



El acceso de las personas con discapacidad a la administración pública en la República del Paraguay.

Un estudio en 12 entidades de la Capital



El acceso de las personas con discapacidad a la administración pública en la República del Paraguay

Un estudio en 12 entidades de la Capital

Investigación: 14-INV- 360
Fomento a la Investigación Científica
Fondos Concursables de Proyectos de I+D





Enfoque Territorial

Enfoque Territorial
San Francisco 1288 c/San Antonio, Oficina 3 - Asunción, Paraguay
Teléfono: 021 338 0669
info@enfoqueterritorial.org.py
www.enfoqueterritorial.org.py

Proyecto 14-INV-360 “El acceso de las personas con discapacidad a la administración pública en la República del Paraguay. Un estudio en 12 entidades de la Capital”.

Investigadora principal:
Claudia Pacheco.

Equipo de investigación:
Silvia Cañete y Verónica Ruiz.

Redacción del proyecto de investigación:
Katia Gorostiaga Guggiari.

Cooperación técnica:
Fernando Alberto Hamuy.

Responsable técnico del proyecto:
José Galeano Monti.

Este Proyecto es financiado por el CONACYT a través del Programa PROCIENCIA con recursos del Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación - FEEI del FONACIDE.

Marzo de 2017
Asunción, Paraguay

ISBN: 978-99967-53-10-7
© Enfoque Territorial

¿Cómo citar este material?
Pacheco, Claudia (2017). *El acceso de las personas con discapacidad a la administración pública en la República del Paraguay. Un estudio en 12 entidades de la Capital*. Asunción: Arandurã.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	11
1. PROPUESTA METODOLÓGICA	13
2. MARCO DE REFERENCIA	17
2.1. El concepto de discapacidad	22
2.1.1. El concepto de “acceso y barreras” de Romeu Sasaki.....	25
2.1.2. Las redes sociales de apoyo como soporte a la inclusión	28
2.2. Trabajo decente	29
2.2.1. El trabajo y las personas con discapacidad	30
2.2.2. Desventaja laboral	31
2.2.3. Empleabilidad e inclusión de personas con discapacidad	31
2.2.4. Inclusión socio-laboral	32
2.2.5. Habilitación o formación para el trabajo	33
3. ANÁLISIS	35
3.1. Marco legal de la región	37
3.1.1. Leyes de discapacidad.....	43
3.1.2. Medidas para el fomento del empleo de las personas con discapacidad.....	43
3.2. Marco legal paraguayo	46
3.2.1. Constitución y convenciones internacionales ratificadas por el país	47
3.2.2. Leyes nacionales sobre discapacidad.....	50
3.2.3. Disposiciones legales establecidas en la Ley N° 1626/2000 en relación al acceso de las Personas con Discapacidad a la función pública	50
3.2.4. Organismos responsables en el ámbito estatal de las políticas dirigidas a las personas con discapacidad y normativa reguladora de los mismos.....	52
3.2.5. Planes, programas y estrategias para promover el empleo de las personas con discapacidad actualmente en funcionamiento en el ámbito estatal.....	54

3.2.6. Medidas para el fomento del empleo de las personas con discapacidad.....	55
3.3. La inclusión en números.....	55
3.4. Datos relevados en las consultas de la investigación.....	59
3.4.1. Características de la población participante.....	59
3.4.2. ¿La vigencia de la ley indica conocimiento de la misma?.....	63
3.4.3. ¿Se traduce el cumplimiento de la ley en los planes y políticas de inclusión laboral?.....	64
3.4.4. Una mirada al proceso de inclusión laboral de personas con discapacidad en las entidades públicas.....	66
3.4.5. Articulación intra e interinstitucional.....	85
3.4.6. Identificación de los obstáculos que enfrentan las personas con discapacidad para la inclusión laboral a la función pública.....	87
4. REFLEXIONES FINALES Y APORTES DE LA MESA DE INCLUSIÓN LABORAL EFECTIVA, GRUPO ASESOR DE LA SFP.....	93
5. RECOMENDACIONES.....	105
BIBLIOGRAFÍA.....	113
ANEXO 1. CUESTIONARIO PARA REFERENTES DE RRHH.	117
ANEXO 2. CUESTIONARIO PARA REFERENTES.	121
ANEXO 3. PREGUNTAS PARA FUNCIONARIOS CON DISCAPACIDAD.....	127

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla N° 1.	Cuadro comparativo paradigma de la exclusión y paradigma de la inclusión.....	22
Tabla N° 2.	Cuadro de dimensiones de accesibilidad por Sassaki.....	26
Tabla N° 3.	Previsiones de temáticas de discapacidad en las constituciones nacionales de países iberoamericanos	39
Tabla N° 4.	Países de la región que han firmado y ratificado tanto la CDPC y el protocolo facultativo.....	40
Tabla N° 5.	Países de la región que firmaron y ratificaron la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad.....	41
Tabla N° 6.	Ratificación del Convenio 159 de la OIT, en países iberoamericanos	42
Tabla N° 7.	Países de la región que proponen medidas de acción positiva para el empleo de personas con discapacidad.....	44
Tabla N° 8.	Cuotas obligatorias de reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad en la administración pública en países de la región.....	46
Tabla N° 9.	Listado y descripción de la legislación internacional ratificada por Paraguay	47
Tabla N° 10.	Listado y descripción de legislación nacional.....	50
Tabla N° 11.	Listado de organismos responsables de las políticas de empleabilidad y discapacidad	52
Tabla N° 12.	Planes y programas nacional para la promoción del empleo de personas con discapacidad.....	54
Tabla N° 13.	Legislación nacional con medidas para el fomento del empleo de personas con discapacidad.....	55
Tabla N° 14.	Análisis de accesos y barreras a procesos de inclusión de personas con discapacidad.....	88
Tabla N° 15.	Medidas de accesibilidad identificadas.....	91

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N° 1.	Esquema de discapacidad según el CIF	25
Gráfico N° 2.	Directores o técnicos de referencia participantes, por cargos en la Función Pública	59
Gráfico N° 3.	Funcionarios/as con discapacidad participantes por cargos en la función pública	60
Gráfico N° 4.	Funcionarios/as con discapacidad participantes, por tipo de discapacidad	60
Gráfico N° 5.	Funcionarios/as con discapacidad participantes, por sexo	61
Gráfico N° 6.	Funcionarios/as con discapacidad participantes por nivel educativo.....	62
Gráfico N° 7.	Participantes por antigüedad como funcionarios.....	63
Gráfico N° 8.	Valoración de nivel de conocimiento de Directores o Técnicos	64
Gráfico N° 9.	Metas institucionales vinculadas a la inclusión laboral de PcD.....	66
Gráfico N° 10.	¿Por parte de quienes recibieron asesoramiento técnico?.....	68
Gráfico N° 11.	Modalidad de contratación.....	69
Gráfico N° 12.	Motivo de contratación de personas con discapacidad en las entidades públicas.....	71
Gráfico N° 13.	Funcionarios con discapacidad con o sin certificación de discapacidad.....	72
Gráfico N° 14.	Participación de PcD en capacitaciones.....	81
Gráfico N° 15.	Apoyo y ayudas técnicas provistas.....	82
Gráfico N° 16.	Articulación entre direcciones	85
Gráfico N° 17.	Articulación con SFP.....	86
Gráfico N° 18.	Articulación con Mesa Interinstitucional.....	87

LISTADO DE ACRÓNIMOS

- ACNUDH: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- CDN: Convención sobre los Derechos del Niño.
- CIF: Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad.
- CN: Convención Nacional.
- CDPD: Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- CIF: Clasificación Internacional de la Funcionalidad, Discapacidad y Salud.
- CONADIS: Comisión Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- DGEEC: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos.
- FONACIDE: Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo.
- INTN: Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Tecnología.
- IGP: Índice de Gestión de Personas.
- INPRO: Instituto Nacional de Protección a las Personas Excepcionales.
- MEC: Ministerio de Educación y Cultura.
- MDN: Ministerio de la Defensa Nacional.
- MH: Ministerio de Hacienda.
- MIC: Ministerio de Industria y Comercio.
- MJ: Ministerio de Justicia.
- MM: Ministerio de la Mujer.
- MOPC: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.
- MP: Ministerio Público.
- MRE: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- MSPyBS: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.
- OEA: Organización de Estados Americanos.
- OEE: Organismos y Entidades del Estado.

- OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil.
OIT: Organización Internacional del Trabajo.
OMS: Organización Mundial de la Salud.
OPS: Organización Panamericana de la Salud.
PcD: Personas con Discapacidad.
PE: Poder Ejecutivo.
PL: Poder Legislativo.
PJ: Poder Judicial.
RRHH: Recursos Humanos.
SAS: Secretaría de Acción Social.
SENADIS: Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las
Personas con Discapacidad.
SFP: Secretaría de la Función Pública.
SND: Secretaría Nacional de Deporte.
SNJ: Secretaría Nacional de la Juventud.
SNNA: Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia.
SNPP: Servicio Nacional de Promoción Profesional.
STP: Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo
Económico y Social.
MTESS: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

INTRODUCCIÓN

La inclusión en general de las personas con discapacidad en el Paraguay, y la inclusión laboral específicamente, continúa siendo materia pendiente, a pesar del esfuerzo y las propuestas que en los últimos años se realizaron y continúan realizándose, tanto desde el sector público como desde las organizaciones de la sociedad civil.

Esta investigación es el resultado de un proyecto de investigación de la Organización Enfoque Territorial, que fue presentado al CONACYT en el marco de la convocatoria del año 2014. Desde ese entonces hasta la publicación de los resultados de esta investigación, ocurrieron novedades en materia de políticas públicas para las personas con discapacidad.

En el proyecto original se planteaba elaborar una propuesta de plan de acción de implementación de la política pública de acceso laboral a las personas con discapacidad, pero en vista a que se vinieron implementando institucionalmente dichos planes, que buscan asegurar la ejecución de la política pública vinculada a las leyes y reglamentaciones de las medidas de acción positiva, se optó por enfocar el estudio desde la generación de conocimiento y de información actualizada acerca de la realidad de las instituciones públicas en cuanto a la inclusión laboral de las Personas con Discapacidad.

En el marco de referencia se ofrece una descripción detallada de los principales instrumentos normativos y legales que se vinculan exclusivamente con la regulación y los derechos de las personas con discapacidad, tanto a nivel internacional como a nivel interno y del contexto paraguayo.

En el apartado de análisis se presentan los principales resultados e informaciones de la recolección de datos, a partir del cual se obtiene un diálogo entre lo que en la práctica se da en la realidad de las personas con discapacidad que se encuentran trabajando en la función pública, y la normativa establecida para la misma, encontrándose algunos avances por una parte, y por otra parte cuestiones pendientes para adecuar las condiciones laborales de las personas con discapacidad, y lograr por lo tanto el trabajo decente de las mismas.

Existen muchas manifestaciones de las personas involucradas que dan idea de los principales problemas, y las situaciones, muchas de ellas impensables y que no se tuvieron en cuenta, que generan dificultades para que las condiciones laborales y la inclusión social de las personas con discapacidad en el Paraguay sea posible.

De manera generalizada, las Personas con Discapacidad participantes de la investigación valoraron positivamente la existencia de normativas para el ingreso de dichas personas a la función pública. Al mismo tiempo, quedan desafíos en torno al desempeño de las Personas con Discapacidad una vez que accedieron al empleo.

En las recomendaciones y conclusiones finales se abarcan reflexiones acerca de la importancia de la calidad de la inclusión de las Personas con Discapacidad. Además, se ofrecen cuestionamientos que podrían constituirse en futuras líneas de investigación, abiertas a la comunidad académica, y la población interesada en la temática.

Se espera que este documento sea de interés para autoridades y técnicos de la Secretaría Nacional de Personas con Discapacidad, de la Secretaría de la Función Pública, y que sirva para contar con elementos que colaboren para la inclusión laboral de las personas con discapacidad a la función pública.

1.
PROPUESTA
METODOLÓGICA

El presente estudio tuvo como objetivo principal estudiar los obstáculos que enfrentan las personas con discapacidad para el ingreso a la función pública, tanto para cargos electivos como para puestos de trabajo que integran la carrera del servicio civil administrativo.

Para ello, se fijó inicialmente dos objetivos específicos: 1) identificar los obstáculos arquitectónicos, actitudinales y comunicacionales que enfrentan las personas con discapacidad para el ingreso a la función pública; y 2) proponer políticas públicas destinadas a eliminar los obstáculos identificados para el ingreso de las personas con discapacidad a la función pública.

Se eligió un diseño de investigación de tipo descriptivo, de corte netamente cualitativo, para el cual se diseñó dos herramientas metodológicas de recolección de datos y de información: a) entrevistas individuales y, b) grupo de discusión, realizados con personas con discapacidad, funcionarios públicos y/o autoridades de la función pública. Las guías de implementación de dichos instrumentos pueden observarse en los Anexos 1 y 2.

A partir de la primera inmersión de campo, y teniendo en cuenta el alcance del presente estudio, se decidió elaborar una guía de entrevistas con indicadores que permitan identificar las barreras en las entidades seleccionadas, no solo por la observación de las investigadoras de campo sino además a partir de la valoración de la persona entrevistada (sea ésta una persona con o sin discapacidad).

Estas guías o pautas de preguntas fueron aplicadas en 12 entidades públicas de la capital del país, en las Direcciones de Talentos Humanos o Recursos Humanos de cada entidad seleccionada:

- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.
- Secretaría de la Niñez y la Adolescencia.
- Ministerio de Educación y Ciencia.
- Ministerio de Defensa Nacional.
- Ministerio de la Mujer.
- Secretaría Nacional de Deportes.

- Secretaría Nacional de la Juventud.
- Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social.
- Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.
- Secretaría de Acción Social.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Ministerio Público.

Los participantes de la investigación en las entrevistas y/o grupos de discusión fueron:

- Personas con discapacidad que actualmente son funcionarios públicos.
- Funcionarios que tienen a su cargo personas con discapacidad.
- Funcionarios públicos vinculados a las oficinas de Recursos Humanos o equivalentes.
- Referentes calificados en la temática de inclusión laboral.
- Referentes de la mesa interinstitucional de inclusión laboral, compuesta por organizaciones del Estado y de la sociedad civil.

El grupo conversacional estuvo conformado por representantes de la mesa de inclusión laboral efectiva, instancia asesora de la SENADIS y SFP, quienes tuvieron a su cargo validar los datos obtenidos y propuestas de recomendaciones para un plan estratégico que propicie un mayor porcentaje de cumplimiento de las leyes de inclusión laboral. Entre las instituciones participantes se encontraron representantes de:

- SENADIS: Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad.
- SFP: Secretaría de la Función Pública.
- JICA: Agencia de Cooperación Internacional del Japón.
- FENAPAS: Federación Nacional de Personas Sordas del Paraguay.
- Fundación Solidaridad.
- Fundación Saraki.

2.
MARCO DE
REFERENCIA

Sin lugar a dudas, una de las problemáticas más importantes dentro de la promoción de derechos es el acceso a un trabajo digno. Según datos recientes, las personas con discapacidad representan aproximadamente mil millones de personas, equivalente al 15% de la población mundial, de las cuales al menos el 80% están en edad de trabajar (Zondek, 2015: p. 17). También es cierto que la búsqueda de un trabajo digno para las personas con discapacidad no es un asunto reciente, ya que el mismo se contempla desde tiempo atrás, como puede ser observado desde la lectura de una serie de instrumentos jurídicos internacionales¹.

Esto también ha venido acompañado de los nuevos planteamientos en relación al fenómeno de la discapacidad, el cual en los últimos años –a partir del movimiento de Derechos Humanos– se ha modificado y ajustado constantemente. Discusiones y reflexiones sobre principios, tales como la igualdad de oportunidades, no discriminación, autonomía personal, vida independiente y ciudadanía, impulsó a las organizaciones a tener que revisar sus propias líneas de acción y a promover el ajuste de leyes y políticas en toda la región.

Sin embargo, los expertos mundiales y regionales coinciden en que la perspectiva teórica en relación a este sector y sus derechos evolucionó mucho más rápido que las acciones prácticas y concretas observables cotidianamente, como se observa en el análisis sobre el modelo médico:

O visión tradicional de la discapacidad, centrada en la medición de las capacidades de la persona, es decir, en la cuantificación sobre la base de la ausencia o presencia de determinadas funciones u órganos corporales, se ha visto cuestionada y luego superada en diferentes contextos a partir de la década de los 70 del siglo XX. Si bien permanecen en nuestra sociedad mentalidades, leyes, recursos, instalaciones y servicios planificados con arreglo al paradigma de las carencias o deficiencias corporales de unas personas respecto a otras, la cuestión de la discapacidad ha pasado de ser

1 Una síntesis de estos instrumentos se presenta en el siguiente apartado del presente capítulo.

un ‘problema personal’ sobre el que es necesario ‘intervenir para rehabilitar’, para centrar el foco transformador en el entorno social de la persona con ‘capacidades diferentes’ o diversidades (Pérez Bueno, 2010: p. 13).

Esta nueva visión, propone acciones vinculadas a un enfoque social, centrada no solo en la persona con discapacidad como el problema, sino que encara la intervención desde las características de una persona –única e irrepetible– que interactúa en una sociedad que no discrimina, no rotula, no cataloga. La discapacidad desde este paradigma, por tanto:

No es un atributo de la persona, sino el resultado de un complejo conjunto de condiciones, muchas de las cuales están originadas o agravadas por el entorno social. Por consiguiente, la solución exige la acción social, y la sociedad tiene la responsabilidad colectiva de realizar las modificaciones necesarias en el entorno para facilitar la plena participación en todas las esferas de la vida social de las personas con discapacidad (Julian, 2007, citado en Pérez Bueno, 2010: p. 14).

Este modelo social reconocería la complejidad de la problemática de la discapacidad y asume su carácter multidimensional, que como tal, presenta dificultades extremas a una sociedad que tiende a responder con respuestas universales, homogeneizantes, lineales, y que muchas veces lo que logran es generar mayores espacios de desigualdad y, por tanto, de exclusión. “El reconocimiento de la diversidad como valor en sí mismo, se presenta entonces en un elemento fundamental para construir una sociedad abierta a la inclusión de todas las personas” (Pérez Bueno, 2010: p. 15).

Desde este abordaje inclusivo, y teniendo en cuenta la coyuntura de los países de la región, se debe plantear un doble enfoque para la inclusión de la discapacidad. Un primer eje, el cual tendría relación con las medidas de acción positivas –que son por definición temporales– y que guarda referencia a programas o iniciativas específicas para personas con discapacidad destinadas a superar las desventajas

o barreras particulares. El segundo eje, verdaderamente una práctica inclusiva, busca garantizar la inclusión de las personas con discapacidad en los servicios y actividades de carácter general, universales, tales como la formación profesional, la promoción del empleo, planes de protección social y estrategias para la reducción de la pobreza (OIT, 2011: p. 39).

En este sentido, es interesante comprender la diferencia planteada hoy por el enfoque inclusivo y el de exclusión, como se puede visibilizar en la tabla N° 1.

En la lógica propuesta por el paradigma de la inclusión, se encuentra las observaciones del comité de la CCPD, al cual le “preocupa seriamente que no exista legislación que proteja a las personas con discapacidad contra la discriminación, incluyendo la denegación de ajustes razonables, en el ámbito laboral” (NNUU, 2013: p. 62).

Esta afirmación trae a la agenda pública la obligación de los Estados partes de crear un entorno favorable y propicio para el trabajo digno, sobre todo en lo que hace al empleo en los sectores públicos, como se encuentra establecido en el artículo 27 de la CDPD, el cual

Orienta a los Estados partes para garantizar el ejercicio del derecho de las personas con discapacidad al trabajo, entre otras mediante las siguientes normas: a) la no discriminación; b) la accesibilidad; c) el ajuste razonable; d) medidas positivas (...). La Convención impone dos obligaciones generales a los Estados partes (...): a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la Convención en relación con el trabajo y el empleo; b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad en los ámbitos del trabajo y el empleo (NNUU, s/f: s/p).

Tabla N° 1. Cuadro comparativo paradigma de la exclusión y paradigma de la inclusión.

Paradigma de exclusión	Paradigma de inclusión
“Hay diferencia de contrato entre personas con discapacidad y sin discapacidad”.	No existe ninguna diferenciación; en los contratos de trabajo no se menciona si la persona posee o no discapacidad.
“Las personas con discapacidad reciben diferente sueldo”.	Los sueldos deben tener referencia en relación al mercado laboral, según la vacante que ocupará la persona con discapacidad.
“Las personas con discapacidad no pueden ser despedidas”.	La obligatoriedad laboral debe ser aplicada para trabajadores con o sin discapacidad.
“Los trabajadores con discapacidad deben tener un trato compasivo”.	El sentimiento de compasión limita el compromiso del trabajador con relación a su desempeño, generando un ambiente laboral no favorable; el mejor trato que debe recibir una persona con discapacidad es prioritario, no diferente, caracterizado por el respeto.
“La productividad de una persona con discapacidad es menor a una persona sin discapacidad”.	Se ha demostrado en diferentes estudios que si una persona con discapacidad está ubicada de acuerdo a su perfil laboral, su desempeño alcanza los niveles de productividad requeridos y en ciertas discapacidades incluso mayor.
“Es más fácil incluir a personas con discapacidad física que a personas con otro tipo de discapacidad”.	Cada persona con discapacidad tiene fortalezas y debilidades, lo importante es potenciar las fortalezas a través de las actividades a desempeñar, no podemos generalizar sobre su desempeño por tipos de discapacidades.
“Todas las personas con discapacidad son conflictivas”.	La condición de discapacidad no es una razón para que se pueda asociar a su comportamiento, sin embargo el relacionamiento con los demás dependerá de factores individuales.
“Las personas con discapacidad pueden ocupar únicamente cargos operativos”.	Los aplicantes con discapacidad deben ser evaluados y ocupar cargos de acuerdo a su perfil laboral y potencialidades; la discapacidad no debe ser un determinante para la identificación empírica de cargos laborales.

Fuente: Conadis (2013: p.12).

2.1. El concepto de discapacidad

Actualmente existen diversas definiciones de discapacidad que son debatidas en el escenario internacional. Una de las más utilizadas y sobre la cual existe mayor consenso es la del año 2001, propuesta por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización

Panamericana de la Salud (OPS), en el texto de la Clasificación Internacional de la Funcionalidad, Discapacidad y Salud (CIF). Esta señala que “la discapacidad está definida como el resultado de una compleja relación entre la condición de salud de una persona y sus factores personales, y los factores externos que representan las circunstancias en las que vive esa persona” (OMS y OPS, 2001: p. 27).

Esta definición dio lugar a un modelo operativo que permitió el desarrollo de una nueva forma de enfrentar la condición de la discapacidad en el mundo. El Informe Mundial de Discapacidad de la Organización Mundial de la Salud y del Banco Mundial del año 2011, señala que “la CIF logró avances a la hora de comprender y medir la discapacidad” (p. 5), la cual pone el acento en el rol de los factores ambientales en la creación de la discapacidad, descentrando la responsabilidad de adaptación e inclusión de la persona, y poniéndola en la sociedad y sus componentes.

Avanzando en esta línea teórica, al hablar de discapacidad, como concepto, éste se referiría a “un término genérico que incluye déficits, limitaciones en la actividad y restricciones en la participación. Indica los aspectos negativos de la interacción entre un individuo (con una ‘condición de salud’) y sus factores contextuales (factores ambientales y personales)” (OMS y OPS, 2001: p. 206).

También se observa una segunda definición que aborda la misma línea, en donde la persona con discapacidad

Es aquella que teniendo una o más deficiencias físicas, mentales sea por causa psíquica o intelectual, o sensoriales de carácter temporal o permanente, al interactuar con diversas barreras presentes en el entorno, ve impedida o restringida su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás (Ministerio de Educación de Chile, s/f: s/p).

Estas definiciones, junto al contexto de la CIF, son amplias, por cuanto sitúan a la discapacidad en el espacio de la relación con el medio y no en la deficiencia que una persona pueda portar. Por otra parte, ubican los efectos negativos de la discapacidad en las restric-

ciones de la participación social, entendiéndola como el derecho de todas las personas a involucrarse activamente en su contexto familiar, comunitario y social según su edad, sexo y formación, disfrutando de esta interacción con el medio y aportando al desarrollo del mismo desde sus posibilidades.

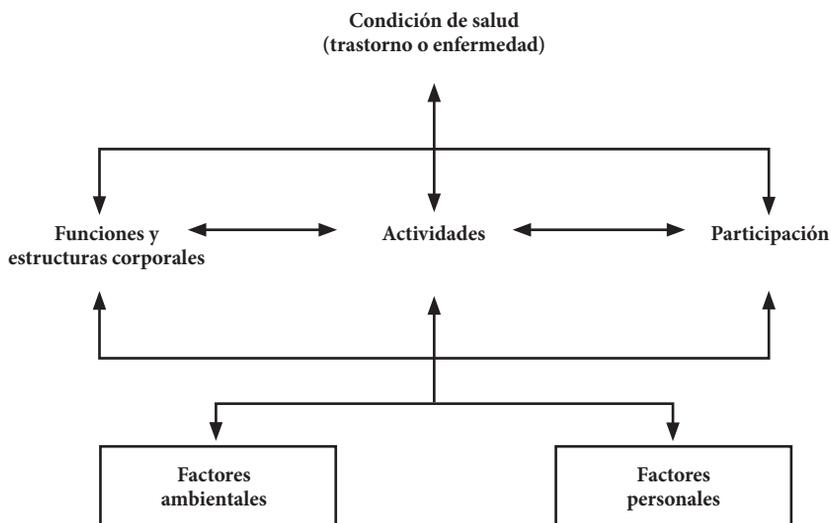
De esta forma, el mayor aporte y transformación que ofrece el modelo de la CIF radica en que la discapacidad, a partir de su definición, puede ser comprendida desde tres dimensiones que se relacionan entre sí:

1. Deficiencias: son problemas en la función corporal o alteraciones en la estructura corporal (por ejemplo, parálisis o ceguera);
2. Limitaciones de la actividad: son dificultades para realizar actividades (por ejemplo, caminar o comer);
3. Restricciones en la participación: son problemas para participar en cualquier ámbito de la vida (por ejemplo, ser objeto de discriminación a la hora de conseguir empleo o transporte).

El gráfico N° 1, muestra cómo se incorporan estos nuevos conceptos como elementos sustanciales en la comprensión de la discapacidad desde la perspectiva de participación social y el contexto.

Como se comenta en párrafos anteriores, esta concepción posiciona las restricciones en la participación social de las personas con discapacidad como un asunto de vulneración de derechos y de ciudadanía. Dichas restricciones configuran un escenario de exclusión social al generarse una brecha que deja a las personas fuera de aspectos tan fundamentales para el desarrollo humano como la educación, la salud, la rehabilitación y el trabajo a las personas con discapacidad.

Gráfico N° 1. Esquema de discapacidad según el CIF.



Fuente: Banco Mundial y OMS (2011: p. 5).

Por tanto, el abordaje de la discapacidad implica mucho más que el tratamiento de la deficiencia, sea esta física, mental, sensorial u otra. Más bien se trataría de generar modificaciones ambientales y actitudinales (del contexto social) que permitan a las personas con discapacidad participar en todas las actividades que les corresponden de acuerdo a su ciclo vital, sus posibilidades y motivaciones, entendiendo que las barreras en el contexto físico y social son tanto o más limitantes que la deficiencia misma.

2.1.1. El concepto de “acceso y barreras” de Romeu Sasaki

Este apartado se basa en las 6 dimensiones de barreras y accesos propuestas por Sasaki (2007) que se sintetizan en la tabla N° 2.

Tabla N° 2. Cuadro de dimensiones de accesibilidad por Sasaki.

Tipo de accesibilidad	Significa eliminar barreras en...	Algunas medidas y ejemplos de accesibilidad son...
Accesibilidad arquitectónica y urbanística	Sin barreras en los ambientes físicos (salas de trabajo, baños, gimnasios, laboratorios, biblioteca, centros de informática y otros espacios físicos) y urbanísticas (distribución del espacio, circulación adecuada, ventilación, iluminación).	Eliminación de escalones, peldaños, desniveles, superficies resbaladizas, puertas estrechas, mala iluminación, mala ventilación, etc.
Accesibilidad en la comunicación	Sin barreras en la comunicación interpersonal (frente a frente, lengua de señas, lenguaje corporal, lenguaje gestual, etc.), en la comunicación escrita (revistas, libros, cuadernillos, etc., incluyendo textos en braille, textos con letras ampliadas para personas con baja visión, lupas y otras centenas de tecnologías asistidas para la comunicación) y en la comunicación virtual (accesibilidad digital).	Aprendiendo lo básico de la lengua de señas; facilitando materiales en braille y auxiliares como el ábaco para facilitar la realización de tareas por parte de personas con discapacidad visual; utilizando letras en tamaño ampliado para facilitar la lectura para personas con baja visión; permitiendo el uso de computadoras para personas que tienen limitaciones motoras en las manos; utilizando dibujos, fotos e ilustraciones para la mejor comprensión de las consignas y tareas por parte de personas con discapacidad intelectual, etc.
Accesibilidad metodológica	Sin barreras en los métodos y técnicas de comprensión y aprendizaje de tareas, basadas en las inteligencias múltiples, uso de todos los estilos de aprendizaje y recursos didácticos variados.	Evaluando e implementando ajustes metodológicos a las tareas laborales: desglose de las tareas, referencias por colores, códigos por números, apuntes en papel para recordar las consignas, consignas grabadas en audio para personas con discapacidad visual. Aprendiendo sobre la diversidad.

Tipo de accesibilidad	Significa eliminar barreras en...	Algunas medidas y ejemplos de accesibilidad son...
Accesibilidad instrumental	Sin barreras en los instrumentos y utensilios (lápiz, bolígrafo, regla, teclado de computadora), de actividades de la vida diaria (tecnología asistida para comunicar, hacer la higiene personal, vestir, comer, andar, bañarse etc.), de recreación y deporte (equipos y aparatos que sean compatibles con las limitaciones sensoriales, físicas e intelectuales etc.) y de otras áreas de actividad humana.	Adaptando la forma en que las personas con limitaciones en la movilidad usan el lápiz, bolígrafo, computadoras y teléfonos accesibles para las personas con discapacidad y todos los demás instrumentos requeridos para las tareas en el puesto. Escritorios o mesas acordes a las características del funcionario.
Accesibilidad programática	Sin barreras invisibles (implícitas) en el ordenamiento jurídico (políticas públicas, leyes, decretos, resoluciones etc.), y en reglamentos internos.	Reviendo atentamente todos los reglamentos y normas de inclusión de la institución, a fin de garantizar la eliminación de barreras invisibles que puedan impedir o dificultar la participación plena de todos, con o sin discapacidad, en la vida laboral.
Accesibilidad actitudinal	Sin barreras sociales o culturales (prejuicios, estigmas, estereotipos y discriminaciones). Con sensibilización acerca de la diversidad humana.	Participando de actividades de sensibilización y concienciación, promovidas dentro y fuera de los diversos contextos (formativos, laborales, sociales, recreativos) a fin de eliminar prejuicios, estigmas y estereotipos, y estimular la convivencia con personas que tengan las más diversas características (discapacidad, síndrome, etnia, condición social, etc.) para que todos aprendan a evitar comportamientos discriminatorios.

Fuente: Sasaki, (2008, p. 28)

Según este experto, la accesibilidad debe seguir los principios del diseño universal, según el cual los ambientes, los medios de transporte y los utensilios deben ser proyectados para todos. Desde la perspectiva de la inclusión y del concepto de que la diversidad humana debe ser valorizada en todos los sectores sociales comunes. Se

afirma hoy que la accesibilidad no se limita a la dimensión arquitectónica, ya que existen barreras de varios tipos también en otros contextos. Sasaki (2007) propone seis dimensiones de accesibilidad y sus respectivas medidas.

2.1.2. Las redes sociales de apoyo como soporte a la inclusión

La vinculación del contexto social que rodea a las personas con discapacidad, directo o indirecto, es abordado por Zondek (2015), quien rescata como un factor importante, muchas veces poco tenido, las redes sociales, mucho más cuando el ámbito de estudio se circunscribe al ámbito de la inclusión laboral de las personas con discapacidad.

La red social de apoyo es un sistema natural de intercambio de recursos de apoyo en la que están insertas todas las personas, constituido por todas las relaciones o contactos con los que puede intercambiar estos recursos, tanto en lo cotidiano como en situaciones críticas, conflictos o problemas.

Estas redes son piezas fundamentales, desarrollan y potencian los recursos disponibles tanto a nivel individual como colectivo, favoreciendo la autonomía personal. Las redes generadas al interior de los lugares de trabajo pueden facilitar y a la vez obstaculizar los procesos de inclusión.

Sobre este punto uno de los espacios que funge como estrategias, o recursos, que moviliza a distintos actores que cumplen el rol de red de apoyo a generar acciones de inclusión, es la mesa interinstitucional para la inclusión efectiva de personas con discapacidad a la función pública, impulsada por la SENADIS y la SFP, constituida en el 2011, y coordinada por la SENADIS.

Conocer los recursos de apoyo familiar, social y comunitario con que cuenta la persona con discapacidad puede servir mucho a la hora de planificar el proceso de inclusión laboral y para favorecerlo.

2.2. Trabajo decente

El trabajo es un derecho de todos los seres humanos, pero es importante tener en cuenta que no todas las actividades productivas pueden considerarse apropiadas para todas las personas. Lo mismo ocurre en el colectivo de las personas con discapacidad. En este caso, en especial, puede ocurrir que les ofrezcan oportunidades de trabajo que estén por debajo o por encima de sus capacidades, alejadas de sus intereses, o que la remuneración no sea justa. Este aspecto del trabajo ha sido normado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), al acuñar el concepto de trabajo decente, el cual es definido como las

Aspiraciones de la gente durante su vida laboral. Significa contar con oportunidades de un trabajo que sea productivo y que produzca un ingreso digno, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración a la sociedad, libertad para que la gente exprese sus opiniones, organización y participación en las decisiones que afectan sus vidas, e igualdad de oportunidad y trato para todas las mujeres y hombres (OIT, s/f: s/p).

Realizar un trabajo o una actividad productiva no solo tiene como fin ganar dinero, sino que es un aspecto importante en la esfera social y personal del ser humano. El trabajo es lo que todo individuo en la sociedad realiza una vez que finalizó sus estudios o llegó a una edad en que corresponde estar activo laboralmente, por tanto, es evolutivo.

El trabajo constituye una forma de aprender a convivir con los demás, de realizarse en el esfuerzo por lograr metas compartidas con otros; es donde cada ser humano desarrolla pertenencia e identidad a través de la experiencia de ser parte de un equipo. Sea cual sea la modalidad de trabajo que se realiza, éste le da un sentido a la vida del individuo al tener una motivación real para esforzarse y desempeñar una rutina diaria, participando y aportando a la sociedad de la cual es parte.

De esta manera, participar de la vida laboral es un imperativo para todas las personas en edad de trabajar, pues es una de las principales vías de satisfacción personal e inclusión social, a las que todos tienen derecho, independientemente de su condición. El individuo, al tener un empleo, puede optar a mejores condiciones laborales y/o a escoger su trabajo según su área de interés.

Esta misma organización (OIT, 2011) plantea que las personas con discapacidad deben contar con alternativas laborales acordes a sus competencias, capacidades e intereses, ya sea como trabajadores dependientes o como trabajadores independientes.

2.2.1. El trabajo y las personas con discapacidad

Es una realidad que no todas las personas con discapacidad logran incorporarse al mercado laboral regular. Por este motivo, existen diferentes alternativas a considerar cuando se realiza un proceso de inclusión laboral. Las personas con discapacidad que no tienen acceso a los servicios que les permiten desarrollar habilidades y destrezas tendientes a facilitar su integración educacional y laboral, presentan serias desventajas para desempeñarse productivamente, requiriendo de apoyos específicos para incorporarse.

Las alternativas de incorporación de las personas con discapacidad al mercado laboral deben incluir todas las posibilidades que ofrece el mercado productivo contemporáneo, es decir, ocupaciones calificadas, no calificadas, trabajo dependiente, independiente, microempresa, empresa familiar, cooperativa, trabajo a distancia, etc.

Si bien existen muchas personas con discapacidad que por diversas razones no lograrán incorporarse al mercado regular del trabajo, éstas deberían tener acceso a alguna institución u organización que les permita mantener actividades diarias vinculadas a lo laboral en un ambiente protegido. “La elección del trabajo debe ser una realidad, cada vez que sea posible” (O’Reilly, 2007: p. 23).

2.2.2. Desventaja laboral

Es importante destacar que no necesariamente todas las personas con discapacidad presentan dificultades en su proceso de inclusión socio-laboral. Cuando las presentan, se habla de desventaja laboral.

Dicho concepto corresponde a la situación que enfrenta una persona con discapacidad en relación a otras personas, debido no solo a sus características asociadas a la discapacidad, sino más bien a las dificultades que haya presentado en el acceso a las oportunidades educacionales, de formación profesional, de movilidad en el entorno y otros aspectos como la discriminación (Zondek, 2015: p. 25).

Cuando una persona con discapacidad se encuentra en situación de desventaja laboral requiere apoyos con mayor intensidad para que la inclusión laboral sea verdaderamente efectiva.

2.2.3. Empleabilidad e inclusión de personas con discapacidad

La Comisión Europea define a la empleabilidad como la capacidad de una persona para conseguir un empleo.

La empleabilidad de una persona depende, por una parte, de sus conocimientos, capacidades y actitudes. Por otra, las reglas marcadas por las instituciones y el mercado de trabajo impactan en la habilidad individual de ser empleable. Así, una persona con unos mismos conocimientos y capacidades puede obtener diferentes resultados en función del mercado de trabajo donde se encuentre (Martínez González, 2011, s/p).

Se plantean teóricamente como punto de referencia, a tres niveles de empleabilidad: a) la inmediata, donde personas con discapacidad que pueden desempeñarse en puestos normalizados sin mayores ajustes; b) la próxima: donde personas con discapacidad que requieren adaptaciones de puesto, ayudas técnicas, facilitador laboral y c) con apoyo: donde las personas con discapacidad requieren de apoyos específicos permanentes para su inclusión laboral (Jordan de Urríes, s/f: s/p).

Por lo general las personas en nivel de empleabilidad inmediata logran adaptarse a las exigencias del entorno. El verdadero desafío apunta a lograr que las personas con mayores necesidades de apoyo logren trabajar en un entorno o contexto físico y social favorable para su adaptación laboral.

De acuerdo a Zondek (2015: p. 69), el reto está en identificar las dificultades, necesidades, apoyos, desafíos, estrategias y experiencias exitosas para la generación de políticas públicas que consideren a todas las personas con discapacidad y no solo a las que están en una condición de empleabilidad inmediata.

2.2.4. Inclusión socio-laboral

Cuando se habla de inclusión laboral, se enfoca en un aspecto de un proceso más amplio que la simple inclusión social: el de la inclusión socio-laboral.

Según Zondek (2015) la inclusión socio-laboral es entendida como la participación de las personas con discapacidad en la comunidad por medio del desempeño de una actividad productiva acorde a sus intereses, competencias, capacidades y oportunidades brindadas.

La inclusión laboral se concreta una vez que la persona se incorpora a un trabajo y participa de todas las actividades laborales y sociales de la empresa. Esta participación debe estar basada en la perspectiva de derechos y sustentada en la equiparación de oportunidades para que sea efectiva.

En el Paraguay las desigualdades afectan no sólo a las personas con discapacidad sino a muchos grupos vulnerables, donde la inclusión busca promover la atención efectiva a las necesidades de todas las personas, a través de medidas de equiparación y medidas afirmativas pertinentes para lograr la participación de todos los ciudadanos y ciudadanas. Se desea lograr la transformación de los servicios

y sistemas con una calidad que permita el acceso a todos y todas sin distinción.

En todo este proceso de inclusión socio laboral es fundamental la red de apoyo con que cuenta la persona con discapacidad. Esta red incluye muchas veces la rehabilitación integral y/o habilitación o formación para el trabajo e intermediación laboral para conseguir empleo acorde a sus capacidades. Es decir, si la persona con discapacidad tiene las competencias básicas valoradas en el ámbito laboral (por ejemplo: puntualidad, productividad, constancia en el trabajo, cuidado de materiales y herramientas, buenas relaciones interpersonales, entre otras), si ha adquirido las herramientas necesarias para el manejo adecuado de su condición y el desarrollo de sus capacidades y por sobre todo, si cuenta con los apoyos requeridos del entorno y la posibilidad de obtener un trabajo y mantenerlo a través del tiempo es alta.

Es importante tener presente que cuando se habla de inclusión, existen una serie de diferencias importantes con otros enfoques.

Mientras la exclusión, margina voluntaria o involuntariamente a personas o grupos, y la integración solo promueve cambios superficiales, la inclusión pretende promover la participación real, el acceso a la vida social, a la salud, al trabajo o al empleo y a otras esferas de la vida que favorezcan el desarrollo pleno de los seres humanos.

2.2.5. Habilitación o formación para el trabajo

Un concepto planteado por el Manual para una Inclusión Laboral Efectiva de las personas con discapacidad (2015) es el de habilitación para el trabajo para sustituir al término de rehabilitación profesional, el cual es usado, tradicionalmente, por los distintos organismos internacionales abocados a este tema. Esto se debe a que no siempre las personas con discapacidad tienen la experiencia previa del trabajo y, por tanto, no es una rehabilitación, sino que es una formación para lograr acceder, y permanecer, al empleo.

El mundo empresarial, la globalización y la tecnología exigen cada vez más trabajadores que sean flexibles, multicompetentes y polifuncionales. En sociedades como la paraguaya, las brechas de oportunidades para las personas con discapacidad siguen siendo grandes; colocándolas en clara desventaja la mayor parte del tiempo.

Sin embargo, estos cambios también han traído otra mirada desde el mundo empresarial, que se orienta a una gestión basada en valores que se acercan a la gente: más humana e inclusiva. Estos convergen en el concepto de Responsabilidad Social Empresarial que, acompañando al enfoque de Derechos Humanos, constituyen un contexto favorable para la inclusión laboral de las personas con discapacidad.

La OIT, en el Convenio N° 159 (1983, Art. 1) señala que el objetivo de la rehabilitación profesional es permitir que las personas con discapacidad obtengan y conserven un empleo adecuado y puedan progresar en el mismo.

Destacar el progreso en el puesto (ascenso, re categorizaciones como ejemplos) es un elemento de gran importancia ya que la inclusión laboral o socio-laboral no termina con la incorporación al ámbito productivo de la persona con discapacidad, sino que este hecho posibilita su participación en nuevas actividades, junto a nuevos actores y debería permitirle ir creciendo, progresando y encarando nuevos desafíos.

3. ANÁLISIS

3.1. Marco legal de la región

El presente apartado es una síntesis del trabajo de análisis desarrollado en el marco de esta investigación, y se centra en aspectos considerados claves para poder establecer no solo cierto nivel de comparación sino, además, su pertinencia y relación con la temática de la presente investigación, vinculada a un aspecto del derecho al trabajo: el empleo público.

Se busca responder a si solo existe, en la legislación, el concepto de medidas de inclusión efectiva (establecida por la igualdad de oportunidades en el concurso, acceso, permanencia y promoción) o la misma se reduce solamente a medidas de acción positiva (vinculadas a medidas de cuoteo y porcentaje de inclusión dentro de las entidades públicas).

En este contexto se encontró aspectos comparables relacionados al marco legal general, es decir: convenciones, acuerdos internacionales firmados y ratificados por los siguientes países:

- Paraguay
- Argentina
- Brasil
- Bolivia
- Colombia
- Ecuador
- México
- Perú
- República Dominicana
- Uruguay
- Venezuela.

En el documento de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), denominado “Medidas para la promoción del empleo de personas con discapacidad en Iberoamérica” (2014) se presenta en forma descriptiva, por países, las leyes sobre discapacidad, leyes laborales, leyes antidiscriminación, así como los orga-

nismos responsables, coordinadores o rectores de dichas políticas nacionales vinculadas al trabajo y al empleo del sector.

Se describen brevemente planes, programas y estrategias para promover el empleo inclusivo y las medidas de acción positiva establecidas por algunos de estos países para el fomento de la inclusión laboral de las personas con discapacidad: cuotas de reserva de puestos, incentivos fiscales.

A modo de síntesis, se presenta a continuación un compilado breve de los insumos obtenidos a partir de datos organizados en el marco de la investigación y de otros estudios recientes.

En primer lugar, se pudo identificar que, todas las constituciones de los países iberoamericanos consagran el derecho al trabajo y a la protección social, y la mayor parte de ellas contienen referencias explícitas a los derechos de las personas con discapacidad, y más específicamente a sus derechos en materia de inclusión social y laboral.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD)² fue adoptada por consenso por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006, y es considerada como el primer tratado importante sobre derechos humanos del siglo XXI.

2 La Convención marca un cambio en el concepto de discapacidad, pasando de una preocupación en materia de bienestar social a una cuestión de derechos humanos, que reconoce que las barreras y los prejuicios de la sociedad constituyen en sí mismos una discapacidad. El propósito de la misma es promover, proteger y garantizar el disfrute pleno y por igual del conjunto los derechos humanos por las personas con discapacidad. Cubre una serie de ámbitos fundamentales tales como la accesibilidad, la libertad de movimiento, la salud, la educación, el empleo, la habilitación y rehabilitación, la participación en la vida política, y la igualdad y la no discriminación.

Tabla N° 3. Previsiones de temáticas de discapacidad en las Constituciones nacionales de países iberoamericanos.

País	Artículos en los que se hace referencia a las personas con discapacidad
Argentina	75
Bolivia	14, 45, 70, 71, 72, 85, 105, 107, 302
Brasil	7, 23, 24, 37, 203, 208, 227, 244
Chile	No contiene referencias explícitas
Colombia	13, 47, 54, 68
Costa Rica	51
Cuba	47, 48, 49
Ecuador	35, 47, 48, 49, 66, 81
El Salvador	37, 70, 194
España	49
Guatemala	53, 102
Honduras	83, 102, 142, 169
México	1, 123
Nicaragua	56, 62, 82
Panamá	19, 113
Paraguay	6, 58, 88
Perú	7, 23
Portugal	71
Principado de Andorra	No contiene referencias explícitas
República Dominicana	39, 58, 60
Uruguay	46, 67
Venezuela	81, 103, 178

Fuente: OISS (2014: p. 18).

En el artículo 27, los Estados Partes de la Convención reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar en igualdad de condiciones con las demás, lo que incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo elegido libremente, o aceptado en el contexto de un mercado o entorno laboral: abierto, inclusivo y accesible a las personas con discapacidad sin distinción.

La CDPD enfatiza que los Estados Partes, que firmaron y ratificaron dicha Convención, deben salvaguardar y promover el ejercicio del derecho al trabajo, incluso para las personas que adquieran una

discapacidad durante el empleo, promulgando leyes que garanticen ese derecho y adoptando medidas pertinentes (NNUU, 2013).

En la tabla N° 4 se presenta el listado de países que primero firmaron y luego ratificaron la convención, así como su documento facultativo.

Tabla N° 4. Países de la región que han firmado y ratificado tanto la CDPC y el protocolo facultativo.

	Convención		Protocolo Facultativo	
	Firma	Ratificación o Adhesión (a)	Firma	Ratificación o Adhesión (a)
Argentina	30/03/2007	02/09/2008	30/03/2007	02/09/2008
Bolivia	13/08/2007	16/11/2009	13/08/2007	16/11/2009
Brasil	30/03/2007	01/08/2008	30/03/2007	01/08/2008
Chile	30/03/2007	29/07/2008	30/03/2007	29/07/2008
Colombia	30/03/2007	10/05/2011	–	–
Costa Rica	30/03/2007	01/10/2008	30/03/2007	01/10/2008
Cuba	26/04/2007	06/09/2007	–	–
Ecuador	30/03/2007	03/04/2008	30/03/2007	03/04/2008
El Salvador	30/03/2007	14/12/2007	30/03/2007	14/12/2007
España	30/03/2007	03/12/2007	30/03/2007	03/12/2007
Guatemala	30/03/2007	07/04/2009	30/03/2007	07/04/2009
Honduras	30/03/2007	14/04/2008	23/08/2007	16/08/2010
México	30/03/2007	17/12/2007	30/03/2007	17/12/2007
Nicaragua	30/03/2007	07/12/2007	21/10/2008	02/02/2010
Panamá	30/03/2007	07/08/2007	30/03/2007	07/08/2007
Paraguay	30/03/2007	03/09/2008	30/03/2007	03/09/2008
Perú	30/03/2007	30/01/2008	30/03/2007	30/01/2008
Portugal	30/03/2007	23/09/2009	30/03/2007	23/09/2009
Principado de Andorra	27/04/2007	–	27/04/2007	–
República Dominicana	30/03/2007	18/08/2009	30/03/2007	18/08/2009
Uruguay	03/04/2007	11/02/2009	–	28/10/2011(a)
Venezuela	–	24/09/2013(a)	–	–

Fuente: OISS (2014: p. 23).

Otro documento internacional que ha sido incorporado por gran parte de los países de la región, y que contiene insumos para la construcción de las políticas actuales sobre el acceso al trabajo y

el empleo, es la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad de 1999, la cual fue adoptada por países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Este documento provee una guía de políticas generales para la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación hacia las personas con discapacidad, así como la promoción y plena integración a la sociedad de este colectivo. En la tabla N° 5 se presenta el listado de países que firmaron y ratificaron dicha convención.

Tabla N° 5. Países de la región que firmaron y ratificaron la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad.

País	Firma	Ratificación o Adhesión	Depósito
Argentina	08/06/1999	28/09/2000	10/01/2001
Bolivia	08/06/1999	27/02/2003	30/05/2003
Brasil	08/06/1999	17/07/2001	15/08/2001
Chile	08/06/1999	04/12/2001	26/02/2002
Colombia	08/06/1999	04/12/2003	11/02/2004
Costa Rica	08/06/1999	08/12/1999	08/02/2000
Cuba	–	–	–
Ecuador	08/06/1999	01/03/2004	18/03/2004
El Salvador	08/06/1999	15/01/2002	08/03/2002
Guatemala	08/06/1999	08/08/2002	28/01/2003
Honduras	08/06/1999	14/09/2011	10/11/2011
México	08/06/1999	06/12/2000	25/01/2001
Nicaragua	08/06/1999	15/07/2002	25/11/2002
Panamá	08/06/1999	24/01/2001	16/02/2001
Paraguay	08/06/1999	28/06/2002	22/10/2002
Perú	08/06/1999	01/07/2001	30/08/2001
República Dominicana	08/06/1999	28/12/2006	06/02/2007
Uruguay	08/06/1999	24/05/2001	20/07/2001
Venezuela	08/06/1999	06/06/2006	28/09/2006

Fuente: OISS (2014: p. 23).

Siguiendo con el listado de documento relevantes, y que fueron adoptados por gran parte de los países de la región, se encuentra el

Convenio N° 159 de la OIT sobre la readaptación profesional y el empleo (Personas con Discapacidad, 1983)³.

La OIT adoptó en el 2001 el repertorio de recomendaciones prácticas sobre gestión, de las cuestiones relacionadas con la discapacidad en el lugar de trabajo. A continuación, se presenta el listado de países que firmaron y ratificaron dicho convenio.

Tabla N° 6. Ratificación del Convenio 159 de la OIT, en países iberoamericanos.

	Fecha de Ratificación
Argentina	13 de abril de 1987
Bolivia	19 de diciembre de 1996
Brasil	18 de mayo de 1990
Chile	14 de octubre de 1994
Colombia	7 de diciembre de 1989
Costa Rica	23 de julio de 1991
Cuba	3 de octubre de 1996
Ecuador	20 de mayo de 1988
El Salvador	19 de diciembre de 1986
España	2 de agosto de 1990
Guatemala	5 de abril de 1994
Honduras	–
México	5 de abril de 2001
Nicaragua	–
Panamá	28 de enero de 1994
Paraguay	2 de mayo de 1991
Perú	16 de junio de 1986
Portugal	3 de mayo de 1999
Principado de Andorra	–
República Dominicana	20 de junio de 1994
Uruguay	13 de enero de 1988
Venezuela	–

Fuente: OISS (2014: p. 24).

3 La Organización Internacional del Trabajo es un organismo especializado de las Naciones Unidas que procura fomentar la justicia social y los derechos humanos y laborales internacionalmente reconocidos. El programa de discapacidad de la OIT promueve el trabajo digno para los hombres y mujeres con discapacidad y facilita medios para superar los obstáculos que impiden la plena participación de las personas con discapacidad en el mercado laboral. La OIT promueve la capacitación profesional y el empleo de las personas con discapacidades. La creación de conciencia sobre el tema, la difusión de información y el diálogo con los gobiernos, las organizaciones de trabajadores y de empleadores y las organizaciones de y para las personas con discapacidad son aspectos clave de todas sus actividades.

3.1.1. Leyes de discapacidad

Todos los países iberoamericanos cuentan con leyes específicas de protección de las personas con discapacidad. Las mismas contienen disposiciones dirigidas a promover su inclusión social y laboral. Aunque algunas de estas leyes datan de las dos últimas décadas del siglo XX, son muchos los países que modificaron recientemente su legislación en materia de discapacidad, para adaptarla a la CDPD.

A continuación, se presenta una lista de los diferentes tipos de legislación vinculada al ámbito laboral que contienen efectivamente previsiones en relación con las personas con discapacidad:

- Leyes generales del Trabajo.
- Códigos de Trabajo.
- Leyes reguladoras de las políticas de empleo y de formación profesional.
- Leyes que regulan el empleo protegido, el empleo con apoyo, los enclaves laborales y otras fórmulas específicas para la inserción de las personas con discapacidad.
- Leyes que regulan modalidades específicas de contratación laboral de personas con discapacidad o especialidades referidas a las personas con discapacidad en los contratos de trabajo.

3.1.2. Medidas para el fomento del empleo de las personas con discapacidad

Las propuestas realizadas para lograr el acceso y la igualdad en el empleo son variadas y diversas. Algunas de ellas consisten en: la formación laboral, los servicios públicos y privados de colocación, la mejora de condiciones de trabajo y calidad del empleo, las medidas de acción positiva (tales como los cupos).

Sobre este último punto en la Tabla N° 7, se presenta un resumen de las medidas de acción positiva adoptadas como políticas públicas por los distintos Estados de la región⁴.

4 (OISS, 2014, 27).

Tabla N° 7. Países de la región que proponen medidas de acción positiva para el empleo de personas con discapacidad.

País	%	Norma y observaciones
Argentina	4	Ley 22431 (1981), modificada por la Ley 25689 (2002). Se aplica sobre el total de empleados de cada institución o empresa. En el sector privado solo están obligadas las empresas concesionarias de servicios públicos
Bolivia	4	Ley 1678 - 2009. Decreto Supremo N° 27477, modificado por el Decreto Supremo N° 29608. Se aplica sobre la nómina total del sector público.
Brasil	2 a 5	Ley de cuotas 8213/91. Para empresas de 100 o más trabajadores. El porcentaje de reserva varía entre el 2% y el 5% en función del tamaño de la empresa: 100 - 200 el 2% 201 - 500 el 3% 501 - 1000 el 4% 1001 en adelante 5% La Ley 8112/90, que estableció el marco legal para los funcionarios de la Unión y de las fundaciones públicas locales y federales, estableció una reserva de hasta el 20% de las plazas ofertadas en los concursos de empleo público para las personas con discapacidad.
Chile		Está en trámite parlamentario un proyecto de ley de cuotas, cuyo texto propone que toda unidad laboral, ya sea del sector público o privado, deberá reservar al menos el 2% de sus puestos de trabajo para trabajadores que, siendo idóneos para la función, posean alguna discapacidad.
Colombia		La legislación contempla preferencias para las empresas que empleen a personas con discapacidad en procesos de licitación, otorgamiento de créditos y subvenciones, tasas arancelarias preferenciales.
Costa Rica	5	Ley de Inclusión y Protección de las personas con discapacidad en el Sector Público, N° 8862, de setiembre de 2010. Reserva un porcentaje no menor del 5% de las plazas vacantes en la Administración Pública.
Cuba		Reglamento de Relaciones Laborales de las personas con discapacidad. Las personas con discapacidad pueden acceder al empleo de acuerdo con sus capacidades funcionales y el entorno donde residen, en forma voluntaria.
Ecuador	4	Ley Orgánica de Discapacidades, 2012. Aplicable a empresas de 25 empleados o más.

Fuente: OISS (2014: p. 27).

En el informe “Lograr la igualdad de oportunidades en el empleo para las personas con discapacidades a través de la legislación. Directrices” publicado en el 2007, la OIT analiza tres sistemas diferentes de cuotas:

- Cuota obligatoria respaldada por la imposición de sanciones o por medidas alternativas compensatorias (sistema de cuotas acompañado de tasas). Este sistema se aplica en muchos países europeos (Alemania, Francia, España, Austria, Polonia), en China y en Japón, entre otros.
- Cuota obligatoria sin sanción efectiva. Este sistema se aplica, entre otros países, en el Reino Unido y en Tailandia.
- Cuota no vinculante basada en una recomendación, por ejemplo, una circular gubernamental. Este sistema se aplicó en los Países Bajos a mediados de la década de 1980.

La mayoría de los países europeos contemplan el sistema de cuota de reserva, aunque países como Suecia, Dinamarca, Noruega y Finlandia, entienden que el sistema de cuotas es contrario a sus orientaciones doctrinales y a sus tradiciones políticas, por lo que prefieren adoptar medidas dirigidas a persuadir a los empleadores para que ofrezcan oportunidades de empleo a las personas con discapacidad y a facilitar a los trabajadores con discapacidad que buscan empleo la capacitación necesaria para mejorar sus habilidades y otras ayudas complementarias.

Otros países, como Estados Unidos, Canadá y Australia, se preocupan fundamentalmente por asegurar la igualdad de acceso al trabajo y la no discriminación en el empleo (OISS, 2014)

Según datos recientes de Latinoamérica (OISS, 2013) la situación en países tales como Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela, indica que los mismos cuentan con cuotas de reserva de empleo público para personas con discapacidad, que varían del 2% al 7% de la plantilla, y en muchos de estos casos la cuota se extiende también al sector privado.

Según estudios de la misma organización, en algunos países que tienen sistema de cuotas, se aprecia un incumplimiento generalizado del mismo, acompañado de una cierta pasividad de los gobiernos y autoridades (OISS, 2004). Sin embargo, a pesar de que muchas veces no se cumplen las cuotas establecidas, la mera existencia del sistema de cuotas se revela como una herramienta de fomento del empleo.

Tabla N° 8. Cuotas obligatorias de reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad en la administración pública en países de la región.

País	%	Norma y observaciones
Paraguay	5	Ley N° 2479 (2004) de empleo público para personas con discapacidad, art. 1, modificada por la Ley 3585 (2008). Para instituciones con 50 empleados administrativos o más.
Perú	5	Ley General de las Personas con Discapacidad, 29973 (2012).
	3	Se computa sobre el total de empleados de cada institución.
Portugal	5	Ley N° 38/2004, Arts. 26 y 28.
	2	Se computa sobre el total de empleados de cada institución.
República Dominicana	5	Ley 5/2013, Orgánica sobre igualdad de derechos de las personas con discapacidad.
	2	
Uruguay	4	Ley para la protección integral de personas con discapacidad, 18651 (2010).
Venezuela	5	Ley para las Personas con Discapacidad (2007).

Fuente: OISS (2014: p. 29).

3.2. Marco legal paraguayo

En el presente apartado se presenta una breve compilación de informes que sintetizan con mucha precisión las normativas nacionales en relación al derecho al trabajo, en particular lo que hace referencia al empleo.

3.2.1. Constitución y convenciones internacionales ratificadas por el país

Tabla N° 9. Listado y descripción de la legislación internacional ratificada por Paraguay.

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
<p>Paraguay aprobó la Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo en la Ley N° 3540/08. Los instrumentos de ratificación fueron depositados el 3 de setiembre de 2008.</p> <p>En su Artículo 27, la CDPD, hace referencia al derecho al trabajo y empleo para las personas con discapacidad. Las recomendaciones de la CDPC al país indican:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Que implemente medidas para garantizar la igualdad material de las personas con discapacidad en la función pública, y que en conjunto con el Plan de Igualdad y No discriminación promueva una política amplia de igualdad y no discriminación en todos los ámbitos, basada en los preceptos y principios de la Convención (NNUU, 2013: p. 3).2. Que adopte prontamente políticas para el empleo de personas con discapacidad, tanto en la función pública como en el sector privado incluyendo la adopción de medidas de acción afirmativa, así como oportunidades para que las personas con discapacidad puedan optar al empleo por cuenta propia mediante la capacitación en áreas de su elección y el acceso a créditos blandos (NNUU, 2013: p. 9).3. Que promueva la adopción de legislación que prohíba y sancione efectivamente todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad en el ámbito laboral y establezca mecanismos de reparación cuando sus derechos laborales hayan sido violados (NNUU, 2013: p. 9).
Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.
<p>Paraguay aprobó la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad con la Ley N° 1925/02. El instrumento de ratificación fue depositado el 22 de octubre de 2002.</p> <p>La importancia de esta ley radica en que, siendo un tratado de carácter internacional, el Estado Paraguayo asume compromisos, ante los demás Estados y también a nivel nacional, tendientes a la eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con discapacidad.</p>

Convenio 159 de la OIT.

Paraguay aprobó el Convenio N° 159 de la OIT sobre Rehabilitación Profesional y Empleo (Personas con Discapacidad) en la Ley N° 36/90. El instrumento de ratificación fue depositado el 2 de mayo de 1991.

Este Convenio de la OIT, que también forma parte del ordenamiento legal paraguayo, establece los principios y compromisos en virtud de los cuales, el Estado debe diseñar una política que favorezca la readaptación profesional de las Personas con Discapacidad para que conserven o consigan un trabajo digno y en igualdad de condiciones que todos los trabajadores de la República.

Esto se debe a que los índices de desempleo en la población con discapacidad son mucho más elevados que el de la población en general, por lo que se hace necesario establecer políticas especiales para la formación profesional y promoción del empleo para las personas con discapacidad.

En virtud de esta ley, el Estado debería impulsar todo tipo de acciones para que, en las instituciones públicas y privadas de formación profesional, se incluyan adaptaciones curriculares y metodológicas para que las Personas con Discapacidad puedan adquirir habilidades, conocimientos y experiencias que le permitan mejorar su capacidad de empleabilidad.

En la medida en que el Estado invierta en la formación y capacitación profesional de las Personas con Discapacidad, éstas se irán incorporando a la Población Económicamente Activa (PEA), con lo que habrá un incremento del Producto Interno Bruto (PIB), registrándose un mayor bienestar en toda la población, mejorando el capital humano del país y, reduciéndose el gasto de la beneficencia y el asistencialismo estatal.

La utilización de la denominación de “personas inválidas” en este Convenio, totalmente anacrónica hoy día, responde a la definición médica de la discapacidad, centrada en las limitaciones de la persona y carente de contenido socio ambiental. Es congruente con el concepto de discapacidad imperante en las décadas del '70 y del '80, cuando las Naciones Unidas declaró el “Año Internacional de los Impedidos” (1981), así como el “Programa de Acción Mundial para las Personas Inválidas”.

Constitución de la República del Paraguay.

Esta reconoce, en el Título II, los derechos fundamentales inherentes a la dignidad de la persona humana y al desarrollo de la libre personalidad, estableciendo un sistema preciso de garantías para su salvaguarda y tutela jurídica, bajo el principio de separación de poderes:

- La primera referencia sobre discapacidad que se encuentra en la Constitución de la República del Paraguay del año 1992, es aquella que reconoce a la discapacidad como una de las barreras que impide alcanzar una buena calidad de vida (Artículo 6).

Este artículo debe servir para que la sociedad civil organizada proponga al Estado las políticas que contribuyan a eliminar los obstáculos que impiden a las Personas con Discapacidad alcanzar una buena calidad de vida. También debe servir para que se realicen las investigaciones sociales, científicas y estadísticas entre estos factores y el bienestar de la población. Por ejemplo: cuál es la relación entre pobreza y discapacidad; cuál es la relación entre el medio ambiente y la discapacidad.

- En el artículo 46 establece la igualdad de las personas y los derechos de las personas excepcionales. Es importante destacar que, a pesar de la deficiente terminología empleada “personas excepcionales”, se incorpora por primera vez en la historia constitucional del Paraguay, la categoría de derecho de las personas excepcionales. De esta manera, la atención de la salud, la educación, la recreación y la capacitación de las Personas con Discapacidad adquieren categoría de garantía constitucional y, en consecuencia, convierte a sus beneficiarios en sujetos de derechos con posibilidades de exigir y reclamar al Estado el cumplimiento de los mismos o a denunciar la violación de tales derechos. Este artículo también habilita a las Personas con Discapacidad, sus familias y organizaciones representativas a proponer al Estado las políticas referentes a la prevención, el tratamiento, la rehabilitación y la inserción social de las mismas.
- El artículo 58 consiste en los Derechos de las Personas Excepcionales.
- El artículo 88 trata sobre la no discriminación. En este artículo se establece que no se admitirá discriminación alguna entre los trabajadores, por motivos étnicos, de edad, religión, condición social y preferencias políticas o sindicales. El trabajo de las personas con limitaciones o incapacidades físicas o mentales, será especialmente amparado*.

Otros.

Además, el Paraguay ratificó los siguientes convenios de la OIT (NNUU, 2013: p. 135):

- C87 Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (1948 - Ratificado el 28/06/1962).
- C98 Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (1949 - Ratificado el 21/03/1966).
- C29 Convenio sobre el trabajo forzoso (1930 - Ratificado el 28/08/1967).
- C100 Convenio sobre igualdad de remuneración (1951 - Ratificado el 24/06/1964).
- C105 Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso (1957 - Ratificado el 16/05/1968).
- C111 Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación) (1958 - Ratificado el 10/07/1967).
- C138 Convenio sobre la edad mínima (1973 - Ratificado el 03/03/2004)
- C182 Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (1999 - Ratificado el 07/03/2001).

Fuente: Elaboración propia.

* Para más información referirse a www.cej.org.py

3.2.2. Leyes nacionales sobre discapacidad

Tabla N° 10. Listado y descripción de legislación nacional.

Ley N° 4720/2012 (SENADIS)	La Ley 4720/2012 que crea la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS), encomienda a los poderes públicos el deber de impulsar la adopción de decisiones políticas encaminadas al cumplimiento efectivo de los derechos humanos de las personas con discapacidad, promoviendo para ello acciones que favorezcan la igualdad de oportunidades, la inclusión social, la participación, así como la accesibilidad universal de las personas con discapacidad. Esta ley derogó expresamente la Ley 780/1979, que creó el Instituto Nacional de Protección a Personas Excepcionales (INPRO).
Ley N° 3585/2008	Modifica los Artículos 1°, 4° y 6° de la Ley N° 2479 “Que Establece la Obligatoriedad de la Incorporación de Personas con Discapacidad en las Instituciones Públicas”. En esta ley se establece el 5% de cupos en lugar del 2% para funcionarios con discapacidad en cada entidad pública.
Ley N° 2479/2004	Establece la Obligatoriedad de la Incorporación de Personas con Discapacidad en las Instituciones Públicas, correspondiendo en ese entonces al 2% del total de funcionarios de cada entidad pública.

Fuente: Elaboración propia.

3.2.3. Disposiciones legales establecidas en la Ley N° 1626/2000 en relación al acceso de las Personas con Discapacidad a la función pública

La Ley 1626 del año 2000, es la Ley de la Función Pública, con las modificaciones y normativas reglamentarias. En el artículo 23 se reglamenta que la discapacidad física no será impedimento para el ingreso a la función pública en las instituciones públicas.

Por su parte, el Código del Trabajo vigente, que tiene por objeto establecer normas para regular las relaciones entre los trabajadores y empleadores, concernientes a la prestación subordinada y retribuida de la actividad laboral, fue establecido por la Ley N° 213/1993.

En su artículo 9 establece que el trabajo es un derecho, un deber social, goza de la protección del Estado, y no debe ser considerado como una mercancía. Exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta, y se debe efectuar en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico compatible con las responsabilidades del trabajador padre o madre de familia. El Código del Trabajo reglamenta que no pueden establecerse discriminaciones relativas al trabajador por motivo de raza, color, sexo, religión, opinión política o condición social.

El artículo 16 del Código del Trabajo establece que el Estado tomará a su cargo brindar educación profesional y técnica a trabajadores de modo a perfeccionar sus aptitudes para obtener mejores ingresos y una mayor eficiencia en la producción.

Reglamenta que, mediante una política económica adecuada, procurará igualmente mantener un justo equilibrio de la oferta y la demanda de mano de obra, dar empleo apropiado a los trabajadores desocupados o no ocupados plenamente por causas ajenas a su voluntad, a las personas con discapacidades físicas y psíquicas, ancianos y veteranos de la guerra.

3.2.4. Organismos responsables en el ámbito estatal de las políticas dirigidas a las personas con discapacidad y normativa reguladora de los mismos

Tabla N° 11. Listado de organismos responsables de las políticas de empleabilidad y discapacidad.

<p>Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS)</p>	<p>A través de Ley N° 4720/2012, se crea la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS) y su Decreto Reglamentario N° 10514/2013, los cuales establecen como competencias de la misma la formulación y las acciones necesarias para el cumplimiento de los programas nacionales que garanticen la inclusión social y económica de las Personas con Discapacidad.</p> <p>En ese sentido, la SENADIS trabaja en los procesos inherentes a la Inclusión, para lo cual se aboca a instalar, modificar y ajustar las políticas públicas, prácticas y cultura institucionales, de manera a lograr que éstas sean realmente inclusivas.</p>
<p>Secretaría de la Función Pública</p>	<p>Desde el Estado, fue relevante la intervención de la Secretaría de la Función Pública (SFP), dependiente de la Presidencia de la República, en lo que hace a la construcción de una política de inclusión laboral en la función pública. Para ello, en 2009, la SFP editó la Guía para Prácticas Inclusivas y No Discriminatorias en la Función Pública; y el Plan de Igualdad y No Discriminación en la Función Pública, presentado en el 2011. Se trata de orientaciones internas para el aparato estatal y que responden a diagnósticos llevados a cabo en 2010 (SFP, s/f).</p>
<p>Comisión Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad (CONADIS)</p>	<p>La Comisión Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad (CONADIS) fue creada por el Decreto N° 10514, por el cual se reglamenta la Ley N° 4720/2012, que crea la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las personas con discapacidad (SENADIS).</p>
<p>Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP)</p>	<p>El Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), es un organismo dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, creado por la Ley N° 1253/1971. Sus actividades se dirigen a atender fundamentalmente la política ocupacional del gobierno.</p> <p>Tiene como misión contribuir al fortalecimiento de los segmentos de producción y al desarrollo pleno y sustentable del país, promoviendo la capacitación para el trabajo y la formación para la ciudadanía, la asistencia, la producción, el intercambio de la información y la difusión de la tecnología.</p>

<p>Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social</p>	<p>La institucionalidad constituye un tema transversal, y existe consenso sobre la necesidad de fortalecer a los organismos rectores de los temas laborales y de empleo en Paraguay'. En este sentido, el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), creado en 1948, fue la institución estatal central articuladora de la vigencia y promoción del Trabajo, aunque con un presupuesto limitado para el alcance de sus responsabilidades en el ámbito del trabajo. Desde 2014 se da un importante avance para el país con la creación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Con este reordenamiento logra un avance estructural importante de acuerdo a las recomendaciones internacionales con el desafío de que dicho ministerio asuma el rol rector y articulador de la problemática del empleo a la búsqueda de trabajo decente para todos y todas.</p> <p>El Ministerio Trabajo, Empleo y Seguridad Social tiene la misión de coordinar las relaciones del Poder Ejecutivo con el Sistema de Administración de Justicia, promover la efectiva vigencia de los Derechos Humanos, y velar por el estricto cumplimiento del Régimen Laboral y de los Derechos Individuales y Colectivos de los Trabajadores. Es el ente rector y generador de las políticas de empleo y seguridad social.</p>
<p>Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL)</p>	<p>El Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL), creado mediante la Ley N° 1652/2000, con Decreto Reglamentario N° 15904/2001, es una institución dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo, encargada de implementar programas tendientes a la formación y capacitación laboral de jóvenes buscadores del primer empleo, microempresarios y pequeños productores rurales.</p>
<p>Servicio Nacional de Empleo (SENADE)</p>	<p>La Dirección del Servicio Nacional de Empleo depende de la Sub Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, y es la instancia encargada de gestionar de manera eficaz y eficiente la política de empleo, ofreciendo a los trabajadores/as una prestación de servicios con especial atención a los grupos vulnerables, propiciando igualdad de oportunidades con perspectivas de género.</p>

Fuente: Elaboración propia.

* (ParIguar, y Disability Council International, 2013).

3.2.5. Planes, programas y estrategias para promover el empleo de las personas con discapacidad actualmente en funcionamiento en el ámbito estatal

Tabla N° 12. Planes y programa nacional para la promoción del empleo de personas con discapacidad.

<p>Plan Nacional Acción en Derechos Humanos</p>	<p>El Plan Nacional Acción en Derechos Humanos fue aprobado por el Gobierno de Paraguay por Decreto N° 10747, del 6 de marzo de 2013. Sus principales objetivos son mejorar la educación y la cultura en los derechos humanos, la erradicación de las desigualdades humanas, la seguridad y el estado social de derecho.</p>
<p>Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad 2015-2030</p>	<p>Este plan fue diseñado con enfoque de derechos humanos. Toma como base la CDPD y las recomendaciones internacionales en materia de Derechos Humanos que recibió Paraguay, emitidas por los distintos mecanismos internacionales de protección de derechos humanos, utilizando la herramienta nacional del Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (SIMORE).</p> <p>Se armoniza igualmente con la nueva agenda global 2030: “Transformar nuestro mundo para el Desarrollo Sostenible” y se articula con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) Paraguay 2030, en el marco del cual el Poder Ejecutivo paraguayo coordina acciones sectoriales con las distintas instituciones gubernamentales, así como con los diversos niveles de gobierno, sociedad civil, sector privado y los Poderes Legislativo y Judicial.</p> <p>El derecho al trabajo y el empleo está dentro de los lineamientos del Plan 2015-2030 vinculado a varios ejes, pero en particular al que hace referencia al acceso de las PcD al derecho al trabajo en el sector público y privado, con enfoque de derechos, perspectiva de género y criterios de accesibilidad.</p> <p>En particular este eje está relacionado con el de inversión, a partir de: a) la elaboración de presupuesto, descentralizado en relación al Plan de Igualdad y No Discriminación y el Plan de Inclusión laboral, con enfoque de derechos; b) presupuesto público, destinado a capacitación de direcciones de talento humano, para gestión de talento humano inclusivo de los Organismos y Entidades del Estado; c) asignación presupuestaria para la implementación de programas de capacitación laboral del SNPP, SINAFOCAL y otros, para las personas con discapacidad con enfoque de derechos, perspectiva de género y criterios de accesibilidad según tipo de discapacidad, de acuerdo a la demanda del mercado laboral. Asimismo, se enfatiza en los 13 puntos vinculados al derecho al trabajo y sus 13 lineamientos vinculados a este derecho en particular’.</p>

Fuente: Elaboración propia.

* Para mayores detalles dirigirse al Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad 2015-2030.

3.2.6. Medidas para el fomento del empleo de las personas con discapacidad

Tabla N° 13. Legislación nacional con medidas para el fomento del empleo de personas con discapacidad.

Ley N° 3585/2008	Esta ley modificó la Ley N° 2479/2004, que establece la obligatoriedad de la incorporación de funcionarios con discapacidad y prevé cuotas obligatorias de reserva de puestos de trabajo para las mismas en la administración pública en un porcentaje del 5%. Se reglamenta que las personas con discapacidad ingresan a la función pública por concurso público de oposición, conforme al procedimiento establecido en el artículo 11 del Decreto N° 6369/2011 que reglamenta las leyes 2479/2004 y 3585/2008. En el mismo cuerpo legal se establece que en dicho concurso se deberán realizar los ajustes necesarios para garantizar la igualdad de oportunidades.
Servicios públicos de empleo y orientación laboral para las personas con discapacidad	El Servicio Nacional de Empleo desarrolla el programa de Inserción Laboral (Promoción de políticas de Empleo), que incluye las acciones tendientes a la inserción laboral a través de: <ul style="list-style-type: none">- Proyectos de Inclusión en cadenas productivas.- Generación de negocios de autogestión.- Inserción laboral en el marco de la Ley del Primer Empleo.- Inserción laboral de grupos vulnerables en condiciones de equidad al mercado laboral.

Fuente: Elaboración propia.

3.3. La inclusión en números

Como pudo observarse en los anteriores apartados, existen instrumentos que buscan asegurar la inclusión de las personas con discapacidad a las políticas de acceso al trabajo, y no solo al empleo público, el cual es el foco del presente estudio.

En el ámbito laboral se verifican avances en relación a la Ley N° 2479/2004, la cual establece la obligatoriedad de la incorporación de Personas con Discapacidad en las instituciones pública, y la Ley N° 3585/2008 que la modifica.

Pese a estas disposiciones, el porcentaje de incorporaciones del 5% en la función pública no se cumple en la mayoría de los casos.

Según el informe presentado por la SFP, a abril del 2016, de un total de 405 Organismos y Entidades del Estado (OEE), el 61,48% (249 OEE) no cuenta con personas con discapacidad en sus nóminas. Mientras que el 35,56% (144 OEE) cuenta con menos del porcentaje establecido en la ley, y, por último, el 2,96% (12 OEE) cuenta con al menos el 5% requerido (SFP, 2016: s/p).

En el marco del convenio interinstitucional existente desde el mes de enero del año 2014, entre la SFP y la SENADIS, se establece que la segunda es la institución responsable de la política de participación ciudadana en el área de discapacidad.

El documento expresa además que el objetivo de este convenio es el de trabajar de forma mancomunada para promover procesos de gestión de políticas públicas de no discriminación y de inclusión de las Personas con Discapacidad a la función pública.

En palabras del Ministro de la SENADIS Diego Samaniego:

La Mesa tiene como fin principal generar conciencia en las autoridades y la alta gerencia de las diferentes oficinas públicas acerca de la necesidad imperiosa de generar las condiciones necesarias para ir incorporando, siempre de acuerdo a lo establecido por la ley, a las personas con discapacidad en los diferentes puestos de la Función Pública. Nosotros acompañamos, le damos seguimiento, asesoramos a las instituciones así que prácticamente ya no hay excusas para cumplir con este mandato normativo que posibilitará el acceso a un trabajo digno y por ende a una mejor calidad de vida a muchas Personas con Discapacidad en nuestro país (SENADIS, 2015: s/p).

En los últimos diez años, correspondientes a la implementación de la Ley N° 2479/2004, se realizaron concursos públicos para el acceso a puestos del Estado por parte de las personas con discapacidad.

En relación a los mismos, el funcionamiento de convocatorias separadas por tipos de discapacidad (distinguiendo entre las 5 categorías), aun habiéndose diseñado para asegurar que el sistema no excluya a ningún tipo de discapacidad, no logra asegurar que las

personas con discapacidad intelectual y con discapacidad psicosocial tengan las mismas oportunidades (Cabezudo, 2014).

En este sentido la certificación requerida por ley para el acceso al empleo público, se constituyó también, durante mucho tiempo, como una de las mayores dificultades con la que se encontraban las personas con discapacidad psicosocial.

Finalmente, luego de un largo proceso de indefiniciones, fue asignada la Dirección de Salud Mental, del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, como ente competente para la certificación de la discapacidad psicosocial, “pero aún queda pendiente la elaboración del protocolo de evaluación y certificación, el cual debe ser elaborado con la participación de las organizaciones de y para personas con discapacidad psicosocial” (CONAPRODIS, 2013: s/p).

Se realizaron avances desde el 2014 para capacitar a recursos técnicos de las entidades involucradas en esta certificación, con miras a unificar criterios y establecer normas desde la CIF (SENADIS, 2014: s/p).

El colectivo de las personas con discapacidad física que sí logran acceder a puestos de trabajo, enfrentan asimismo barreras para el traslado a sus respectivos empleos debido a las deficiencias del sistema de transporte público.

Con esto se reafirma nuevamente el hecho de que la inclusión laboral no debe relacionarse únicamente con el acceso a un puesto de trabajo, sino que implica otros aspectos socio-culturales mucho más amplios, relacionados con la posibilidad de participación real, autonomía y sobre todo la calidad de vida para las personas con discapacidad.

La inequidad se da también en la perspectiva de género ya que los datos revelan que actualmente existen solo 489 mujeres con discapacidad trabajando en la función pública mientras la cantidad de hombres con discapacidad asciende a 990 (SFP, 2016: s/p).

Por otra parte, en el informe del mes de julio de 2016 esta cifra de hombres se eleva a 1011 mientras la de las mujeres desciende a 480. Independientemente de los posibles sesgos en la presentación de la información por parte de los Organismos y Entidades del Estado es evidente la superioridad masculina en el ámbito de la inclusión laboral de personas con discapacidad y es un llamado de atención a las políticas públicas, las instituciones del Estado y los organismos relacionados con la temática acerca de la necesidad de ajustes en las medidas de acción positiva que permitan mejorar las posibilidades laborales para mujeres con discapacidad.

Ampliar las capacidades de las personas, así como crear, proveer y facilitar oportunidades, con un sentido de equidad que incluye el principio de las medidas de acción positiva supone, por una parte, potenciar a las personas con algún tipo de discapacidad y, por otra, crear o facilitar oportunidades para la utilización de sus capacidades, por personas con mayores dificultades.

El informe de la ACNUDH manifiesta que:

Tanto en los países desarrollados como en desarrollo, la promoción de sociedades más inclusivas y de oportunidades de empleo para personas con discapacidad requiere un mejor acceso a la educación básica, formación profesional acorde con las necesidades del mercado de trabajo y puestos de trabajo adecuados a sus capacidades, intereses y habilidades, con adaptaciones, según sea necesario” (NNUU, 2013: p. 14).

Bajo esta perspectiva el acceso de las personas con discapacidad a un trabajo decente es un objetivo posible que requiere un trabajo conjunto entre los organismos gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil, el sector empresarial y el resto de la sociedad que forma el mercado laboral (NNUU, 2012).

Para concluir, se considera importante notar que de los 405 Organismos y Entidades del Estado del Paraguay, solo 12 cumplen con la normativa de inclusión de personas con discapacidad en la función pública, representando menos del 3%.

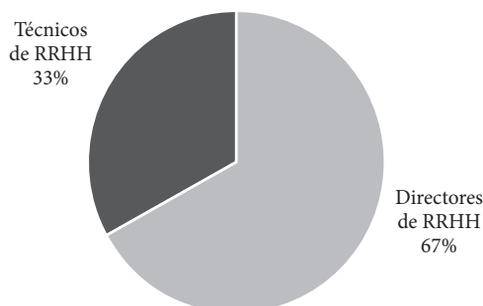
Este dato demuestra el gran desafío que aún queda por delante, sin por ello dejar de valorar positivamente los avances conseguidos ya que se denota un incremento notorio en la incorporación de personas con discapacidad al empleo público según los datos que se presentan en la SFP.

3.4. Datos relevados en las consultas de la investigación

3.4.1. Características de la población participante

En el contexto de la investigación se realizaron entrevistas a responsables del área de Recursos Humanos (RRHH) de las instituciones que accedieron a participar. Los entrevistados fueron 12 responsables, siendo el 33% técnicos y 67% directores de RRHH, como se puede observar en el gráfico⁵.

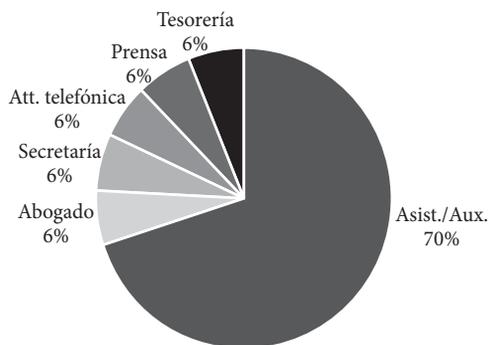
Gráfico N° 2. Directores o técnicos de referencia participantes, por cargos en la Función Pública.



También se realizaron entrevistas a 18 funcionarios con discapacidad. Los cargos que ocupan los participantes son variados (como se puede observar en el gráfico N° 3). Más del 70% de los entrevistados desarrollan tareas administrativas (auxiliares, asistentes, secretariado), siendo solo un participante profesional que desarrolla tareas en su disciplina.

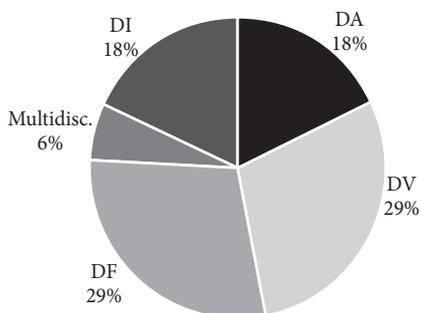
⁵ Si bien se trata de una investigación de tipo cualitativo, para mayor facilidad en la descripción y la interpretación de los datos se plantea el uso de % y número. Bajo ningún término se plantea un análisis cuantitativo.

Gráfico N° 3. Funcionarios/as con discapacidad participantes por cargos en la función pública.



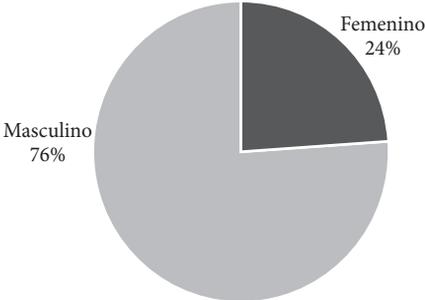
En cuanto al tipo de discapacidad, el 29% de los entrevistados posee algún tipo discapacidad física y discapacidad visual, el 18% algún tipo de discapacidad auditiva o intelectual, y un 6% multi-discapacidad. No se pudo entrevistar a personas con discapacidad psicosocial, ya que la misma sería la menos visibilizada debido a los posibles prejuicios hacia ella.

Gráfico N° 4. Funcionarios/as con discapacidad participantes, por tipo de discapacidad.



En cuanto al sexo de los entrevistados, el 76% corresponde al sexo masculino y el 24% al sexo femenino. La diferencia en los porcentajes de inclusión laboral entre varones y mujeres con discapacidad, evidenciaría una vez más la situación de doble discriminación, por ser mujer y por ser mujer con discapacidad, por la que atravesarían muchas personas.

Gráfico N° 5. Funcionarios/as con discapacidad participantes, por sexo.

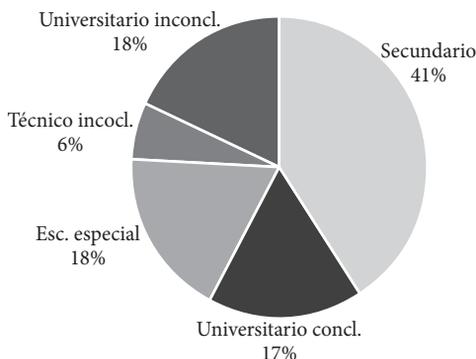


En cuanto al nivel educativo (gráfico N° 6), se vio que 41% de las personas entrevistadas tienen estudios secundarios, y el 18% desarrollaron su escolaridad en centros de educación especial segregados. Además, se observa que 18% de los entrevistados iniciaron alguna carrera universitaria, pero desertaron por diversos factores.

“Mi sueño es ingresar a la Facultad y estudiar Contabilidad, pero como no hay intérprete no hago. Otro sueño es ser modelo y eso sí es más fácil porque no necesito intérprete” (Entrevista 1. Funcionario 1).

“Estudí primero Informática, pero por falta de intérprete me cambié nomás a Filosofía, a Ciencias de la Educación donde cuentan con intérprete” (Entrevista 1. Funcionario 3).

Gráfico N° 6. Funcionarios/as con discapacidad participantes por nivel educativo.



Siguiendo con los datos expuestos en el gráfico N° 7, el 17% manifestó haber concluido sus estudios universitarios. Sin embargo, si esto se relaciona con los cargos que ocupan actualmente no se encuentra correlación, ya que es posible que muchos estén trabajando como asistentes u ordenanzas a pesar de tener estudios superiores.

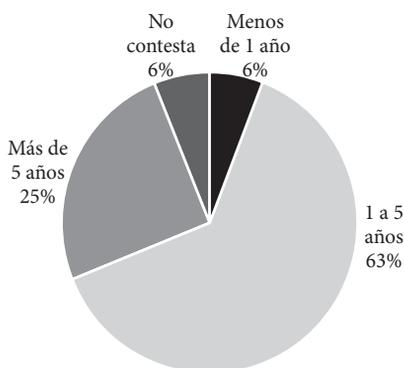
“La mayoría de las Personas con Discapacidad tienen una preparación muy básica, muchas Personas con Discapacidad antes se esforzaban por capacitarse para poder acceder al trabajo y ahora como por la ley están favorecidas por una oportunidad de empleo ya no se esfuerzan tanto en capacitarse. Muchas Personas con Discapacidad no quieren ir al sector privado porque la exigencia es mayor, se genera un fenómeno algo negativo en el sentido de que no desean esforzarse demasiado” (Grupo Conversacional Federación de Sordos).

Si bien los cargos tienen diversas nominaciones, según lo relatado por las personas con discapacidad entrevistadas, se puede denotar que en realidad la mayoría cumple con tareas de ordenanzas y secretaría.

“Me encargo de los documentos, de llevar, traer, ordenar, recibir notas, fotocopias, archivo” (Entrevista 1. Funcionario 8).

“Impresiones, fotocopiar documentos, llevar documentos externamente, registro de notas y memos que llegan y archivo de los mismos” (Entrevista 2. Funcionario 2).

Gráfico N° 7. Participantes por antigüedad como funcionarios.



El 63% tiene una antigüedad de 1 a 5 años, y 25% más de 5 años. Con lo cual se podría afirmar que solo el 25% cuenta con estabilidad laboral.

“24 años, (de trabajo) desde que salí del colegio y un profesor me dio la oportunidad de entrar como practicante” (Entrevista 1. Funcionario 12).

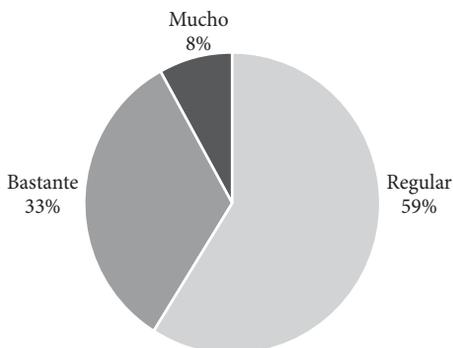
3.4.2. ¿La vigencia de la ley indica conocimiento de la misma?

Como se comentó anteriormente, es la Ley N° 2479/2004 la que establece la obligatoriedad de la incorporación de personas con discapacidad en las instituciones públicas, mientras que la Ley 3585/2008 modifica los artículos 1ro, 4to y 6to y establece el cupo mínimo exigido del 5% para Personas con Discapacidad en las instituciones públicas. Como este aspecto es de fundamental importancia para el acceso de las personas con discapacidad a la función pública, se incluye en esta investigación preguntas relacionadas a la misma.

Se buscó indagar el nivel de conocimiento que tienen los directivos y técnicos de referencia en el área de talentos humanos (RRHH) acerca de la ley, mediante preguntas de autovaloración. Con relación a este punto el 100% de los referentes (directores y técnicos de RRHH)

entrevistados afirmaron conocer la ley mencionada. Ninguno de los entrevistados contestó con poco o nada, sino que todos lo hicieron en mayor medida como regular (59%), bastante (33%) y mucho (8%).

Gráfico N° 8. Valoración de nivel de conocimiento de Directores o Técnicos.



Es altamente positivo que la totalidad de los entrevistados conozcan la legislación. Un dato de relevancia es identificar cómo este conocimiento se traslada a planes institucionales y prácticas inclusivas a nivel laboral (no solo dependientes del área de RRHH).

3.4.3. ¿Se traduce el cumplimiento de la ley en los planes y políticas de inclusión laboral?

Hablar acerca de inclusión laboral y discapacidad en las instituciones públicas propicia que las y los directores, funcionarios, técnicos, referentes y demás actores involucrados, en su papel de agentes activos, identifiquen las necesidades de la administración pública en torno al tema y que a partir de este diagnóstico puedan elaborar y ejecutar un plan estratégico real, que contemple el tema de manera transversal y que sea acorde a la realidad de esa entidad.

Propiciar espacios para reflexionar sobre los prejuicios, creencias y estereotipos que se arraigaron en la sociedad y que restringen la participación de este grupo poblacional en las instituciones, posi-

blemente contribuirá, mucho más allá de este diagnóstico inicial, a la eliminación de conductas discriminatorias y a la generación de efectos multiplicadores de acciones a favor de la igualdad de oportunidades y de trato.

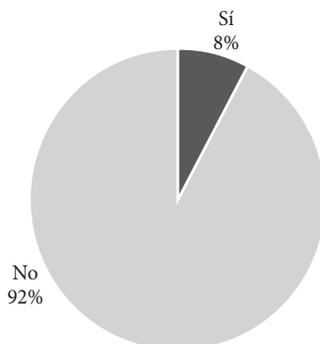
Una política que a partir de estas reflexiones se traduzca en un plan permitirá definir, proponer y realizar los ajustes necesarios para que la inclusión laboral de personas con discapacidad sea efectiva, contemplará las acciones y estrategias pertinentes y permitirá el seguimiento y monitoreo de las metas propuestas con el involucramiento activo de todos.

Con relación a este punto, aunque el conocimiento de la legislación vigente es de vital importancia, no menos importante es la aplicabilidad de la misma a través de las estas políticas y planes institucionales para la incorporación laboral de personas con discapacidad en las instituciones participantes.

En este sentido ante la consulta de la existencia de planes institucionales para la incorporación de personas con discapacidad, el 92% de las personas entrevistadas afirmaron sí contar con el mismo, y el 8% manifestaron no hacerlo.

Sin embargo, con relación a la existencia de metas vinculadas al tema inclusión o inclusión laboral en particular, el 92% manifestó que no cuenta con ellas, lo cual representa una discrepancia considerable en cuanto a la operativización de dichos planes en acciones concretas, que puedan generar un impacto real.

Gráfico N° 9. Metas institucionales vinculadas a la inclusión laboral de PcD.



Esta indefinición de metas acordes a la temática planteada reflejaría por añadidura una dificultad para monitorear, evaluar el cumplimiento y diseñar nuevas metas gradualmente progresivas. Ya que son estas metas y las acciones requeridas para lograrlas a corto, mediano y largo plazo las que marcarían la ruta a seguir.

3.4.4. Una mirada al proceso de inclusión laboral de personas con discapacidad en las entidades públicas

El Decreto N° 6369 determina los procedimientos y mecanismos para el ejercicio de las funciones y atribuciones de la Secretaría de la Función Pública relativas al cumplimiento de la Ley N° 2479/04 y su modificatoria en la Ley N° 3585/08.

El mismo tiene por objeto establecer un marco reglamentario general que garantice en la función pública el respeto de los derechos a la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad en conformidad con las leyes mencionadas (Art. 1).

Incluir a una persona con discapacidad en un puesto laboral no significa únicamente cubrir alguna vacante, sino también comprende procesos que dan seguimiento a las acciones previas a la inclusión, acciones durante la actividad laboral y acciones después de la inclusión, como el seguimiento del proceso laboral.

El documento menciona los procedimientos desde la reserva de vacantes y la previsión de partidas presupuestarias al sistema de selección y procedimiento para ingreso y promoción y la permanencia de las personas con discapacidad en la función pública.

A continuación, se presentan algunos datos obtenidos de las entrevistas, en relación a las diferentes etapas del proceso de inclusión.

Asesoramiento técnico durante los procesos de inclusión

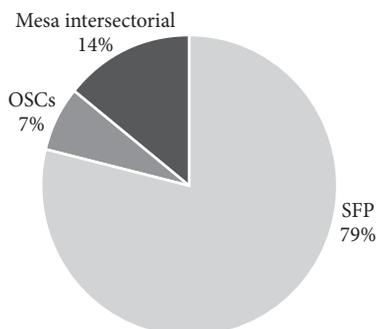
Como se comentó en puntos anteriores, el proceso de inclusión laboral se sustenta en la equiparación de oportunidades y la plena participación social. En la práctica, esto se concreta una vez que la persona se incorpora a un trabajo y, sobre todo, cuando participa de todas las actividades laborales y sociales de la empresa.

Esto significa que además de la incorporación o ingreso propiamente de las personas con discapacidad al empleo, existe la necesidad de acompañar las diversas fases de dicho proceso.

En este sentido, la asistencia técnica a los recursos de las áreas de talentos humanos o de bienestar de personal es un tema clave. Para ello, se preguntó a las personas entrevistadas si recibieron alguna asistencia o asesoramiento acerca de los procedimientos, ajustes u otros aspectos relacionados a una inclusión laboral efectiva de las personas con discapacidad; por parte de quiénes; y si la misma fue continua y sistemática o fue puntual en un determinado momento del proceso.

Se vio que un 79% recibió asistencia técnica de la SFP, un 14% tuvo el apoyo de la mesa interinstitucional para la inclusión efectiva de las personas con discapacidad a la función pública, y un 7% de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan la temática de inclusión laboral.

Gráfico N° 10. ¿Por parte de quiénes recibieron asesoramiento técnico?



Contratación

Para la contratación de personas con discapacidad se deben tener en cuenta algunos aspectos tales como: las características del puesto, las habilidades, destrezas y aptitudes de la persona y las condiciones de accesibilidad en todos los ámbitos.

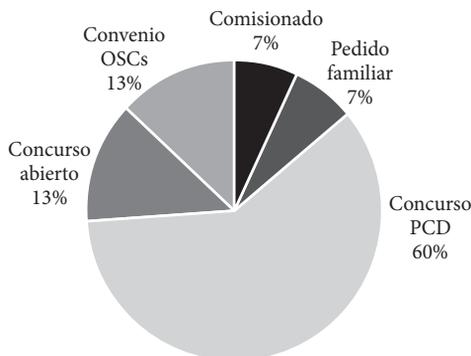
La contratación permite a la institución y a la persona con discapacidad establecer los criterios, reglamentos y condiciones generales de trabajo (derechos y obligaciones, horarios, servicios que se prestan y medidas de seguridad e higiene), procurando el cumplimiento en los criterios y trámites que esto implica.

En cuanto a la modalidad más frecuente de contratación de personas con discapacidad, se vio que el 60% es a través de concursos específicos para esta población (vinculados al cumplimiento de la Ley 3585), siendo solo 13% los que ingresan a través de concursos abiertos, limitando las oportunidades de personas con discapacidad a concursos verdaderamente inclusivos.

“Aunque no hicimos un concurso específico para personas con discapacidad ya sabíamos que debíamos incluir por eso hicimos esa salvedad de que podían presentarse, de cierto modo para ir dando de a poco cumplimiento a la ley” (Entrevista a Directores 1).

“En una de las instituciones entrevistadas, las personas con discapacidad incluidas ingresaron por concursos abiertos de mérito en los cuales hacían la salvedad de que se instaba la participación de personas con discapacidad; no se realizaron concursos específicos. Recién en la fase final de incorporación, cuando ya se les confirmó el trabajo, se les solicitó certificación de SENADIS”. (Observador 1)

Gráfico N° 11. Modalidad de contratación.



Por otro lado, es importante mencionar en el 20% de los casos que acceden a un puesto a través de convenios con organizaciones de la sociedad civil y/o pedidos familiares o contactos personales, reflejan, de alguna manera, prácticas de no cumplimiento de la ley de inclusión laboral, ya que la misma establece que para la contratación de funcionarios con discapacidad a la función pública, se deben realizar concursos específicos.

“Ingresé por un amigo, que me trajo para ayudarlo como secretario. Estuve un tiempo así sin cobrar y después ya fui contratado y a través de la Ley 1626 pude ingresar como nombrado” (Entrevista 1. Funcionario 9).

“A través del programa... trajimos nuestra carpeta. Ahí nos capacitamos para acceder a un trabajo” (Entrevista 1. Funcionario 11).

Por ejemplo, específicamente en una de las instituciones participantes no se rigen por la Ley de la Función Pública, y eso hace que todos sus funcionarios con discapacidad hayan ingresado directamente, y no por concurso.

“La mayoría de los funcionarios fueron contratados ya hace un tiempo. No realizamos concursos. Ley de inconstitucional contra la Ley de la Función Pública. Nosotros nos regimos por nuestra ley orgánica. Tenemos autonomía” (Entrevista a Director 12).

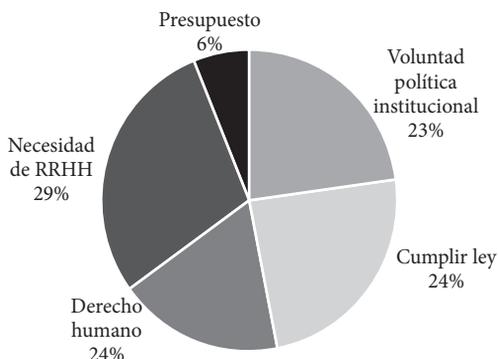
Un aspecto importante a tener en cuenta al realizar una inclusión laboral es el análisis de puestos, ya que a partir de esto se logra tener una mejor perspectiva de colocación en empleos significativos y productos, es decir, la o el candidato adecuado para el empleo adecuado, y por otro lado y no menos importante permite realizar las adaptaciones, reestructuraciones y/o reorganizaciones necesarias para facilitar la inclusión.

En este sentido algunos participantes mencionaron como positivo y valoraron la incorporación de medidas de accesibilidad comunicacional (intérpretes) durante los concursos.

“Vi el llamado a concurso publicado en la web, me acerqué, entregué mis documentos, estaba ansioso por trabajar, esperé el llamado, vine a una entrevista, había intérprete, tuvimos exámenes, pruebas con puntos, después me llamaron a una entrevista personal, hablé con los directores después de sorpresa me tomó que me llamaron porque fui seleccionado”. (Entrevista 1. Funcionario 1).

“Me contaron que estaban buscando y presenté mi carpeta y después vine a la entrevista. Me preguntaban cosas, si yo sabía hacer algo, y después les mostraba, fotocopias, atender el teléfono. Después otro día miré en la página de internet y era yo que quedé”. (Entrevista 1. Funcionario 7).

Gráfico N° 12. Motivo de contratación de personas con discapacidad en las entidades públicas.



Cuando se indaga el motivo de contratación (gráfico N° 12) se observa que el 29% de los referentes de las entidades menciona que es por necesidad de RRHH, siendo 24% por el cumplimiento de la ley. Un 23% por voluntad política o institucional. Un 18% menciona que es por ser un derecho humano, principio de igualdad o búsqueda de trabajo digno. Mientras un 6% afirma que es por disponibilidad presupuestaria para la contratación de personas con discapacidad (que tiene relación con el cumplimiento de la normativa). Esto se puede observar en las siguientes respuestas:

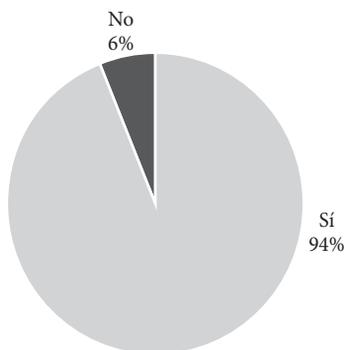
“Primero porque es su derecho y segundo para cumplir con la ley” (Entrevista a Director 8).

“Porque deben tener un trabajo, digno” (Entrevista a Director 12).

En el Art. 1 de la Ley 3585 se considera que para ser beneficiario de la misma el postulante deberá presentar una discapacidad mínima del 33%, siendo indispensable la certificación de discapacidad y del potencial laboral expedida al afecto por el Instituto Nacional de Protección a Personas Excepcionales (INPRO) o por los órganos competentes por él, autorizados en distintos departamentos del territorio nacional. Por lo tanto, es un requisito fundamental presentar el certificado de discapacidad otorgado actualmente por la

Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad.

Gráfico N° 13. Funcionarios con discapacidad con o sin certificación de discapacidad.



Se puede apreciar en el gráfico N° 13 que el 94% de los funcionarios con discapacidad participantes de la investigación cuentan con la certificación correspondiente. El 6% que no cuenta con este documento posiblemente corresponda a ingresos irregulares no acorde con la ley.

En cuanto al procedimiento de contratación establecido por la ley y Decreto 6369/2011, se pudo constatar que 4 entrevistados de 12 mencionan que no tienen ninguna matriz para la valoración de los cargos y perfiles.

“Se conforma la comisión que conforma el Ministro, esa comisión prepara el perfil y se envía todo a SFP y ellos a la Mesa. Una vez que Función Pública homologa se publica en el portal Paraguay Concur-sa y se abre el llamado” (Entrevista a Director 2).

“Vemos donde tenemos necesidad y elaboramos el perfil de acuerdo a las características que se necesitan” (Entrevista a Director 7).

“De acuerdo al puesto realizamos el perfil del candidato. Especificamos en el perfil los tipos de discapacidad por la infraestructura” (Entrevista a Director 8).

“Se confecciona con el área que necesita y a veces se realiza en conjunto con la dirección” (Entrevista a Director 9).

“Relevamos la necesidad del puesto y elaboramos el perfil teniendo en cuenta las necesidades” (Entrevista a Director 10).

Los 8 restantes mencionan que se elabora la matriz en base al perfil y las puntuaciones:

Se elabora en base al perfil y las puntuaciones en base a los requisitos solicitados (Entrevista a Director 4).

“Sí, hay una matriz general y se homologa por SFP según el cargo” (Entrevista a Director 5).

Es valorada por los entrevistados la presencia de documentos/decretos que especifican el procedimiento, los cuales fueron elaborados por la SFP.

Al realizar una evaluación de desempeño para la contratación lo que se pretende es analizar habilidades, competencias, destrezas, capacidades, aptitudes, intereses y motivaciones. En el proceso se debe evaluar a las y los postulantes con base en sus cualificaciones y destrezas y proporcionarles toda la información sobre el puesto.

Es de vital importancia realizar los ajustes necesarios para realizar una verdadera evaluación de acuerdo al perfil de puesto requerido.

En cuanto a la evaluación de desempeño en situaciones prácticas, 6 entidades de las 12 entrevistadas, refieren que “sí” incorporan ajustes y apoyos al momento de la contratación (por ej. lector de texto para personas con discapacidad visual, intérpretes de lengua de señas):

“La comisión se asegura de que la evaluación pueda ser realizada por todos los tipos de discapacidad que se llaman. Se conversó con las Fundaciones para asegurar que los apoyos sean considerados en la evaluación. Las evaluaciones son prácticas” (Entrevista a Director 4).

“Según el tipo de discapacidad por ejemplo para visual ven el programa jaws. La comisión evalúa eso siempre” (Entrevista a Director 1).

“Se solicitan intérpretes de lengua de señas externos, los representantes de las organizaciones participan de todo el proceso como veedores” (Entrevista a Director 4).

Análisis de tareas

Un proceso de inclusión laboral efectiva como tal se inicia antes de la convocatoria, con el análisis de tareas, que permite descomponer las tareas requeridas en elementos más pequeños, en el “paso a paso”, que facilite la comprensión segmentada de la tarea global, la realización de la misma y el entrenamiento adecuado en caso de necesidad.

El ajuste de ciertas actividades (rediseñarlas) es una alternativa válida, sin embargo, se recomienda que la misma sea prudencial para no remarcar las diferencias entre funcionarios con y sin discapacidades.

Este análisis de tareas permitirá finalmente orientar la asistencia necesaria para que el trabajador aprenda la tarea, al principio tal vez con un soporte más individual y cercano, pero con el objetivo de facilitar la posterior autonomía que permita el rendimiento esperado y se respalde más adelante en la colaboración cotidiana de los compañeros de trabajo.

El análisis de tareas debería además incluir aspectos que hagan al perfil del candidato para el puesto, como actitudes requeridas para el trabajo, si la tarea requiere mucho o escaso contacto social, si requiere resolución inmediata de imprevistos, condiciones ambientales particulares, posturas predominantes, etc. Mientras más pormenorizado sea el análisis, más posibilidades habrá de encontrar un buen ajuste laboral entre los candidatos y la tarea.

Este análisis de puestos y sus tareas juega un papel primordial en la inclusión laboral, en tanto permite mejorar las perspectivas de colocación en empleos significativos y productivos, es decir, la persona candidata adecuada para el empleo adecuado.

Sensibilización

Otro elemento importante del proceso de inclusión laboral es el apoyo a quienes van a vivir la experiencia de trabajar con una persona con discapacidad. De alguna manera se podría comentar que las probabilidades de éxito se estrechan en un entorno social y laboral no sensibilizado, o favorable, a la inclusión; lo que puede convertirse en una gran barrera. De allí la importancia de esta fase.

Dentro de este asesoramiento técnico, la sensibilización en la temática se presenta como un punto bastante común entre varias de las organizaciones participantes de la investigación.

Con respecto a la existencia de estrategias de sensibilización para la incorporación de personas con discapacidad a los contextos laborales, se vio que algunas de las entidades realizan acciones.

“Antes de la incorporación realizamos una sensibilización en el entorno sobre el tema de la inclusión. Incluso a veces se cuenta con el apoyo los propios funcionarios con discapacidad para hablar en las sensibilizaciones. También se realizan socializaciones con los directivos a nivel departamental sobre las normativas, el porcentaje de personas con discapacidad, etc. para que ellos proyecten la incorporación de personas con discapacidad” (Entrevista a Director 1).

“Hay acciones previstas dentro del plan operativo anual. Se realizan por ejemplo sensibilizaciones y se les suele invitar a personas externas que realicen los talleres, tratamos de hacer al menos tres en el año” (Entrevista a Director 3).

Se señala la participación no solo de la Secretaría de la Función Pública en estas acciones sino además de técnicos de la SENADIS.

“Tuvimos capacitaciones generales con técnicos de la SFP” (Entrevista a Director 9).

“Tuvimos capacitaciones y talleres con todos los funcionarios, tenemos un convenio con la SENADIS y desde ahí los técnicos vienen a realizar capacitaciones” (Entrevista a Director 10).

Sin embargo, aún se evidencian instituciones que enfocan este tipo de acciones previamente al ingreso de la persona con discapacidad al puesto laboral pero no realizan acciones de esta índole una vez incorporados los funcionarios.

“Estas estrategias no son generalizadas a toda la entidad, sino exclusivamente con las personas que van a estar en directa relación con el funcionario/a con discapacidad... Conversamos con los compañeros directos” (Entrevista a Director 11).

“Lo que hicimos fue conversar con los compañeros directos de estos funcionarios, explicándoles lo que necesitan y solicitando el apoyo” (Entrevista a Director 7).

La sensibilización, como afirma Zondek (2015), apunta a involucrar a las personas con discapacidad y generar una buena disposición hacia ellas, de manera a disminuir barreras que les impidan una inclusión laboral efectiva.

Inducción en el puesto de trabajo: ajustes o modificaciones

La inducción de una persona con discapacidad responde a dos objetivos: la adaptación de la persona al puesto de trabajo, por una parte, y de la empresa a las características de la persona con discapacidad, por otra. Esto les permite valorar las diferencias y las potencialidades de sus competencias.

Se describen diversas formas de acompañamiento durante el proceso de inducción, con un énfasis vinculado a las normativas, pero con poca evidencia de estrategias de apoyos o ayudas para la mejor ejecución de las tareas en cada puesto.

“Se trata de acompañar más de cerca a los nuevos funcionarios hasta que se establezcan en sus puestos” (Entrevista a Director 1).

“Se realiza la presentación general para los funcionarios y después ya quedan a cargo de sus jefes directos para la inducción en las tareas” (Entrevista a Director 6).

Impartir cursos de inducción y capacitación, usando lenguaje simple y sencillo, prever que el mismo tal vez tenga una duración mayor a la realizada para el personal sin discapacidad, en caso de ser necesario, son algunos aspectos tenidos en cuenta durante esta etapa del proceso.

La inducción al puesto de trabajo debe contemplar no solamente la accesibilidad de los materiales, de las salas de capacitación y la accesibilidad comunicacional para que la información sea clara para las personas de recién ingreso.

Una de las instituciones consultadas refirió la realización de un sistema de tutorías con funcionarios de las mismas unidades o departamentos, como una estrategia de mejor acompañamiento a funcionarios con discapacidad incluidos ya en el puesto de trabajo.

“Para esta experiencia del concurso tuvimos un plan de tutores, que era compañeros o jefes cercanos a los funcionarios con discapacidad incluidos, y que acompañaban de cerca su proceso de inclusión. Se formó incluso una comisión de 12 personas que hicimos un recorrido por los puestos de estos funcionarios un tiempo después de su ingreso para monitorear su situación y brindar sugerencias en caso de necesidad” (Entrevista a Director 3).

También reciben apoyo de Organizaciones de la sociedad civil en el proceso de inducción.

“Reciben actualmente apoyo técnico de una organización para realizar un proceso de re inducción considerando la incorporación de un funcionario nuevo” (Entrevista a Director 2).

“También las fundaciones acompañan de cerca este proceso viniendo a ver cómo está el desempeño” (Entrevista a Director 4).

Apoyo en el puesto de trabajo

Tanto desde la Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad, como desde el Decreto N° 6369 reglamentario de la Ley N° 3585 se destaca de manera importante la previsión de

ajustes razonables para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio de los derechos y libertades fundamentales.

La Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad define ajustes razonables, modificaciones y adaptaciones necesarias que no imponen una carga desproporcionada o indebida para garantizar a las Personas con Discapacidad el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales.

El uso de este término está enfocado a que los empleadores realicen ajustes razonables, lo cual implica tomar las medidas pertinentes en función de las necesidades de cada situación concreta, para permitir a las Personas con Discapacidad acceder al empleo, tomar parte en el mismo y progresar profesionalmente (UE, 2000).

Es importante destacar que la permanencia en el puesto de funcionarios públicos con discapacidad implica la obligación por parte de sus entes contratantes de introducir adecuaciones y ajustes razonables necesarios para que la inclusión sea real y efectiva. El desafío consiste en que las instituciones realicen el ejercicio de adaptar los puestos de trabajo específicos a las personas y no ser las personas las que se adapten a los puestos.

En este sentido algunas entrevistas denotan la identificación de apoyos para la inclusión y el mejor rendimiento de sus funcionarios y funcionarias con discapacidad.

“Con la discapacidad auditiva se nota la necesidad de más intérpretes que constituye la mayor dificultad. Con la discapacidad psicossocial suele haber mucha resistencia del entorno porque por la propia discapacidad se dificulta la convivencia laboral, ahí entra muy de cerca nuestra mediación” (Entrevista a Director 1).

En cuanto a la mediación de sistemas de comunicación para minimizar las barreras comunicacionales, por ejemplo, el uso de software informático para personas con discapacidad visual, se ha evidenciado que solo dos entrevistados mencionan tener acceso a dicho software (JAWS), mientras que muchos no tendrían siquiera conocimiento de si lo requieren o no.

“Para poder realizar mejor el trabajo tendría que tener la computadora con el Jaws, por ejemplo. Pero como ese programa se licita y si no tiene es ilícito usar en una entidad pública, por eso no podemos utilizar. Terminó haciendo doble trabajo yo y también mis compañeros” (Entrevista 2. Funcionario 2).

Tanto de parte de los directores y técnicos de RRHH como de los funcionarios con discapacidad, se menciona la existencia de apoyos vinculados a medidas de accesibilidad comunicacional, como se ve reflejado en los siguientes comentarios.

“Tenemos funcionarios comisionados del centro de relevo, ellos tienen su intérprete” (Entrevista a Director 8).

“Pensamos que sería más difícil con las personas con discapacidad auditiva pero la Secretaría de la Niñez y Adolescencia está capacitando a sus funcionarios en la lengua de señas. No contamos con intérprete” (Entrevista a Director 2).

“El año pasado a través de Recursos Humanos se consiguió el curso básico de lengua de señas para doce personas (funcionarios de la institución) en la Municipalidad de Asunción y crearon un espacio de lengua de señas entre los compañeros. Así, 15 compañeros más aprendieron lengua de señas básico, sin certificado, pero utilizan y manejan básicamente (se autodenominan como usuarios de lengua de señas, pero no intérpretes)” (Observador 1).

Si bien se identifican algunas medidas de accesibilidad metodológica o instruccional, como por ejemplo la adecuación de instrucción en notas, se observan en la mayoría de las entrevistas, que las mismas no corresponderían una evaluación exhaustiva del verdadero apoyo requerido por la persona. Es decir, los apoyos en el puesto no se identifican o evalúan como parte del proceso de inclusión, sino como una práctica general.

“Se les dan las consignas bien detalladas. A veces se le anotan cosas cuando están fuera de sus tareas cotidianas y a los que ella no está acostumbrada” (Entrevista a Director 6).

Es importante destacar que aún se evidencian casos donde pareciera que la “responsabilidad” de la inclusión es de las personas con discapacidad.

“Hay algunos con discapacidad auditiva que hablan un poco o leen los labios; se hacen entender. La intérprete acompaña más bien los eventos, en el cotidiano los compañeros. Cuando ingresamos acá, nos comentaron de la tarea, me dieron la lista de teléfonos internos, nos dieron en papel porque ellos no tenían experiencia, yo llevé a mi casa y mi señora me grabó en audio y en mi teléfono, así nos manejamos. No tenemos computadora” (Entrevista 2. Funcionario 11).

En ciertos casos la necesidad de apoyo en el puesto es mínima debido a la autonomía de la persona con discapacidad antes de ingresar al puesto de trabajo.

“La persona con discapacidad visual, por ejemplo, prácticamente se maneja solo” (Entrevista a Director 6).

“Todos son independientes acá en la institución, se manejan solos, la persona con discapacidad visual siempre nos impresiona como hace todo solo” (Entrevista a Director 7).

Formación o desarrollo de capacidades en funcionarios con discapacidad para un mejor funcionamiento en su puesto de trabajo.

En lo que corresponde a la formación profesional y la capacitación de los funcionarios con discapacidad, se deben generar acciones que tomen en cuenta las necesidades y características de las mismas, así como evaluar las acciones que se pueden instrumentar a favor de su capacitación en el trabajo.

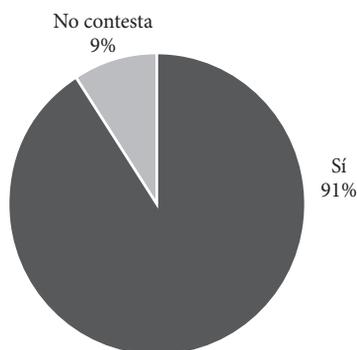
La formación profesional deberá, en lo posible, “poner a las personas en condiciones de ejercer una actividad económica que les permita utilizar sus conocimientos o aptitudes profesionales, habida cuenta de las perspectivas de empleo” (OIT, 1983: s/p).

Los funcionarios con discapacidad, a través de la capacitación y la formación continuas, desarrollan sus capacidades laborales personales y colectivas para tener mayor permanencia, movilidad y

ascenso; e impactar directamente en la productividad y la calidad de sus funciones laborales.

Con respecto a formación y capacitación, 10 de las 12 entidades consultadas indican que existe un relevamiento de las necesidades y demandas de capacitación a nivel general, aunque solo se mencionaron dos casos donde la Dirección de Talentos o de Recursos Humanos relevó puntualmente las necesidades de capacitación de las personas con discapacidad.

Gráfico N° 14. Participación de PcD en capacitaciones.



Adicionalmente, se indagó si participan de las capacitaciones y se vio que 91% tienen oportunidad de participar de las capacitaciones realizadas para todos los funcionarios.

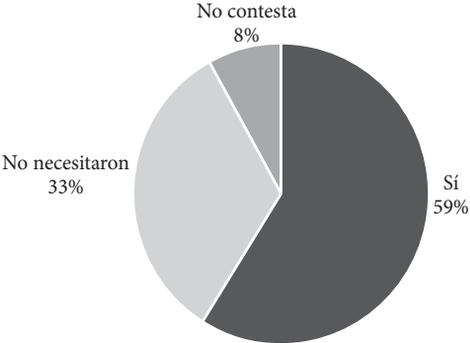
“Sí participan de las capacitaciones generales” (Entrevista a Director 6).

Una barrera, nuevamente identificada, guarda relación con el nivel de autonomía de las personas con discapacidad para asistir a capacitaciones fuera de la institución.

“Sí participan los funcionarios en las capacitaciones y se trata de tener en cuenta los ajustes, por ejemplo, que el intérprete de lengua de señas lo acompañe en caso de tratarse de discapacidad auditiva. Hay una barrera para la participación en el caso de las Personas con Discapacidad que dependen de otras personas para llegar a las capacitaciones externas” (Entrevista a Director 1).

En cuanto a los apoyos y ajustes requeridos para la participación en las capacitaciones (gráfico N° 15), se vio que el 59% tuvieron en cuenta los apoyos, 33% no necesitaron y el 8% no contestó. Sin embargo, no se percibe con claridad si hubo una evaluación de las medidas de accesibilidad y el apoyo para asegurar que las personas con discapacidad pudieran tener un aprovechamiento real de las jornadas de capacitación.

Gráfico N° 15. Apoyo y ayudas técnicas provistas.



Monitoreo y evaluación en el puesto de trabajo

Corresponde al proceso de supervisión, evaluación y acompañamiento continuo al trabajador –con el fin de comprobar los resultados–, realizar los ajustes necesarios tanto por parte del trabajador como por parte del contexto, y detectar oportunamente las posibles dificultades. El seguimiento resulta imprescindible para aumentar las probabilidades de un desempeño laboral exitoso y permitir la continuidad y progresión en la trayectoria laboral.

El monitoreo periódico de las condiciones y el clima laboral de las personas con discapacidad permitirán darle un seguimiento al plan de acción que cada institución desarrolle; y, asimismo, contribuirá a establecer de manera puntual y concreta aquellos ajustes, modificaciones o recomendaciones que deben realizarse para facilitar la permanencia en condiciones de igualdad de los funcionarios con discapacidad.

La mayoría de las instituciones expresan que los procedimientos de monitoreo y evaluación son comunes a todos los funcionarios en sus puestos de trabajo durante periodos establecidos, que no son específicos para personas con discapacidad.

“Se realiza un monitoreo dentro de la limitación de los recursos de la sección. Pero más bien se enfocan en las demandas concretas ante situaciones específicas. Son registros comunes de recursos humanos como cualquier otro funcionario” (Entrevista a Director 1).

Algunos refieren que las jornadas de monitoreo son escasas incluso para personas sin discapacidad.

“Una estrategia identificada como positiva propone reuniones una vez a la semana, donde la intérprete indaga a cada funcionario con discapacidad auditiva, cómo va su proceso, pasando luego las inquietudes si las hubiere a la Dirección de Talentos humanos para su registro y revisión” (Entrevista a Director 4).

Algunas entidades reciben este apoyo en el monitoreo y seguimiento por parte de organizaciones de la sociedad civil del sector.

“Las personas con discapacidad intelectual por la Fundación Saraki tienen un facilitador que cada tanto viene a evaluarlos y a ver como están. Generalmente con ellos se conversa y también está las evaluaciones generales para todos los funcionarios” (Entrevista a Director 10).

Promoción de Personas con Discapacidad en su entidad

Con referencia a la promoción de Personas con Discapacidad, se observa pocas oportunidades para ellas, ya que los concursos internos no contemplan ajustes razonables.

En la mayor parte de las respuestas consignadas, es clara la ausencia de una política de promoción de funcionarios. Además, en las evaluaciones que se realizan no se consideran la promoción de las personas con discapacidad.

“A lo sumo para ser nombrados deberían pasar por el concurso interno” (Entrevista a Director 5).

Una de las estrategias planteadas por una de las instituciones para incentivar la promoción interna de personas con discapacidad es el establecimiento de cupos para las mismas.

Se hacen concursos internos para nombramiento y de 5000 vacancias se hizo la reserva de 250 plazas exclusivas para funcionarios con discapacidad contratados para pasar a estar nombrados, y allí por ejemplo se presentaron médicos y enfermeras con discapacidad que no estaban siendo visibilizados. Apenas unas 50 plazas se pudieron cubrir (Entrevista a Director 1).

Desvinculación del puesto

Entre las instituciones participantes no se identifican casos de desvinculación, aunque si fuera necesario, manifestaron que usarían el mismo procedimiento que utilizarían con otros funcionarios.

“No hay casos de despidos. Existirían si incurren en faltas graves como otros funcionarios y que nada tengan que ver con la discapacidad” (Entrevista a Director 1).

“No realizamos desvinculación para personas con discapacidad, si reubicación de puesto. Si es necesario enseñarles, para eso está el centro de capacitación” (Entrevista a Director 12).

Solo una entidad mencionó la apertura de un sumario y advertencia, por llegadas tardías.

“Hasta la fecha tuvimos uno que fue sumariado por llegadas tardías, ahora está con una advertencia” (Entrevista a Director 11).

3.4.5. Articulación intra e interinstitucional

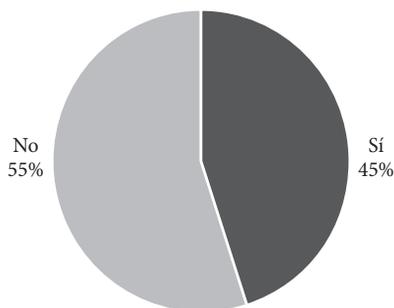
La sensibilización, el monitoreo y las evaluaciones continuas de desempeño, son tareas que deben realizarse en forma continua como parte de la rutina de trabajo más aún cuando están involucrados procesos de inclusión. Se debe acompañar antes, durante y después de la inclusión laboral de personas con discapacidad, pues

siempre será necesario abrir nuevas oportunidades de trabajo para otras personas y realizar acciones conjuntas con todos los actores involucrados en esta tarea.

De esto se deriva la importancia de la articulación entre las direcciones internas de las instituciones, con otras instituciones que comparten experiencias de inclusión laboral de Personas con Discapacidad y con figuras representativas como la Secretaría de la Función Pública, la Mesa Interinstitucional de Inclusión Laboral y las organizaciones de la sociedad civil vinculadas al tema.

“La falta de conocimiento dificulta además el monitoreo en las entidades” (Grupo Conversacional Federación de Sordos).

Gráfico N° 16. Articulación entre direcciones.



En lo que hace a la articulación entre direcciones, los resultados evidencian que en el 55% de los casos no se dio esta dinámica de comunicación, mientras que el 45% de los entrevistados si afirmaron articular acciones con otras dependencias o unidades.

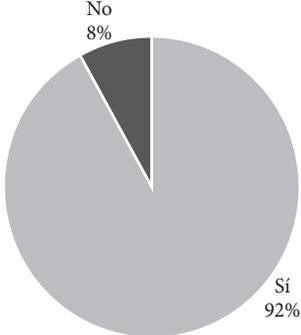
Esto pareciera estar vinculado a la visión de centralizar la temática de bienestar del personal al área de RRHH y más específicamente la atención a personas con discapacidad.

La “tensión” entre las necesidades específicas del sector, versus la verdadera inclusión de los funcionarios a la política de RRHH se evidencia con mucha fuerza sobretodo en algunas de las entidades.

Se pudo ver por ejemplo ciertas prácticas que, fundadas en la atención más específica a las demandas del sector, generan espacios dirigidos a estos funcionarios exclusivamente, no como parte del funcionariado general.

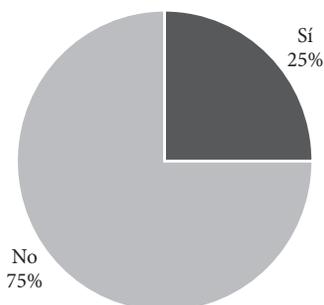
La institución crea una sección de discapacidad encargada de la incorporación, permanencia y promoción de funcionarios con discapacidad; dependiente de la Dirección General de RRHH dentro de una sub dirección de Relaciones Laborales, pero como una sección diferenciada para Personas con Discapacidad dentro de la destinada al bienestar del personal.

Gráfico N° 17. Articulación con SFP.



Cuando se habla de articulación, es además fundamental la participación activa de diversos sectores, instituciones y organizaciones, y de la comunidad en general. El 92% de las personas encuestadas comentó que sí existe una articulación.

Gráfico N° 18. Articulación con Mesa Interinstitucional.



Por último, al preguntar sobre el nivel de articulación con la mesa interinstitucional para la inclusión efectiva de personas con discapacidad en la función pública, el 75% de los encuestados dijo que no existe articulación, mientras el 25% respondió que si existía. En la visión de las personas encuestadas existe mayor articulación directa con la Secretaría de la Función Pública y no con el ente encargado de las políticas de inclusión laboral, personificado en la mesa interinstitucional.

3.4.6. Identificación de los obstáculos que enfrentan las personas con discapacidad para la inclusión laboral a la función pública

Uno de los objetivos específicos planteados en esta investigación fue el de identificar los obstáculos arquitectónicos, actitudinales y comunicacionales que enfrentan las personas con discapacidad para el ingreso a la función pública. No obstante, se detectaron otros tipos de barreras, como las programáticas, metodológicas, instrumental, considerando al marco de referencia utilizado en esta investigación.

A continuación, se presentan las barreras observadas y sus medidas de accesibilidad, por lo que se describen algunas de las características relacionadas a los diferentes tipos de accesibilidad, las cuales fueron realizadas en el marco de la investigación y abarcan las encontradas en las instituciones participantes y los sitios que utilizan los y las funcionarios con discapacidad para su desempeño cotidiano.

Tabla N° 14. Análisis de accesos y barreras a procesos de inclusión de personas con discapacidad.

Etapas	Barrera percibida	Tipos
1. Contratación	Dificultades presupuestarias o burocráticas para la incorporación. Personas nuevas en la comisión que no conocen del tema (Director 1). Disponibilidad de cargos y presupuesto (Director 5). Barreras presupuestarias (Director 2). Dificultades para obtener su certificado en SENADIS, el horario de atención, los picos de calor, el tiempo de espera contraproducente por su propia discapacidad, las rampas no le parecieron muy apropiadas (empinadas). Solo ficharse le llevó más de 3 horas (Entrevista 1. Funcionario 5).	Programática
	Como barrera para la incorporación la poca formación o experiencia laboral de los candidatos/as con discapacidad que se presentan a los concursos ya que les cuesta mucho contar con experiencias previas (Director 6).	Metodológica
	Las personas con discapacidad física leve se desplazan con normalidad, pero cuando se incorpore la persona usuaria de sillas de ruedas habrá que realizar ajustes en la infraestructura (Director 2).	Arquitectónico
	Para ingresar aquí ningún obstáculo, pero sí en los otros lugares donde me presenté sufrí discriminación, y falta de respeto total. En algunos lugares no ven tu esfuerzo y capacidad, sino que si les gusta o no tu cara (Entrevista 2. Funcionario 8).	Actitudinal
2. Análisis de tareas	A veces cuando entregaba notas me hablaban y yo no entendía entonces les pedía que le llamaran a mi compañera, les anotaba su número y ella les explicaba (Entrevista 1. Funcionario 1).	Comunicacional
	En la recepción se encuentra una persona con discapacidad visual y otro joven sin discapacidad. El funcionario contesta el teléfono y deriva las llamadas cuando el otro joven está ocupado, pero éste es sumamente proactivo y no se le pudo observar realizando la tarea ni muy ajetreado durante alrededor de una hora mientras aguardaba en la recepción (Observador 1).	Actitudinal
	Un problema con el cual nos solemos encontrar es la dificultad para la movilidad de los puestos laborales, por ejemplo, a veces se incorpora una persona con discapacidad para un puesto de auxiliar administrativo y después en la práctica nos damos cuenta que no puede cumplir con los requerimientos del trabajo cotidiano, pero como no podemos moverle de puesto surge toda una problemática. A veces tenemos que buscar alternativas y ver la manera de re-acomodarle al funcionario para que no quede sin funciones (Director 3).	Metodológica/ Instrumental

Etapa	Barrera percibida	Tipos
3. Sensibilización	A partir de la entrevista con una de las referentes se infieren prácticas poco comunes con otros funcionarios sin discapacidad. Por ejemplo: no se le llama la atención cuando cometen una falta, sus evaluaciones son más permisivas, se le facilitan traslados para actividades externas que no se le da otros funcionarios (Director 3).	Actitudinal
3. Sensibilización	La discapacidad intelectual y la psicosocial son los mayores desafíos. No todas las personas están predispuestas a trabajar con personas con estas discapacidades (Director 3).	Actitudinal
4. Inducción	Al comienzo del trabajo fue difícil porque ellos no entendían mi idioma ni yo tampoco, pero de a poquito fuimos comunicándonos y haciendo el trabajo (Entrevista 1. Funcionario 1).	Comunicacional
	Se realiza la presentación general para los funcionarios y después ya quedan a cargo de sus jefes directos para la inducción en las tareas (Director 6).	Metodológica
5. Apoyo en el puesto	Sería fundamental que tengamos todos los instrumentos. Para poder realizar mejor el trabajo tendría que tener la computadora con el Jaws, por ejemplo, pero como ese es un sistema que necesita de licitación y si no tiene es ilícito usar en una entidad pública, por eso no podemos utilizar y no puedo tener una computadora adaptada... Hago doble trabajo yo y también mis compañeros. (Entrevista 2. Funcionario 1). Cuando ingresamos acá, nos comentaron de la tarea, me dieron la lista de internos, nos dieron en papel porque ellos no tenían experiencia, yo llevé a mi casa y mi señora me grabó en audio y en mi teléfono, así nos manejamos. No tenemos computadora. Así sería más fácil. (Entrevista 2. Funcionario 11).	Instrumental
	No hay rampas para los que están en sillas de ruedas (Entrevista 1. Funcionario 10). El edificio no está preparado para personas con discapacidad física, no tenemos rampas, solo escaleras. Sabemos que esto es algo que tenemos que en algún momento mejorar (Director 8).	Arquitectónica
6. Formación o desarrollo de capacidades	Ellos participan en todas las actividades de la institución a no ser que sus padres no quieran o no puedan llevarles (porque algunos dependen de otra persona para el traslado) (Director 6).	Actitudinal/ Arquitectónica
7. Monitoreo y evaluación en el puesto trabajo	En los casos de discapacidad psicosocial también se acompaña muy de cerca y es muy difícil porque muchas de estas personas no aceptan su discapacidad (Director 3).	Actitudinal
8. Promoción de personas con discapacidad.	Una barrera para mí es la falta de educación para personas con discapacidad, porque no pudieron acceder a una educación y no pueden competir con los demás que sí tienen educación (Entrevista 1 Funcionario 9). Hubo concursos internos, pero ellos no llegaron a ingresar. Prácticamente el puesto al que ingresan es el puesto en el que se quedan (Director 6).	Programático

Fuente: Elaboración propia.

El paradigma de la inclusión trae la presuposición de que es necesario desarrollar y aplicar un conjunto de tecnologías para tornar accesibles los sistemas sociales generales. Las medidas de accesibilidad, a su vez, contribuyen decisivamente a un mejor funcionamiento de las personas, con o sin discapacidad, en el proceso de inclusión laboral.

En la década del '90, se comprendió que la accesibilidad debe seguir los principios del diseño universal, según el cual los ambientes, los medios de transporte y los utensilios deben ser proyectados para todos (por tanto, no solo para personas con discapacidad). Y, con el advenio del paradigma de la inclusión y del concepto de que la diversidad humana debe ser valorizada en todos los sectores sociales comunes, se entiende hoy que la accesibilidad no se limita a la dimensión arquitectónica, ya que existen barreras de varios tipos también en otros contextos, como se explicó anteriormente.

Una sociedad podría ser llamada inclusiva cuando consiga implementar medidas efectivas de accesibilidad en los seis contextos citados anteriormente.

En función a lo expuesto se observó la aplicación de ciertas medidas de accesibilidad en las entidades participantes de la investigación, algunas de las cuales se mencionan a continuación en la siguiente tabla.

Tabla N° 15. Medidas de accesibilidad identificadas.

<p>Accesibilidad comunicacional</p>	<p>El año pasado a través de recursos humanos se consiguió el curso básico de lengua de señas para 12 personas (funcionarios de la institución) en la Municipalidad de Asunción y crearon un espacio de lengua de señas entre los compañeros. Así, 15 compañeros más aprendieron lengua de señas básico, sin certificado, pero utilizan y manejan básicamente (se autodenominan como usuarios de lengua de señas, pero no intérpretes) (Entrevista a Director 1). Cuentan con un intérprete. Se han hecho cursos de lengua de señas para los funcionarios (Entrevista a Director 1). Acá ya saben que me tienen que hablar de frente, para que yo vea los labios, más despacio o con señas. (Entrevista 1. Funcionario 3). Los compañeros tienen lengua de señas básica y periódicamente realizan cursos para que más compañeros adquieran esta modalidad de comunicación y se relacionen con los compañeros con discapacidad auditiva (Observador 1).</p>
<p>Accesibilidad arquitectónica</p>	<p>Acá bien, dentro de mi área me manejo bien, tengo baño adaptado, hay ascensor, las puertas son anchas (Entrevista 1. Femenino 12). La accesibilidad del edificio es poca todavía, logramos poner rampas en algunos lugares, pero es mucho lo que nos falta todavía. Dentro del plan que realizamos está presente la importancia de realizar las modificaciones (Entrevista a Director 10).</p>
<p>Accesibilidad Actitudinal</p>	<p>Tuve rápida aceptación de mi jefa y mis compañeros. Eso es de ambas partes también no solo la sociedad debe adaptarse, también la persona con discapacidad, es un proceso mutuo (Entrevista 1. Femenino 1). Me explican bien todo lo que tengo que hacer. Mis compañeros me ayudan, me siento bien acá. Mi jefa también me ayuda. (Entrevista 1. Funcionario 3). Mis compañeros son buenos y me ayudan (Funcionario 7). Lo que hicimos fue hablar con los compañeros para que ayuden principalmente al compañero con discapacidad visual cuando necesita ayuda (Entrevista a Director 7).</p>

4.
REFLEXIONES FINALES
Y APORTES DE LA
MESA DE INCLUSIÓN
LABORAL EFECTIVA,
GRUPO ASESOR DE LA SFP

Con referencia al modelo o paradigma que guía las prácticas de inclusión laboral es importante destacar que desde un modelo inclusivo no se pretende únicamente cubrir alguna vacante, sino también implicar procesos que den seguimiento a las acciones previas a la inclusión, acciones durante la actividad laboral y acciones posteriores a la incorporación, como el seguimiento del proceso laboral.

En este sentido, las palabras del representante de Gabinete de la Secretaría de Estado reflejan los esfuerzos de la misma en esa dirección al manifestar que

“Como Secretaría de Estado, de defensa de derechos, nosotros consideramos como inclusión el ingreso, la capacitación, la permanencia y la promoción. Si no se cumplen todos estos aspectos no podemos hablar de que la persona esté incluida en la función pública” (Grupo Conversacional, Dirección General y SENADIS).

Esto trae a colación aspectos muy importantes del paradigma de la inclusión laboral efectiva ya que recuerda que la misma no se centra solo en la búsqueda de oportunidades laborales dentro del principio de “equidad” para el cual las medidas de acción positiva son eficaces, pero no son el único aspecto a considerar.

En sí mismas ellas no necesariamente reflejan esfuerzos planificados, sistemáticos, sostenidos y permanentes de asegurar bienestar integral en el puesto de trabajo, oportunidades y acciones que garanticen la permanencia en el puesto con las medidas de apoyo y ajuste requeridas para un buen desempeño y finalmente una evaluación acorde y con miras a la promoción personal y profesional de dichos funcionarios.

Se encontraron instituciones donde personas específicas, tienen como función encargarse de los funcionarios con discapacidad, lo cual invita a revisar el paradigma bajo el cual se da esta práctica ya que existiría un abordaje práctico que demuestra preocupación por la temática, pero, al mismo tiempo se aleja de un modelo inclusivo bajo la figura del “especialista a cargo”.

Es interesante analizar la creación interna de direcciones de atención a personas con discapacidad, lo que de por sí reflejaría un paradigma no inclusivo ya que se argumenta que no cuentan con “recursos especializados en discapacidad”, necesarios según su visión para monitorear a los funcionarios que presentan algún tipo de discapacidad. Se encontraron testimonios con prácticas más integradoras que inclusivas, donde el énfasis está en el déficit y la dificultad de la persona, es la persona con discapacidad la que debe ajustarse, nivelarse o prever su ajuste y no se ve esto como una corresponsabilidad de la entidad empleadora.

Es importante destacar que aún se evidencian casos donde pareciera que la responsabilidad de la inclusión es de las personas con discapacidad.

La coyuntura actual obliga a repensar acerca de estas medidas de acción positiva de ingreso como un elemento más del proceso de inclusión, un paso fundamental pero no así, el objetivo final del mismo.

“Podríamos afirmar que en estos momentos el ingreso está asegurado y muy bien trabajado desde la SFP y la Mesa pero que al interior de las instituciones hay una realidad que, si bien se conoce con dificultades, ya no está a nuestro alcance. Antes era cumplir con la ley sin perfiles de puesto, sin funciones, solo tener personas con discapacidad por cumplir la ley. Mucho menos se pensaba en promociones. Incluso anteriormente, hay evidencias, de que las personas con discapacidad no fueron evaluadas por el simple hecho de ser personas con discapacidad, porque no cumplían ningún rol específico y, por ende, no tenían nada que evaluarles. SENADIS está actualmente trabajando en este sentido con recursos humanos realizando algunas capacitaciones, porque las instituciones incluyen, pero después no saben qué hacer” (Grupo Conversacional, SENADIS).

Los resultados de la investigación parecen coincidir con apreciaciones de referentes del ámbito ya que manifiestan que lo que usualmente se ve en las instituciones es:

“Más funcionarios con discapacidad incluidos que antes, pero la mayoría no está en las mejores condiciones laborales, ya sea por falta de funciones definidas, por falta de tareas adecuadas o incluso por situaciones de malos tratos. La falta de los ajustes se ve” (Grupo Conversacional, Fundación Saraki).

Con relación a la contratación y al ingreso en sí a la función pública se evidencia que los últimos diez años, correspondientes a la implementación de la Ley N° 2479, se realizaron concursos públicos para el acceso a puestos del Estado por parte de las personas con discapacidad. Es valorada positivamente por los entrevistados la presencia de documentos y decretos que especifican el procedimiento, los cuales fueron elaborados por la SFP.

“Otra dificultad que se observa es la centralización de procesos de concurso en Asunción ya que se llama a concurso para Personas con Discapacidad en la central pero no se llama a concurso en oficinas regionales o el interior del país” (Grupo Conversacional, Dirección de Relaciones Interinstitucionales y SENADIS).

Otro elemento relevante en este sentido tiene que ver con la poca claridad de los conceptos y criterios unificados que manejan los referentes y que podrían estar sesgando la manera en la cual hoy están siendo, en primer lugar, agrupadas dentro de las estadísticas de la SFP, las personas con discapacidad incluidas según su tipo de discapacidad y, por otro lado, la manera en la cual están siendo atendidas sus necesidades de ajustes.

Hay una duda con respecto a la claridad de los conceptos que manejan los referentes y podría sesgar la manera en la cual están siendo agrupados los tipos de discapacidad. Los criterios podrían variar de una a otra institución y tal vez limitar la veracidad de los porcentajes correspondientes a los tipos de discapacidad.

“Algunas respuestas pudieron estar sesgadas porque muchos referentes incluso no tienen muy asimilados los conceptos de ajustes, el paradigma inclusivo y por lo tanto no los reconocen, al igual que las propias Personas con Discapacidad” (Grupo Conversacional, Fundación Saraki).

Con relación a este punto se menciona que el aspecto de los

“Factores psicosociales asociados como un dato que figura en los certificados de discapacidad requeridos constituye un dato interesante, pero podría llevar a una confusión en la interpretación de los referentes acerca de cuál de los aspectos prevalece a la hora de definir su tipo de discapacidad, cómo los agrupan en categorías de discapacidad según criterios, etcétera” (Grupo Conversacional, Fundación Saraki).

La no participación en la investigación de personas con discapacidad psicosocial confirma una invisibilidad de esta población y el estigma que la rodea.

En el discurso de los entrevistados se puede observar cierta resistencia de ambas partes, tanto desde las personas con discapacidad psicosocial para certificarse, como de las personas encargadas de Recursos Humanos a sugerirle a las personas con este tipo de discapacidad a realizar esas gestiones de certificación.

“Es mínima la cantidad de personas con discapacidad psicosocial que solicita la certificación” (Grupo Conversacional, Dirección de Relaciones Interinstitucionales y SENADIS).

Siguiendo con el proceso, al realizar una evaluación de desempeño para la contratación se debe recordar que lo que se pretende es analizar habilidades, competencias, destrezas, capacidades, aptitudes, intereses y motivaciones. En el proceso se debe evaluar a las y los postulantes con base en sus cualificaciones y destrezas y proporcionarles toda la información sobre el puesto. Es de vital importancia implementar los ajustes necesarios para realizar una verdadera evaluación de acuerdo al perfil del puesto requerido.

En cuanto a la modalidad más frecuente de contratación de personas con discapacidad, se vio que el 60% ingresan por concursos específicos para esta población, (vinculados al cumplimiento de la Ley N° 3585), siendo solo 13% los que ingresan a través de concursos abiertos con participación de personas con discapacidad, limi-

tando las oportunidades de personas con discapacidad a concursos verdaderamente inclusivos.

Es importante mencionar que el 20% de los casos de esta investigación accedieron a un puesto a través de convenios con organizaciones de la sociedad civil y/o pedidos familiares, contactos personales que de alguna manera reflejan prácticas de no cumplimiento de la ley.

“En este sentido, la secretaría de Estado aclara que las personas incluidas hace por lo menos cinco años indefectiblemente pasan por el concurso como requisito fundamental. Los ingresos anteriores a ese tiempo tal vez podrían contemplar ingresos irregulares (por contactos) pero hace al menos cinco años el concurso es el medio obligatorio establecido de ingreso. Con mayor énfasis aún en estos dos últimos años, ya que el funcionario que no ingresa por el mismo, no cuenta con su código y por lo tanto no puede cobrar ni contratada y mucho menos nombrada. Al menos los concursos que acompaña la Mesa se considera que son concursos buenos, correctos, pero no todas las instituciones acuden tampoco a la Mesa para ser asesoradas” (Grupo Conversacional, Dirección de Relaciones Interinstitucionales y SENADIS).

“Otro aspecto importante es que a partir del 2013 se cuenta con el apoyo del Ministerio de Hacienda, ya que, para ingresar a la Función Pública, si o si el procedimiento es el concurso ya que para poder cargar en SINAR se requiere un documento que habilita al funcionario después del concurso. Se valora también el apoyo de las Organizaciones de la sociedad civil, de la mesa interinstitucional y que esto posibilita una mayor transparencia en los procesos de inclusión” (Grupo Conversacional, Secretaría de la Función Pública).

El desafío es el de equipar el cumplimiento de la ley con la demanda institucional

“Para promover que las personas con discapacidad estén realmente activas y en condiciones de calidad y con un plan de carrera. Ahí se evita el vicio de contratar personas sin funciones solo para cumplir el cupo y eso deriva en otras dificultades. El 5% no es el fin en sí mismo,

tiene más valor hacer un plan institucional, trazar metas y que las Personas con Discapacidad se incluyan con calidad” (Grupo Conversacional, Fundación Saraki).

Es altamente positivo que la totalidad de las personas entrevistadas conozcan la legislación referida a la inclusión laboral de las personas con discapacidad, con auto calificaciones entre regular y bueno. La investigación revela la existencia de muchas valoraciones positivas de parte de los participantes en cuanto a lo normativo y al ingreso de las personas con discapacidad a la función pública valorando el aporte de la ley para el acceso al empleo y a la vez, hay muchos desafíos en torno a la calidad del desempeño una vez incluida la persona.

Si bien se considera que siguen existiendo desafíos importantes en el proceso de inclusión, más allá de la incorporación al puesto, y por sobre todo centrado en una gran necesidad de revisar los aspectos de evaluación y promoción interna de las Personas con Discapacidad. Se menciona la valoración positiva del soporte de la SFP en cuanto a la incorporación por parte de los referentes de Recursos Humanos.

Un dato de relevancia es identificar cómo este conocimiento se traslada a planes institucionales y prácticas inclusivas a nivel laboral (no solo dependientes del área de Recursos Humanos). Hablar acerca de inclusión laboral y discapacidad en las instituciones públicas propicia que las y los directores, funcionarios, técnicos, referentes y demás actores involucrados, en su papel de agentes activos, identifiquen las necesidades de la administración pública en torno al tema y que a partir de este diagnóstico puedan elaborar y ejecutar un plan estratégico real, que contemple el tema de manera transversal y que sea acorde a la realidad de esa entidad.

Se vio que un 79% refiere haber recibido asistencia técnica de la Secretaría de la Función Pública, un 14% tuvo el apoyo de la mesa interinstitucional para la inclusión efectiva de las personas con dis-

capacidad a la función pública y un 7% de Organizaciones de la Sociedad Civil que trabajan la temática de inclusión laboral.

En este sentido algunos participantes mencionaron como positivo y valoraron la incorporación de medidas de accesibilidad comunicacional (intérpretes) durante los concursos.

La incorporación de ajustes razonables pretende ampliar las capacidades de las personas, así como crear, proveer y facilitar oportunidades, con un sentido de equidad y supone, por una parte, potenciar a las personas con algún tipo de discapacidad y, por otra, crear o facilitar oportunidades para la utilización de sus capacidades a personas con mayores dificultades.

Si bien no se tienen registros de casos que requirieron ajustes y no recibieron, se tuvieron testimonios que indican más bien experiencias integradoras, donde el que tiene el déficit o la dificultad es el responsable de nivelar o ajustarse a los requerimientos y no se da como corresponsabilidad con la entidad empleadora.

La no visualización de parte de los referentes y de las propias personas con discapacidad de los ajustes razonables y las evaluaciones de desempeño acordes, así como la poca corresponsabilidad de las entidades en el proceso de inclusión, naturalizando que las propias Personas con Discapacidad deben gestionar sus ajustes es un elemento a considerar ya que además las instituciones no cuentan con herramientas que les ayuden a visibilizar esas cuestiones.

En cuanto al apoyo en el puesto de trabajo, tanto desde la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, como desde el Decreto N° 6369 reglamentario de la Ley N° 3585 se destaca de manera importante la previsión de ajustes razonables para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio de los derechos y libertades fundamentales.

La convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad define ajustes razonables como modificaciones y adaptaciones necesarias que no imponen una carga desproporcionada o indebida

para garantizar a las personas con discapacidad el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales.

El uso de este término está enfocado a que los empleadores realicen ajustes razonables, lo cual implica tomar las medidas pertinentes en función de las necesidades de cada situación concreta, para permitir a las personas con discapacidad acceder al empleo, tomar parte en el mismo y progresar profesionalmente.

Con referencia a esto se menciona que los responsables de Recursos Humanos

“Al no tener conocimiento o la comprensión de lo que es un apoyo y el enfoque inclusivo van a responder posiblemente que no requirieron ajuste. La propia persona con discapacidad no visibiliza la necesidad de ajustes diciendo que está bien o que no necesitó ajustes, y no ve como un derecho exigir el cumplimiento en sus instituciones. Por eso contestan que está todo bien o no necesitaron. Pero ante preguntas concretas de si tuvo este ajuste u otro va a contestar posiblemente que no” (Grupo Conversacional, Fundación Saraki).

Es importante destacar que la permanencia en el puesto de funcionarios públicos con discapacidad implica la obligación por parte de sus entes contratantes de introducir adecuaciones y ajustes razonables necesarios para que la inclusión sea real y efectiva. El desafío consiste en que las instituciones realicen el ejercicio de adaptar los puestos de trabajo específicos a las personas y no ser las personas las que se adapten a los puestos.

“En este sentido los índices de calidad en la gestión pública en los cuales se debería incluir indicadores relacionados con la discapacidad para no seguir segregando a esta población” (Grupo Conversacional, Fundación Saraki).

Siguiendo en el esquema de inserción institucional, una de las estrategias planteadas por una de las instituciones para incentivar la promoción interna de personas con discapacidad es el establecimiento de cupos para las mismas.

“Para la evaluación de desempeño se homologa la herramienta, pero la misma no expresa en ningún artículo la realización de ajustes para Personas con Discapacidad. La misma herramienta se utiliza para todos los funcionarios, aunque existan algunos ajustes pertinentes” (Grupo Conversacional Secretaría de la Función Pública).

Si bien los cargos tienen diversas nominaciones, según lo relatado por las personas con discapacidad entrevistadas, se puede denotar que en realidad casi la mayoría cumple con tareas de ordenanzas y secretaría. Es importante reflexionar acerca de la no correspondencia necesariamente entre el mejoramiento académico con el mejoramiento laboral ya que se observa que la mayoría de las Personas con Discapacidad se desempeñan en tareas de asistente o secretariado, aunque hayan iniciado alguna carrera universitaria o la hayan incluso culminado.

La tensión entre las necesidades específicas del sector, versus la verdadera inclusión de los funcionarios a la política de Recursos Humanos se evidencia con mucha fuerza sobretodo en algunas de las entidades.

“Estos aspectos se trabajan desde el departamento de Inclusión Laboral de SENADIS. Las instituciones no reconocen cómo hacer los ajustes y las propias personas con discapacidad tampoco son conscientes de qué ajustes necesitan o de su posibilidad, o derecho de exigir.” (Grupo Conversacional, Dirección de Relaciones Interinstitucionales y SENADIS)

El Grupo Conversacional reflexionó acerca de la importancia de dar énfasis no solo al porcentaje de Personas con Discapacidad incluidas sino a la calidad de la inclusión en los planes de inclusión institucionales y ahondar en el conocimiento real de la ley no solo como cantidad de cupos.

“Se resaltan los avances obtenidos positivos hasta hoy y la importancia de ir más allá del cumplimiento de la ley a la concienciación y la responsabilidad social. Se menciona el Plan de inclusión como una herramienta válida para enriquecerse de estos datos” (Grupo Conversacional, Secretaría de la Función Pública).

En relación a los planes institucionales sería interesante analizar los mismos con mayor profundidad y ver si se encuentra el componente de evaluación de apoyos, previsión de incorporación de los mismos. Años atrás el énfasis de la Función Pública estaba en el ingreso, hoy tal vez la coyuntura lleve al desafío de pensar en cómo se está evaluando los apoyos, las ayudas técnicas y si se está incorporando en los planes este aspecto.

Por último, se considera importante la reflexión de la Mesa acerca del empleo público como una de las modalidades con relación al derecho al trabajo como otra línea de investigación “más allá de la relación de dependencia laboral (empleo), ya que cuando hablamos de inclusión no sólo hablamos de empleo” (Grupo Conversacional, Enfoque Territorial).

“También se recalca la importancia de las empresas privadas y en otros sectores de la economía en este desafío. No solamente es importante que, como Estado, garante de derechos nos involucremos, sino que para transversalizar y tener una sociedad inclusiva contar con otros sectores. Se valora la existencia de buenas experiencias ya vigentes en este ámbito, pero la necesidad de trabajar con más fuerza en este sentido. Se considera que la función pública está conquistando bastantes logros pero que para que la sociedad sea inclusiva necesitamos imperiosamente de la empresa privada, necesariamente hay que darle mayor dinamismo a esto, ya que aún existen muchas barreras que no se han derribado” (Grupo Conversacional, Dirección General y SENADIS).

5. RECOMENDACIONES

Sin lugar a dudas, la investigación realizada no busca agotar todos los aspectos que hacen a la inclusión laboral de las personas con discapacidad, pues se centró en las iniciativas de entidades públicas de la Capital y vinculadas solo a la función pública.

Considerando que la legislación correspondiente cumple en la fecha ocho años de su promulgación, se consideró un momento oportuno para la revisión de las buenas prácticas que se pudieron instalar y los desafíos que continúan pendientes.

Algunas recomendaciones que emergen de los resultados obtenidos se sintetizan a continuación.

1. La existencia de una legislación que asegure medidas de acción positivas y que éstas existan en guías y protocolos para la inclusión de las personas con discapacidad, es valorado como muy positivo. Sin embargo, es importante recordar que, dentro del modelo inclusivo, se debe también asegurar procesos que dan seguimiento a las acciones durante la actividad laboral y acciones posteriores a la incorporación, como el seguimiento del proceso laboral.
2. La presencia de planes institucionales de inclusión laboral es un aspecto que debería seguir siendo estudiado, analizado y revisado por otras investigaciones u otras organizaciones ya que en éstas deben reflejarse las acciones priorizadas, planificadas, y monitoreadas de manera permanente, para así asegurar no solo el ingreso, sino el bienestar integral en el puesto de trabajo, oportunidades y estrategias que garanticen la permanencia en el puesto con las medidas de apoyo y ajuste requeridas para un buen desempeño y finalmente una evaluación acorde y con miras a la promoción personal y profesional de dichos funcionarios.
3. Es importante volver a resaltar la invisibilidad que se tiene en relación a la inclusión de las personas con discapacidad psicosocial en el empleo público y posiblemente en lo que hace al derecho al trabajo en general. Esto estaría dado no solo por el estigma

que la rodea, sino además por la limitada información sobre la situación de la certificación de esta población y sus procesos de inclusión al mercado laboral.

4. El desafío de las entidades del Estado y las organizaciones aliadas a los procesos de inclusión laboral, es asegurar el cumplimiento de la ley con la demanda institucional, y promover que las personas con discapacidad estén realmente incluidas, en condiciones de calidad y con un plan de carrera. Ahí se evita el vicio de contratar personas sin funciones solo para cumplir el cupo y eso deriva en otras dificultades. Como ya señaló una participante del estudio “el cumplimiento del 5% no es el fin en sí mismo, tiene más valor hacer un plan institucional, trazar metas y que las personas con discapacidad se incluyan con calidad”.
5. Una recomendación que debería estar reflejada en el plan institucional, es la incorporación de ajustes razonables, acordes a las demandas específicas de cada funcionario/a, y que pretende ampliar las capacidades de las personas, así como crear, proveer y facilitar oportunidades, con un sentido de equidad y supone, por una parte, potenciar a las personas con algún tipo de discapacidad y, por otra, crear o facilitar oportunidades para la utilización de sus capacidades a personas con mayores dificultades.
6. Las estrategias de sensibilización no deberían centrarse solo en el ingreso de la persona con discapacidad al puesto laboral. Aún no se observan acciones de esta índole una vez incorporados los funcionarios.
7. La sensibilización, el monitoreo, las evaluaciones continuas de desempeño, son tareas que deben realizarse en forma periódica como parte de la rutina de trabajo, más aún cuando están involucrados procesos de inclusión. Se debe acompañar antes, durante y después de la inclusión laboral a las Personas con Discapacidad, pues siempre será necesario abrir nuevas oportunidades de trabajo para otras personas y realizar acciones conjuntas con todos los actores involucrados en esta tarea.

8. Lo mismo ocurre cuando se busca relevar estrategias de acompañamiento durante el proceso de inducción, con un énfasis vinculado a las normativas, pero con poca evidencia de estrategias de apoyos o ayudas para la mejor ejecución de las tareas en cada puesto. La previsión de ajustes razonables para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio de los derechos y libertades fundamentales aún no se encuentra instalada como línea de la política de inclusión laboral. Es importante recordar que la permanencia en el puesto de funcionarios públicos con discapacidad implica la obligación por parte de los entes contratantes de introducir adecuaciones y ajustes razonables necesarios para que la inclusión sea real y efectiva. Se debe realizar el ejercicio de adaptar los puestos de trabajo específicos a las personas y no ser las personas las que se adapten a los puestos.
9. Se deben generar acciones concretas considerando las medidas de accesibilidad en lo que hace a la formación profesional y la capacitación de los funcionarios con discapacidad. Para ello, es clave tener una evaluación de las medidas de accesibilidad y el apoyo para asegurar que las Personas con Discapacidad pudieran tener un aprovechamiento real de las jornadas de capacitación.
10. Se deben instalar mecanismos de evaluación y promoción de personas con discapacidad, ya que los concursos internos no contemplan ajustes razonables. En la mayor parte de las respuestas consignadas, es clara la ausencia de una política de promoción de funcionarios. Sin duda, las recomendaciones más frecuentes tienen relación con la necesidad de desarrollar capacidades para la promoción en otros cargos de mayor complejidad.
11. Es muy importante la generación y difusión de más cursos de formación, mayor desarrollo de autonomía y aspectos personales de las Personas con Discapacidad. De esto se deriva la importancia de la articulación entre las direcciones internas de las instituciones, entre instituciones que comparten experiencias

de inclusión laboral de Personas con Discapacidad y con otras figuras representativas como la SFP, la Mesa Interinstitucional de Inclusión Laboral, las Organizaciones de la Sociedad Civil, Organizaciones no Gubernamentales vinculadas al tema.

Es importante la reflexión de la Mesa Interinstitucional acerca del empleo público como una de las modalidades con relación al derecho al trabajo, como otra línea de investigación, más allá de la relación de dependencia laboral (empleo), ya que cuando se habla de inclusión no sólo se habla de empleo. La adecuación de los puestos de trabajo, los contratos de tiempos parciales, el trabajo a distancia, los incentivos fiscales para la contratación de personas con discapacidad, por citar algunos ejemplos, constituyen alternativas válidas para que las Personas con Discapacidad se incorporen dignamente a la población económicamente activa.

Algunas reflexiones sobre la metodología del estudio dejan recomendaciones importantes.

1. La metodología de la investigación presenta ciertas limitaciones, una de ellas es el hecho que son resultados obtenidos de respuestas brindadas solo por referentes. Podría existir poblaciones segregadas ya que se presentan modelos de casos “exitosos” y se oculta a otras poblaciones, pudiendo estos datos también estar influenciados por lo que “se quiere presentar” de cada organización participante.
2. El equipo investigador manifiesta el hecho de basar el estudio en las entrevistas a referentes y funcionarios seleccionados. Si bien se hizo el intento de contrastar cierta información con las observaciones del equipo investigador, sobre todo en el aspecto de las barreras observadas, la estrategia desafía a quedarse con la información otorgada. Una propuesta para futuras experiencias sería hacer “estudios de casos” o “análisis de casos” o “historias de vida” que permitan conocer los casos de los funcionarios en mayor profundidad.

3. Una investigación más exhaustiva sobre los requerimientos de apoyo o ajustes en el puesto de trabajo, así como relevamiento de buenas prácticas ya existentes en la Función Pública son posibilidades que enriquecerían futuras investigaciones en la relación al tema.
4. Para futuras investigaciones sería interesante cruzar el nivel de formación de las Personas con Discapacidad con sus puestos, antigüedad laboral, ascensos y remuneración
5. Un punto que también merece mayor profundización son las figuras de contratos anuales que dificultan la estabilidad laboral, porque, aunque las personas estén hace muchos años trabajando se renuevan los contratos de manera anual y esto les impide tener estabilidad y permanencia en el puesto. No hay avances, por tanto, no hay promociones, y no hay ajustes salariales.
6. Investigar acerca de la utilidad de herramientas como el Plan de Inclusión con el cual cada entidad debe contar con la Medición del Plan de Igualdad y no Discriminación, ya que la misma plantea indicadores a ser medidos, entre ellos el acceso al trabajo (si cuentan o no con personas con discapacidad en sus planteles) pero además otros indicadores más amplios vinculados.
7. El IGP es una herramienta fundamental que cuenta con diferentes ejes que permiten detectar qué aspectos fortalecer. Deberían estar ya vinculando de manera transversal los aspectos relacionados a los funcionarios con discapacidad, de modo que las oficinas de Recursos Humanos se apropien del tema y no sigan viendo a funcionarios con discapacidad como “diferentes de los demás” y delegando a organizaciones civiles del ámbito o a la SENADIS aspectos referentes a los mismos.

Bibliografía

- Banco Mundial y OMS (2011). *Informe Mundial sobre la discapacidad. Malta. OMS.*
- Cabezudo, María José (2016). *Entrevista con María José Cabezudo. Asunción*
- CONADIS (2013). *Manual de buenas prácticas para la inclusión laboral de personas con discapacidad.* Ministerio de Relaciones. Ecuador.
- CONAPRODIS (2013). *Informe de organizaciones de personas con discapacidad paraguayas al Comité de la CDPD de Naciones Unidas.* Asunción.
- Jordan de Urríes, Borja (s/f). *Inserción laboral de personas con discapacidad.* España. Universidad de Salamanca. Disponible en: <https://campus.usal.es/~inico/investigacion/invesinico/insercion.htm>
- OIT (2011). *Achieving Equal Employment Opportunities for People with Disabilities through Legislation.* Turin, Italia. OIT.
- OIT (s/f). *Trabajo decente.* Disponible en: <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--es/index.htm>
- OIT (1983). *Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas invalidas). Número 159.* Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312304
- OIT (2007). *Lograr la igualdad de oportunidades en el empleo para las personas con discapacidades a través de la legislación. Directrices.* Suiza. Irish Aid. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_091140.pdf
- OMS y OPS (2001). *Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud. Versión Abreviada.* España. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Organización Iberoamericana de Seguridad Social (2014). *Medidas para la promoción del empleo de personas con discapacidad en Iberoamérica.* España. AECID.

- Martínez González, José Alberto (2011). *La empleabilidad: una competencia personal y una responsabilidad social*. Disponible en: <http://www.eumed.net/rev/cccss/15/jamg.html>
- Ministerio de Educación de Chile (s/f). *Ley que Establece Normas sobre Igualdad de Oportunidades e Inclusión Social de Personas con Discapacidad*. Disponible en: http://portales.mineduc.cl/usuarios/edu.especial/doc/201304231526530.LEY_DISCAPACIDAD_20_422.pdf
- NNUU (2012). *Estudio temático sobre el trabajo y el empleo de las personas con discapacidad. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos 22 período de sesiones*. Ginebra. NNUU.
- NNUU (2013). *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y protocolo facultativo. Incluye las recomendaciones para Paraguay del comité de la ONU de los derechos de las personas con discapacidad del año 2013*. Asunción. Saraki.
- NNUU (s/f). *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ConventionRightsPersonsWithDisabilities.aspx>
- Sassaki, Romeu (2007). *Dimensiones de accesibilidad*. Sao Paulo, Brasil.
- Secretaría de la Función Pública (SFP) (S/F). *La inclusión laboral efectiva de personas con discapacidad en la función pública está en marcha*. Asunción. Dirección General de Derechos Humanos, Igualdad e Inclusión.
- Secretaría de la Función Pública (2016). *Cantidad de Funcionarios con Discapacidad por Institución, Tipo de Vínculo y Sexo - Julio de 2016*. Disponible en: <http://54.207.3.16/sfp/articulo/13264-cantidad-de-funcionarios-con-discapacidad-por-institucion-tipo-de-vinculo-y-sexo-julio-de-2016.html>
- SENADIS (2015). *INCOOP llama a Concurso con asesoramiento de la Mesa de Inclusión Laboral Efectiva*. Disponible en: <http://www.senadis.gov.py/noticia/12906-incoop-llama-a-concurso-con-asesoramiento-de-la-mesa-de-inclusion-laboral-efectiva.html#.WCJXSOF94y4>
- SENADIS (2014). *Aproximación a la realidad de las personas con discapacidad*. Asunción. NNUU.
- ParIguar y Disability Council International (2013). *Situación de los derechos humanos de personas con discapacidad en Paraguay*. Ginebra.

- Pérez Bueno, L. C. (2010). *Discapacidad, Derecho y Políticas de Inclusión*. España. CERMI.
- Unión Europea (2010). *Directiva del Consejo de la Unión Europea, Art. 5, del 27 de noviembre de 2000*. Disponible en: <http://sid.usal.es/leyes/discapacidad/18593/3-3-2/directiva-2000-78-ce-del-consejo-de-27-de-noviembre-de-2000-relativa-al-establecimiento-de-un-marco-general-para-la-igualdad-de-trato-en-el-empleo-y-l.aspx>
- Zondek Darmstadter, Andrea (2015). *Manual para una Inclusión Laboral Efectiva de Personas con Discapacidad*. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo. Santiago de Chile. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.

Legislación consultada

- Constitución de la República del Paraguay, 1992.
- Ley N° 1253/1971, que crea el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP).
- Ley N° 36/1990, que aprueba el Convenio sobre readaptación profesional y el empleo de personas inválidas. Convenio 159.
- Ley N° 213/1993, que establece el Código del Trabajo.
- Ley N° 1626/2000, de la Función Pública.
- Ley N° 1652/2000, que crea el sistema de formación y capacitación laboral.
- Ley N° 1925/2002, Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las Personas con Discapacidad.
- Ley N° 2479/2004, que establece la obligatoriedad de la incorporación de personas discapacitadas en las instituciones públicas.
- Ley N° 3540/2008, que aprueba la Convención sobre los Derechos de las Personas con discapacidad y el protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- Ley N° 3585/2008, que modifica los artículos 1, 4 y 6 de la Ley N° 2479/04, que establece la obligatoriedad de la incorporación de personas con discapacidad en las instituciones públicas,
- Ley N° 4720/2012, que crea la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad SENADIS.

Anexo 1

Cuestionario para referentes de RRHH

Le realizaré algunas preguntas, por favor contéstelas con libertad y de la manera más objetiva posible. El énfasis de la investigación es detectar barreras para la inclusión laboral de PcD en la función pública.

1. CONOCIMIENTO DE LA LEY.

- a. ¿Si tuviera que valorar con una calificación el conocimiento que tienen las personas del área de RRHH de la institución sobre la Ley 3585, cómo la calificaría?

Siendo 5 un conocimiento Excelente y 1 un conocimiento insuficiente.

1___ 2___ 3___ 4___ 5___

- b. ¿A qué atribuye esa calificación?
- c. ¿Barreras para mejorar en este conocimiento?
- d. ¿Cuáles serían las dificultades que encuentran para el mayor conocimiento de la ley?

2. MOTIVO DE CONTRATACIÓN.

- a. ¿Por qué contratan a una PcD? Para cumplir con el % de la ley o existen otros motivos institucionales internos?

3. PROCEDIMIENTO.

- a. ¿Cómo ingresan a la función pública las PcD? ¿Cuál es el mecanismo implementado?

- b. ¿Reciben algún tipo de asistencia técnica para este procedimiento? ¿De quién?
- c. ¿Existe % de hombres? ¿Mujeres? ¿En la reserva de los cupos laborales?
- d. ¿Qué tipo de ajustes realizan en los procedimientos de contratación?
- e. ¿Cómo establecen el perfil del puesto? ¿El perfil del candidato?
- f. ¿Cómo realizan la evaluación de desempeño? ¿Se miden los apoyos requeridos por la PcD?
- g. ¿Tienen alguna matriz que utilizan para el procedimiento de concurso?
- h. ¿Barreras con las que se encuentran?

4. PERMANENCIA EN EL PUESTO.

- a. ¿Realizan un proceso de inducción? ¿Cómo se da este proceso?
- b. ¿Cómo realizan el seguimiento o monitoreo de evaluación continua para asegurar la permanencia en el puesto? ¿Se llevan los registros de movimiento de personal? (asistencia, ausencias, cambios de puesto) son registros comunes a todos los funcionarios o especiales de las PcD?
- c. ¿Barreras que encuentran en la permanencia en los puestos de las PcD?

5. DESVINCULACIÓN DEL PUESTO.

- a. ¿Hay un registro de cantidad de despidos? ¿Renuncias? ¿O desvinculaciones?
- b. ¿En caso de ser así algunos motivos suelen guardar relación con la discapacidad?

6. CAPACITACIÓN.

- a. ¿Existe un relevamiento de las necesidades de capacitación de las PcD?
- b. ¿Participan las PcD de las capacitaciones a los funcionarios en general? ¿O se realizan capacitaciones para PcD específicas?
- c. ¿Si es que participan, se prevén los apoyos o ajustes que requieren para aprovechar estos espacios?
- d. ¿Barreras para que esto no se dé?

7. ARTICULACIÓN.

- a. ¿Interna o interministerial? ¿Articulación de las direcciones de RRHH con la SFP?
- b. ¿Externa? ¿Con algún organismo de la sociedad civil para asistencia técnica?
- c. ¿Participación en la mesa interinstitucional de discapacidad?
- d. ¿Barreras para esta articulación?

8. PROMOCIÓN.

- a. ¿Existe alguna evaluación con miras a la promoción de funcionarios con discapacidad?
- b. ¿De existir, contempla las adecuaciones o ajustes según la discapacidad de la persona?
- c. ¿Barreras para la promoción de funcionarios PcD?

Anexo 2

Cuestionario para referentes¹

PARTE I

1. ¿Podría darnos los datos de su cargo y los datos personales que desee?
2. ¿Hay trabajadores con discapacidad en su institución?
 - 2.1. ¿Cuenta con alguna base de datos o estadística del 2015 donde tenga los datos de estos funcionarios? ¿Remitieron esos datos a la SFP? ¿O no?
 - 2.2. ¿Podríamos acceder a ese material en digital?
 - 2.3. ¿Puede describir en general a las personas con discapacidad que están en su oficina/jurisdicción y las características de las mismas?
 - 2.4. ¿Puede decirnos cuál es el nivel educativo de las personas con discapacidad en su entidad pública/oficina?
 - 2.5. ¿Cómo diría usted que es un día de trabajo/ la vida cotidiana de las personas con discapacidad en su oficina o entidad? ¿Cuéntenos algo de cada colectivo de discapacidades ¿Cómo considera el grado de independencia con el que logran manejarse en las tareas y funciones establecidas?
3. ¿Sabe cómo fueron incorporados estos funcionarios/as a su entidad?
 - 3.1. ¿Existe algún documento o manual que le ayuda a asegurar un proceso de inclusión de las personas con discapacidad al empleo público?

¹ Funcionarios de ministerios y entidades públicas (director de RRHH, jefes o funcionarios directos)

- 3.2. ¿En caso positivo, cómo accedieron a este? (elaboró la SFP, elaboró su oficina, le dio alguna OSC, otros).
4. ¿Puede contarnos sobre la accesibilidad física y urbanística del edificio en el cual nos encontramos ahora? ¿Han incorporado alguna medida recientemente? ¿Cuál/es?
- 4.1. ¿Pueden acceder a todos los espacios del predio de su entidad?
¿Existe alguna barrera para que la persona con discapacidad no llegue a lugares de acceso público (por ejemplo, baños, bibliotecas, lugares para comer o compartir con compañeros durante los recesos)?
- 4.2. ¿Cómo participan estos funcionarios/as de las actividades fuera de la oficina (partidos, almuerzos, reuniones de compañeros) ¿Son invitados? ¿Asisten cuando son invitados?
- 4.3. ¿Presenta su oficina o entidad alguna estrategia orientada al ajuste del entorno, los servicios, las actividades, información, documentación y actitudes a las diversas necesidades de las personas, en particular aquellas de las personas con discapacidad? (esto analiza el tema de la equiparación de oportunidades, que implica la toma de acciones políticas y sociales dentro de cada instancia).
5. ¿Cuenta con alguna planificación anual o estratégica que incluya aspectos (acciones, actividades) que busquen incluir en todos los programas, planes, proyectos y actividades que llevan a cabo su institución a este sector del funcionariado?
- 5.1. ¿Tiene su ministerio algunas prioridades en relación a la temática de inclusión laboral? ¿Cuáles son las acciones derivadas de las mismas y los recursos aplicados en ellas?
- 5.2. ¿Tienen dentro de su entidad metas planteadas para las personas con discapacidad en su entidad? (por ejemplo, para los próximos cinco años).
6. ¿Realiza su oficina o departamento alguna acción que promueva un mejor relacionamiento y conocimiento de cómo se debe relacionar cada funcionario/a con su compañero/a con

discapacidad? (actividades de sensibilización y concienciación, para eliminar prejuicios, estigmas y estereotipos, y estimular más motivación, más cooperación,).

PARTE II

1. CONOCIMIENTO DE LA LEY.

- e. ¿Si tuviera que valorar con una calificación el conocimiento que tienen las personas del área de RRHH de la institución sobre la Ley 3585, cómo la calificaría?

Siendo 5 un conocimiento Excelente y 1 un conocimiento Insuficiente.

1___ 2___ 3___ 4___ 5___

- f. ¿A qué atribuye esa calificación?
- g. ¿Barreras para mejorar en este conocimiento?
- h. ¿Cuáles serían las dificultades que encuentran para el mayor conocimiento de la ley?

2. MOTIVO DE CONTRATACIÓN.

- a. ¿Por qué contratan a una PcD? ¿Para cumplir con el % de la ley o existen otros motivos institucionales internos?

3. PROCEDIMIENTO PARA LA CONTRATACIÓN.

- a. ¿Cómo ingresan a la función pública las PcD? ¿Cuál es el mecanismo implementado? ¿Realizan concursos diferenciados para PcD o participan de concursos generales?
- b. ¿Reciben algún tipo de asistencia técnica para este procedimiento? ¿De quién?
- c. ¿Tienen alguna matriz que utilizan para el procedimiento de concurso?
- d. ¿Cómo establecen el perfil del puesto? ¿El perfil del candidato?

- e. ¿Cómo realizan la evaluación de desempeño práctico? ¿Se miden los APOYOS requeridos por la PcD?
- f. ¿Qué tipo de ajustes realizan en los procedimientos de contratación?
- g. ¿Existe un % de hombres, mujeres en la reserva de los cupos laborales?
- h. ¿Barreras con las que se encuentran?

4. PERMANENCIA EN EL PUESTO.

- a. ¿Realizan un proceso de inducción? ¿Cómo se da este proceso?
- b. ¿Cómo realizan el seguimiento o monitoreo de evaluación continua para asegurar la permanencia en el puesto? ¿Se llevan los registros de movimiento de personal? (asistencia, ausencias, cambios de puesto) ¿Son registros comunes a todos los funcionarios o especiales de las PcD?
- c. ¿Poseen algún equipamiento adaptado para la realización del trabajo de la PcD? ¿Cuál es? ¿Cómo se logró proveer de ese equipo o ajuste técnico? (quién les proveyó, del Estado, alguna ONG, gestión con algún financiero, gestión personal del funcionario/a).
- d. ¿En caso de tener a personas con discapacidad intelectual (síndrome de Down, por ejemplo) entre sus funcionarios, cuáles cree que son las principales barreras o desafíos para que él/ella realicen sus trabajos? (se puede mencionar las dimensiones si no sabe qué contestar: sistema de enseñarle las tareas (metodología), adecuarle las consignas y tareas en pequeñas partes (metodología), darle algunas guías visuales o escritas para recordar las tareas o pasos (metodología/instrumental), conversar con sus compañeros para que colaboren con el (metodología, actitudinal), etc.).

- e. ¿En caso de tener funcionarios con discapacidad auditiva, utiliza su funcionario/a la lengua de señas para comunicarse? ¿Lee labios o usa algún sistema escrito para solicitar lo que desea o saber qué tareas debe desarrollar? ¿Cómo subsanan el tema de la lengua de señas? Consideran que los demás funcionarios aprendan por ej. esta lengua para comunicarse
- f. ¿Cómo se da el relacionamiento y comunicación con las personas con discapacidad auditiva (sordas) que son funcionarios/as de esta entidad?
- g. ¿En el caso de tener funcionarios con discapacidad visual (ciegos), utiliza esa persona algún sistema de comunicación escrita (braille) o digital para sus funciones en el cargo?
- h. ¿Barreras que encuentran en la permanencia en los puestos de las PcD? ¿A su parecer, existen algunos problemas recurrentes que tengan relación con la discapacidad?

5. DESVINCULACIÓN DEL PUESTO.

- a. ¿Hay un registro de cantidad de despidos? ¿Renuncias? ¿O desvinculaciones de PcD? ¿En caso de ser así algunos motivos suelen guardar relación con la discapacidad?

6. CAPACITACIÓN.

- a. ¿Existe un relevamiento de las necesidades de capacitación de las PcD?
- b. ¿Participan las PcD de las capacitaciones a los funcionarios en general? ¿O se realizan capacitaciones específicas para PcD? ¿Si es así, por qué?
- c. ¿Si es que participan, se prevén los apoyos o ajustes que requieren para aprovechar estos espacios?
- d. ¿Barreras para que esto no se dé?

7. ARTICULACIÓN.

- a. ¿Existe una articulación intra-ministerial por ej. entre las direcciones de RRHH? ¿Existe articulación de las direcciones de RRHH con la SFP?
- b. ¿Externa? ¿Con algún organismo de la sociedad civil para asistencia técnica?
- c. ¿La institución participa de la mesa interinstitucional de discapacidad?
- d. ¿Barreras para esta articulación?

8. PROMOCIÓN.

- a. ¿Existe alguna evaluación con miras a la promoción de funcionarios con discapacidad?
- b. ¿De existir, contempla las adecuaciones o ajustes según la discapacidad de la persona?
- c. ¿Barreras para la promoción de funcionarios Pcd?

Anexo 3

Preguntas para funcionarios con discapacidad

1. ¿Podría darnos los datos de tu cargo y los datos personales que desees?
2. ¿Qué es para vos tener una discapacidad?
3. ¿Tenés certificado de discapacidad de la SENADIS?
4. ¿Podés decirnos cuál es tu nivel educativo?
5. ¿Cómo fue tu ingreso a la función pública (a este trabajo en el Estado)?
6. ¿Cuáles fueron los obstáculos que tuviste que pasar para poder ingresar? ¿Qué salió mal o no se logró?
7. Ya en tu lugar de trabajo actual, ¿quiénes apoyaron tu ingreso o apoyan hoy tu trabajo/gestión?
8. ¿Podés describir tus tareas y trabajo específicos en la oficina donde estás?
9. ¿Hay algún desafío personal que estés asumiendo actualmente para mejorar tu trabajo o promoverte de cargo?
10. ¿Cuál es el aspecto que le recomiendas abordar a las entidades públicas para seguir en el camino de un empleo público más inclusivo y eficiente?

Se terminó de imprimir en marzo de 2017.

Arandurã Editorial

Tte. Fariña 1028

Teléfono: (595 21) 214 295

e-mail: arandura@hotmail.com

www.arandura.com.py



La inclusión de las personas con discapacidad en el Paraguay, en particular la inclusión laboral, a pesar del esfuerzo y las propuestas realizadas en los últimos años, tanto desde el sector público como desde las organizaciones de la sociedad civil, continúa siendo materia pendiente. La urgencia de obtener información y conocer la situación de este colectivo, generó la presente investigación.

Desde un modelo inclusivo no se pretende únicamente cubrir alguna vacante, sino también implicar procesos que den seguimiento a las acciones previas a la inclusión, acciones durante la actividad laboral y acciones posteriores a la incorporación, como el seguimiento del proceso laboral.

En esta investigación se proponen clasificaciones que permiten comprender y medir la discapacidad, poniendo el acento en los factores ambientales (facilitadores u obstáculos para el logro de una garantía plena y efectiva de sus derechos), descentrando la responsabilidad de adaptación e inclusión de la persona, y poniéndola en la sociedad y sus componentes.

ISBN: 978-99967-53-10-7



9 789996 753107