/nation/2020/10/12/coronavirus-deaths-reveal-systemic-racism-united-states/5770952002/>

Valdés, M. (2011) "Representaciones sociales del trabajo de jóvenes en situación de discapacidad: una aproximación dialógica". Tesis de maestría. Facultad de Ciencias Sociales. Santiago de Chile, Chile.

Valls, M. J., Vilà, M. y Pallisera, M. (2004): La inserción de las personas con discapacidad en el trabajo ordinario. El papel de la familia. *Revista de educación*, 334(1)

Vidal R. y Cornejo, C. (2016). Trabajo y discapacidad: una mirada crítica a la inclusión al empleo. *Papeles de trabajo*, Centro de Estudios Interdisciplinarios en Etnolingüística y Antropología Socio-Cultural, (31)

Vigo, M. (2015). "Derechos sociales y discapacidad" cap. 2 en *Discapacidad y Trabajo en Uruguay. Perspectiva de derechos*. Vol. I. Uruguay

Villa Fernández, N. (2015). Situación laboral de las personas con discapacidad en España. *Revista Complutense de Educación*, Vol. 14 Núm. 2

Anexos

ORGANIZACIONES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD		
ORGANIZACIÓN	TIPO DE DISCAPACIDAD	REPRESENTANTE
UNCU / Agora	Ciegos y baja visión	Silvia Iroldio
ASUR	Sordos / Hipoacusticos	Rodrigo Gonzalez
ACRIDU	Intelectual y fisica	Inti Lenzina
Asociación DOWN del Uruguay	Intelectual	Estela Brochado, Laura Cortes, Andrea Prado
Asociación de discapacitados motrices de Maldonado	Fisica	Cristina Balin
Sur Palermo	Psico social	Leonardo Cancela

ORGANIZACIONES VINCULADAS A LA CAPACITACIÓN PARA EL EMPLEO		
ORGANIZACIÓN	REPRESENTANTE	CARGO
Grupo de Trabajo de educación inclusiva	Mercedes Viola	Referente
Cinterfor	Fernando Casanova / Ana Clara Matosas	Oficial de Programación
Fundación Bensadoun Laurent	Eugenia González Presto / Gabriela Barrios / Baylena Escudero	Directora de Relaciones Institucionales / Directora Técnica / Encargada de Inclusión y Sensibilización
Asociación DOWN del Uruguay	Intelectual	Estela Brochado, Laura Cortes, Andrea Prado
El Palomar	Fiorella Rovascio	Directora
Dirección Sectorial de Integración Educativa (ANEP)	Soledad Pascual	Coordinadora Área de Educación Inclusiva

EMPLEADORES DEL SECTOR PRIVADO		
ORGANIZACIÓN	REPRESENTANTE	CARGO
CÁMARA NACIONAL DE COMERCIO Y SERVICIOS DEL URUGUAY	Diego Yarza	Asesor letrado
CÁMARA DE INDUSTRIAS DEL URUGUAY	Laura Acuña	Representante ante la CNIL
GESTAE INCLUYE	Gygunusa Carlevaro	Directora

ORGANIZACIÓN SINDICAL		
ORGANIZACIÓN	REPRESENTANTE	CARGO
PIT CNT	Eduardo Dalloglio	Miembro de la Secretaría de Discapacidad

SECTOR PÚBLICO		
ORGANIZACIÓN	REPRESENTANTE	CARGO
SECRETARIA DE CUIDADOS Y DISCAPACIDAD	Gustavo Cardozo / Fernanda Apud	Coordinador de la División Valoración, Apoyo Parcial y Empleo y Co-presidente de la CNIL / Coordinadora del Área Empleo
BPS	Araceli Desiderio / Hugo Odizzio	Directora y Representante ante la CNIL / Presidente
MTSS - Dirección nacional de empleo	Lorena Acevedo	Asesora técnica / Co-presidenta de la CNIL

CRONOGRAMA DE TRABAJO

	DICIEMBRE				ENERO				FEBRERO			
	Semana 1	Semana 2	Semana 3	Semana 4	Semana 1	Semana 2	Semana 3	Semana 4	Semana 1	Semana 2	Semana 3	Semana 4
Revisión bibliográfica, sistematización y análisis												
Revisión de la normativa												
Redacción de la metodología												
Pauta de entrevista para org de PcD												
Índice del trabajo final												
Entrega plan de trabajo												
Presentación y validación del Plan de trabajo												
Realización de entrevistas a org de PcD												
Realización de entrevistas a org de capacitación												
Pauta de entrevista para actores de la política pública												
Realización de entrevistas a org del sector público												
Reunión revisión de avances												
Análisis de la información y redacción del l.Final												
Entrega del Informe Final												

¹ Según Nuñez (2014), estas preguntas se apoyan en la noción de discapacidad sostenida en la Clasificación internacional del funcionamiento de la discapacidad y de la salud (CIF). Dicha clasificación y codificación se apoya en la noción de que la discapacidad es el resultado de la interacción entre las deficiencias de las personas y limitaciones de la actividad y restricciones a la participación que emergen del contexto social. En esta línea, la situación de discapacidad es entendida como una “limitación en la actividad y restricción en la participación, originada en una deficiencia que afecta a una persona en forma permanente para desenvolverse en su vida cotidiana dentro de su entorno físico y social”.

² La Encuesta de Hogares realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y la Comisión Nacional Honoraria de la Discapacidad (CNHD) en el 2004, el módulo salud de la Encuesta Continua de Hogares del 2006 y el Censo Nacional del 2011.

³ Informes de la Oficina Nacional de Servicio Civil: Ingreso de personas con discapacidad en el Estado Años 2012, 2014, 2016 y 2019

⁴ Ver cronograma de actividades en la sección de Anexos.

⁵ Ver listado de informantes calificados entrevistados en Anexos.

⁶ Identifican un cuarto modelo al que denominan como “integrador”, que es una conjunción del modelo social pero que tienen también en cuenta las limitaciones derivadas de los distintos tipos de discapacidad.

⁷ Incorporada a la normativa nacional por ley N° 18418, promulgada el 20 de noviembre de 2008.

⁸ Toma la misma definición de persona inválida que la Convención 159, al definirla como “toda persona cuyas posibilidades de obtener y conservar un empleo adecuado y de progresar en el mismo queden sustancialmente reducidas a causa de una deficiencia de carácter físico o mental debidamente reconocida.”

⁹ Ley N° 18331 LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

¹⁰ Ley N° 18.381 DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

¹¹ Beneficios fiscales al realizar inversiones en territorio nacional que: incorporen progreso técnico, aumenten las exportaciones, faciliten la integración productiva, favorezcan la innovación tecnológica y/o contribuyan a la descentralización. Los principales beneficios son: a) exoneración del Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas (IRAE) por un monto máximo equivalente al 100% del monto total invertido; b) exoneración del Impuesto al Patrimonio (IP) para los bienes muebles del activo fijo y la

obra civil, y recuperación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) pagado en las compras de materiales y servicios para la obra civil; c) exoneración de tasas y tributos a la importación de bienes muebles del activo fijo no competitivos con la industria nacional.

¹² Entrevista realizada en febrero de 2021

¹³ De las cinco personas que trabajan en el Departamento de Empleo de la Secretaría de Cuidados y Discapacidad, tres son funcionarias y dos tienen contratos a término que se han ido renovando.

¹⁴ De acuerdo con el artículo 13 de la ley 18.651 integran la CNHD: Un delegado del Ministerio de Salud Pública; un delegado del Ministerio de Educación y Cultura; un delegado del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; un delegado de la Facultad de Medicina; un delegado del Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública; un delegado del Congreso de Intendentes; un delegado de la Facultad de Odontología; un delegado del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay; un delegado del Banco de Previsión Social; un delegado del Banco de Seguros del Estado; un delegado de la Comisión Honoraria del Patronato del Psicópata; un delegado de la Facultad de Ciencias Sociales; otros delegados por Facultades o áreas cuando así lo requiera la Comisión Honoraria; un delegado de cada una de las asociaciones u organizaciones de segundo grado de personas con discapacidad, que posean personería jurídica vigente o en trámite. La Ley de presupuesto, en su Artículo 503 sustituye el Artículo 13 de la Ley 18.651 a fin de realizar un pequeño cambio en la integración de la CNHD. En la redacción original (Ley 18.651) se incluían sólo delegados de asociaciones de personas con discapacidad de segundo orden, mientras que la nueva redacción agrega además a las organizaciones de primer orden. La Comisión se mantiene en la jurisdicción del Ministerio de Desarrollo Social y la lista de integrantes no registra cambios, con excepción del párrafo dedicado a la sociedad civil.

¹⁵ Como se mencionó, desde la Secretaría de Cuidados y Discapacidad se está trabajando en establecer un baremo común para valorar la situación de discapacidad de todas las personas frente a todos los organismos del estado.

¹⁶ El Decreto 306/013 establece que, para la valoración de la situación social, como factor complementario a los efectos del otorgamiento de la Pensión por Invalidez, se tomará como marco teórico de referencia el propuesto en “Activos y Estructuras de Oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en el Uruguay”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la CEPAL, Oficina de Montevideo, Coordinador Ruben Kaztman, julio de 1999.

¹⁷ Además de los beneficiarios de la pensión por invalidez, pueden acceder a la Ayuda extraordinaria, previa comprobación por parte del equipo técnico del BPS: los beneficiarios de asignaciones familiares (Ley 15.084), los pacientes de la Unidad de Diagnóstico y Tratamiento (Demequi), hijos de funcionarios de BPS y beneficiarios de los programas: “Uruguay Crece contigo y Cercanías” (Convenio BSP- MIDES).

¹⁸ Por este motivo, no fueron entrevistadas las autoridades de INEFOP en esta ocasión.

¹⁹ Las organizaciones de personas con discapacidad que habían logrado constituirse como ECA se postulaban a propuestas formativas, que al ser aceptadas pasaban a integrar la oferta formativa de INEFOP.

²⁰ Ver listado de organizaciones e instituciones entrevistadas en Anexos.

²¹ Al respecto señala que junto a la Institución Nacional de Derechos se encuentran elaborando una guía para abordar estas situaciones.

²² Tomamos como referencia la definición de estereotipos elaborada por Olmo (2005:9), la cual alude a “un conjunto de ideas que nos proporcionan una imagen, si bien simple, que pretende caracterizar el perfil y comportamiento de las personas que componen una determinada categoría.”

²³ Siguiendo la propuesta conceptual de Olmo (2005), consideramos que los prejuicios constituyen apreciaciones y valoraciones formadas antes de la elaboración de un juicio sustentado en base a información que permita sostener argumentos sólidos respecto a un tema concreto.

²⁴ La ampliación de dicho registro está siendo llevada a cabo por la actual Área de Discapacidad de la Secretaría de Cuidados y Discapacidad del MIDES, según lo manifestado por uno de sus referentes entrevistados