

margen N° 74 - setiembre 2014

**Memoria, Trabajo y Discapacidad.**

**La ley 20923 y el paradigma social de la discapacidad**

## La historia o las historias (in)visibles de la inclusión laboral de personas con discapacidad en Argentina

Por Ana Vallejos

Ana Vallejos. Estudiante de Trabajo Social.

“Para la libertad sangro, lucho, pervivo.  
Para la libertad, mis ojos y mis manos,  
como un árbol carnal, generoso y cautivo.”  
“Retoñarán aladas de savia sin otoño,  
reliquias de mi cuerpo que pierdo en cada herida.  
Porque soy como el árbol talado, que retoño  
y aún tengo la vida.”  
*Miguel Hernández,*  
*El Herido (poema en El Hombre Acecha, 1937)*

Hoy en día está ampliamente difundida en nuestro país, tanto desde las diferentes instituciones públicas como desde asociaciones civiles, organizaciones y colectivos que trabajan la temática de la discapacidad, **la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**, adoptada en Asamblea General de las Naciones Unidas por resolución A/RES/61/177 en 2006 *-1-*. La Argentina ratificó muy rápidamente la Convención, en 2008, a través de la Ley 26.378, dando su apoyo a este tratado que actualmente lleva la firma de 158 países *-2-*.

De esta manera se instala con fuerza normativa el denominado “paradigma social de la discapacidad”, en contraposición al “modelo médico-hegemónico”, cuestión que venía siendo planteada por diversos colectivos antes de ser normativizada. Podríamos decir que el paradigma social ocupa ahora el lugar del deber ser, o que se constituye en un horizonte, planteando centralmente que la discapacidad no radica en las deficiencias funcionales de las personas, sino que a las mismas se suman las barreras que se encuentran en la interacción entre las personas y su entorno, que impiden una participación plena en los diferentes ámbitos de la vida social, no dando respuestas a la diversidad funcional humana.

El hecho de hacer énfasis en el factor de contexto en la construcción de la discapacidad implica aceptar que la misma es una construcción social, es decir que no se trata de un problema individual de las personas con discapacidad que pueda quedar librado simplemente a su esfuerzo personal o a la buena voluntad de quienes se relacionan cotidiana o esporádicamente con éstas.

La Convención plantea un claro marco conceptual, concibiendo a las personas con discapacidad como sujetos activos y de derecho, y señala un horizonte de intervenciones típicas ya no sobre individuos concebidos como objetos a normalizar, sino teniendo en cuenta tanto la palabra como la experiencia de las personas con discapacidad, y poniendo el énfasis en la remoción de barreras que impiden su participación plena y efectiva en los distintos espacios sociales. Además, este tratado concibe a la discapacidad como un concepto que evoluciona, por lo cual la misma puede aumentar o disminuir, según en las diversas relaciones sociales haya mayores barreras o éstas vayan siendo removidas paulatinamente.

El concepto de la remoción de barreras, al ser abstracto, puede adquirir diversas formas o arreglos que también son construcciones sociales, implicando disputas de sentido en la arena social, cultural y política. ¿Cuál es la mejor manera de ir removiendo gradualmente las barreras? ¿Cómo establecer prioridades? ¿Cómo dar lugar a la expresión de las propias personas con discapacidad?

Adhiriendo al **modelo social que impulsa la Convención** y tomando aportes de las Ciencias Sociales en general, podemos sostener que la discapacidad es una temática transversal a los diferentes ámbitos de la vida, que se sitúa históricamente en un tiempo y lugar, y que dicho contexto condiciona las posibilidades de desarrollo y de autodeterminación de la personas con discapacidad. Los valores y las creencias se reflejan en las actitudes sociales, en las palabras, en las acciones, en las escuelas, en las universidades, en los trabajos, en los lugares de esparcimiento, en los espacios de participación política, en las esferas más privadas y en las esferas más públicas, es decir que también se reflejan en el diseño, la implementación y la articulación de políticas públicas, influyendo en la capacidad de generar servicios, recursos, programas, discursos y acciones acordes a las necesidades de las personas.

Desde esta perspectiva, es necesario conocer no sólo los derechos sino también las demandas históricas y las nuevas demandas del heterogéneo colectivo de las personas con discapacidad en contextos actuales, siendo imposible separar el tema de la discapacidad del resto de los temas de la vida social.

Luego de haber definido algunas cuestiones referidas a la discapacidad en general, nos referiremos más específicamente al tema del acceso al **trabajo**. Creemos que es preferible hablar de personas con discapacidad accediendo a puestos de trabajo “con el mismo derecho que las demás personas”, antes que “en igualdad de condiciones con las demás personas”, o con “igualdad de oportunidades”, puesto que justamente no se parte de las mismas condiciones ni de las mismas oportunidades, y sin embargo todas y todos tenemos derecho a trabajar. Esta disquisición no es sólo semántica sino que implica aceptar que no se trata de homogeneizar a las personas o de establecer parámetros universales, sino de trabajar con las demandas, con la subjetividad, con la singularidad, en diálogo con la historia, el contexto y situándonos en el territorio, en escenarios concretos.

En la actualidad, corriendo el año 2014, los **dos marcos jurídicos que conviven en Argentina** en materia de inclusión laboral de personas con discapacidad son la Convención y la ley 22.431, con la particularidad de que la Convención tiene un carácter supralegal e incluso les marca a los Estados Parte el rumbo de revisar sus marcos legales previos y de armonizar sus leyes con la misma.

La vigente ley 22.431, que paradójicamente fue sancionada en el año 1981 con la firma de Videla y Martínez de Hoz, lamentablemente es una referencia obligada para intervenir en la inclusión laboral de las personas con discapacidad. Llama la atención que en un contexto de privación de derechos de amplias mayorías, de represión y muerte, en el cual se han cometido delitos de lesa humanidad, se haya pensado en la ampliación de derechos de un grupo socialmente postergado como es el colectivo de las personas con discapacidad. ¿Cómo pretender una ampliación de derechos en el marco de semejante proceso de restricción y privación de derechos fundamentales, incluyendo el de la vida misma?

Podríamos adentrarnos en el contenido de la ley 22.431, pero primero vale la pena recalcar que sin el acompañamiento de un proceso de participación de las mayorías en la vida política, económica, cultural, social y laboral, es muy difícil pensar en la posibilidad de un ejercicio efectivo de cualquier ley. Más aún en el contexto de un proceso de extranjerización y tercerización de la economía, de enaltecimiento de los productos importados y desvalorización de la industria nacional, todas cuestiones que influyen en el mundo del trabajo (ya sea que hablemos de personas con o sin discapacidad en el mundo del trabajo) y que se acentuaron a partir de la dictadura cívico-militar.

Más allá de esta ley en particular, numerosas experiencias nos muestran que un instrumento legal no se traduce mecánicamente sobre la realidad social, ni en prácticas concretas, ni en instituciones que mágicamente se comprometen a trabajar con fuerza desde esos marcos jurídicos, como tampoco en los discursos y prácticas cotidianas de diferentes actores relacionados con la temática.

Asimismo, los instrumentos legales no surgen ni se producen mecánicamente por generación espontánea, sino que existe un clima de época, discursos que circulan, modos de entender la realidad y las posibilidades de intervención sobre ésta que posibilitan su surgimiento.

Hay un cierto acuerdo respecto de esto entre quienes hoy estudiamos Ciencias Sociales.

En el **contexto de producción del marco jurídico** de la Convención se dio una construcción colectiva con aportes de los representantes de los países integrantes y de los principales movimientos y organizaciones del mundo de las personas con discapacidad, con un grado de participación inédito en la historia de los procesos de sanción de tratados internacionales. Dicho contexto es diametralmente diferente al de producción de la ley 22.431, donde a las amplias mayorías les estaba vedado participar de la vida política.

Como punto de partida, la realización de una lectura de contexto ya genera de por sí, para cualquier persona que defienda los derechos humanos –sean personas con más o menos experiencia en torno al tema de la discapacidad–, una **sensación de incomodidad, de contradicción e incluso de resistencia frente a la ley 22.431**.

Dicha lectura es la que debe impulsarnos a cuestionar la vigencia de la Ley 22.431, a revisar su contenido en relación con su contexto de producción y, teniendo en cuenta el contexto actual de ampliación de derechos y de incremento de la participación política en general, buscar espacios con participación de diferentes instituciones, organizaciones políticas y sociales para la elaboración de un nuevo proyecto de ley.

En el contexto actual, el gobierno nacional y diversas organizaciones políticas y sociales proclaman como horizonte el crecimiento con inclusión. Diversos colectivos –tales como las mujeres, personas pertenecientes a los pueblos originarios, migrantes de países latinoamericanos o africanos, afrodescendientes, personas en situación de calle, en situación de pobreza, privadas/os de su libertad, personas desempleadas o con trabajos precarizados, niños/as, jóvenes, adultos mayores,

homosexuales, travestis, transexuales, personas con discapacidad, - sufren desventajas en las diferentes relaciones sociales, agravándose las desventajas cuando varias de estas condiciones se juntan en una misma persona. Posicionándonos en la perspectiva de los derechos humanos, no podemos priorizar a un colectivo por sobre el otro, y el concepto de inclusión debe ser amplio.

Un desafío es aumentar la participación de estos colectivos para viabilizar formas efectivas de inclusión que contemplen sus expresiones en disputas de sentido en la arena social, cultural y política, dando por sentado que el concepto de crecimiento con inclusión implica una construcción social dinámica y constante.

Los procesos de invisibilización incluyen la no representación mental del otro. Es por esto que la disputa radica en la visibilización de las problemáticas de los colectivos de manera transversal, instalando los temas en la agenda pública intersectorial e interjurisdiccionalmente. Asimismo, la cuestión del crecimiento con inclusión también implica a las relaciones de la Argentina con los demás países del mundo.

Volviendo al tema de la discapacidad y siguiendo con la historización, podemos agregar que conociendo algo acerca de la historia (o las historias), sobre la lucha (o las luchas) y conquistas antes del golpe de estado de 1976 en pos de la inclusión laboral de las personas con discapacidad y la participación de éstas en la vida política, social y cultural, se refuerza el sentimiento de resistencia frente a la ley 22.431 y la necesidad de comprometernos en la búsqueda de espacios y la unión de esfuerzos para participar en una construcción colectiva que retome los ideales de quienes nos precedieron en esa búsqueda, realizando una lectura del contexto actual con el fin de elaborar un proyecto de calidad que permita conquistar una nueva ley.

La primera vez que escuché hablar acerca de la existencia de historias de organización política durante los años '70 en pos de la inclusión laboral de personas con discapacidad, fue en 2011, de boca de una socióloga llamada Carolina Ferrante -3-, quien estaba escribiendo su tesis de posgrado sobre discapacidad y deporte. En ese entonces yo tenía mucho compromiso como jugadora de básquet en silla de ruedas y fui entrevistada por ella.

Más allá de la entrevista, luego tuve el privilegio de compartir una charla sobre algunas historias. En su indagación acerca del período de constitución del campo del deporte adaptado, haciendo honor a su formación de cientista social, no separa lo deportivo del resto de la vida social, viendo que el Servicio Nacional de Rehabilitación había funcionado no sólo como lugar de realización de deporte adaptado sino también como lugar de reunión del Frente de Lisiados Peronistas y otras organizaciones que en 1974 conquistaron la sanción de la ley 20.923, la cual constituyó un importante avance como marco regulatorio en la problemática de la inclusión laboral de personas con discapacidad. La misma fue derogada por la dictadura, como así también fueron desaparecidos hombres y mujeres que trabajaron por esas conquistas. Un caso paradigmático es el de José Poblete, a partir del cual se declaró la nulidad de las leyes de obediencia debida y punto final.

El único sitio web en donde se encuentra actualmente el texto de la ley 20.923 y la desgravación de las sesiones ordinarias del Senado donde figura el discurso del senador que presentó y defendió la ley, es en la página web de la Redi –Red por los derechos de las personas con discapacidad-.

La Redi es una organización que surgió en 1998, conducida por personas con discapacidad, y en la cual participan personas con y sin discapacidad.

Se pueden decir muchas cosas en relación a las diferencias en el contenido entre la ley 20.923 y la 22.431, como que aquella bregaba por la inclusión laboral de personas con discapacidad, tanto en el ámbito público como en empresas mixtas y privadas, en un cupo no inferior al 4% del total de

trabajadores, mientras que ésta se refiere al ámbito público en sus tres niveles, quedando las empresas privadas libradas a su buena voluntad -4-.

Pero mucho más allá de esas diferencias de contenido, tal vez podemos priorizar el compromiso y la responsabilidad de adentrarnos más en esa historia o esas historias que aún están muy invisibilizadas, para poder construir **intervenciones** en el presente y en el futuro con memoria y recuperando las experiencias previas.

En la 20ª reunión -17ª sesión ordinaria- de la Cámara de Senadores de la Nación, el 12 de septiembre de 1974, el Senador por San Luis, Sr. Oraldo Britos, leyó un documento de la UNSEL – Unión Nacional Socioeconómica del Lisiado-, organización que nació como una reconversión del Frente de Lisiados Peronistas a partir de las persecuciones que ya empezaban a sufrir por parte de la Triple A. Dicho documento es digno de ser recordado, y nunca estará de más traer a la memoria esta selección de fragmentos del mismo que cito a continuación:

*-“Nuestra participación en la elaboración del proyecto de ley laboral (...), marca un hecho histórico porque significa una nueva orientación y una nueva concepción en la forma de legislar, debido a que la elaboración de las leyes era propiedad exclusiva de juristas, abogados y legisladores; hoy, es la comunidad la que legisla a través de sus organizaciones y junto a sus legítimos representantes -5-”*

*-“El trabajo debe estar enmarcado dentro de la realidad social, económica y política que vive el país en la actualidad, pues la concepción que nuestra organización tiene sobre la solución de la problemática que nos atañe está sintetizada en la siguiente afirmación: no queremos pasar de un Estado que nos marginó a un Estado que nos sobreproteja. Estamos forjando los instrumentos necesarios para lograr nuestra integración con la sociedad y no fuera de ella, ni esperando que ésta lo haga por nosotros”*

*- “(...) la realidad actual de la rehabilitación (...) nos ha demostrado (...) que la misma ha estado encarada a partir de criterios cientificistas, paternalistas y benéficos; (...) gran parte de las instituciones (...) están en manos privadas. Esta concepción con que ha sido orientada la rehabilitación ha determinado que este proceso quede convertido en una suma de acciones médicas, educacionales y laborales, que al tomar al discapacitado como sujeto pasivo no le permite desarrollarse en forma íntegra y, en consecuencia, éste no es preparado para integrarse a la sociedad, lo que determina la actual marginación.”*

*-“La legislación de nuestra problemática es un paso fundamental para hacer realidad la rehabilitación integral, este objetivo se cumplirá tan solo si lleva impresa la participación activa de los discapacitados y los profesionales que junto con el Estado lleven adelante este proceso”*

La dictadura cívico-militar instalada en 1976 sembró el terror, disolvió el Congreso Nacional, removió a los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al Procurador General de la Nación y a los integrantes de los Tribunales Superiores Provinciales, suspendió la actividad política y de los partidos políticos a nivel nacional, provincial y municipal, suspendió las actividades gremiales de trabajadores, empresarios y de profesionales, y entre muchas atrocidades más, también derogó la ley 20.923.

Disuelto el Congreso Nacional, no existían representantes legítimos para sancionar nuevas leyes, sino una Comisión de Asesoramiento Legislativo (CAL) integrada por nueve Oficiales Superiores, designados a razón de tres por cada una de las Fuerzas Armadas. Los dictámenes de la Comisión de Asesoramiento Legislativo eran elevados al Poder Ejecutivo Nacional, el cual sancionaba y promulgaba las leyes si estaba de acuerdo, y si no lo elevaba a la Junta Militar con los fundamentos

de su desacuerdo.

En dicho contexto se sancionó la ley 22431, que en su artículo 1 reza: *“Institúyese por la presente ley, un sistema de protección integral de las personas discapacitadas, tendiente a (...) concederles las franquicias y estímulos que permitan en lo posible neutralizar la desventaja que la discapacidad les provoca y les den oportunidad, mediante su esfuerzo, de desempeñar en la comunidad un rol equivalente al que ejercen las personas normales”*.

Las personas con discapacidad pasaron de ser sujetos activos que participaron en la elaboración de una ley laboral junto a sus legítimos representantes, a ser objetos a los que se les concede una ley que les da estímulos. En lugar de poner el énfasis en la remoción de barreras, el énfasis está puesto en el esfuerzo individual. Y ni siquiera se las reconoce como personas normales.

¿Hasta cuándo aceptaremos sin cuestionar la vigencia de la ley 22.431, naturalizándola e incluso escuchando que ésta constituyó un avance? **-6-**

Dicha afirmación y otras similares me remiten a la figura literaria llamada oxímoron, que consiste en usar dos conceptos de significado opuesto en una sola expresión, como en esta metáfora de J. L. Borges: *“(...) los gnósticos hablaron de una luz oscura; los alquimistas, de un sol negro”* **-7-**.

Creo que traer a la memoria estas historias aporta a la construcción de un imaginario diferente en relación al tema de la inclusión laboral de las personas con discapacidad.

Tal vez, su visibilización sea un paso en la efectivización de los derechos de las personas con discapacidad.

Los versos de Miguel Hernández en el poema *El Herido* (1937), immortalizados en la voz de Joan Manuel Serrat, nos remiten no a la visión inmovilizante de sujetos pasivos sino a una idea de sujetos activos, participando en una lucha social, política, cultural, de disputa de sentidos, coherente con su historia y su contexto **-8-**. Las pinturas de Frida Khalo y su historia nos remiten también, a una disputa de sentidos que podemos leer en clave de lucha por mayor inclusión, por defender la libertad de diversas formas de ser persona con discapacidad y de ser mujer. Y podríamos citar a muchas personalidades y organizaciones, con sus historias, sus contextos y sus formas de expresar, que buscaron y buscan otras formas de ser y estar en el mundo.

Volviendo a nuestro país y a nuestras historias, nos preguntamos:

¿El paradigma social de la discapacidad desembarcó en Argentina con la Convención Internacional sobre las personas con Discapacidad, o tenemos discursos, acciones y normativas previas desde un enfoque social?

¿Qué podemos hacer para visibilizar esas historias en las instituciones donde trabajamos?

¿Cómo podemos aunar esfuerzos para la elaboración de un proyecto de ley de calidad que permita conquistar una nueva legislación en la materia, con adhesión popular, con posibilidades de compromiso institucional y con una defensa efectiva de los derechos humanos?

¿Cómo dialogamos en el presente con esas historias, desde nuestras diferentes inserciones institucionales?

## Notas

**-1-** En sitio web oficial de Naciones Unidas:  
[http://www.un.org/spanish/documents/instruments/docs\\_sp.asp](http://www.un.org/spanish/documents/instruments/docs_sp.asp)

**-2-** En sitio web oficial de Naciones Unidas: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=IV-15&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-15&chapter=4&lang=en)

**-3-** FERRANTE, Carolina (2012) “Luchas simbólicas en la definición del cuerpo discapacitado legítimo en el origen e institucionalización del campo del deporte adaptado de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina (1950-1976)” en: Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad - RELACES. N°9. Año 4. Agosto-noviembre de 2012. Córdoba. ISSN: 1852.8759. pp. 38-51. Disponible en: <http://www.-relaces.com.ar/index.php/relaces/article/view/185>

**-4-** La ley 22431, en su Art 8., se refiere a: “El Estado nacional, sus organismos descentralizados o autárquicos, los entes públicos no estatales, las empresas del Estado y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires” (Texto completo de la norma en el sitio web de Información Legislativa, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas: <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20620/norma.htm>) .

Luego, dicho artículo fue modificado en 2002 por la ley 25635, haciendo referencia a: “El Estado nacional —entendiéndose por tal los tres poderes que lo constituyen, sus organismos descentralizados o autárquicos, los entes públicos no estatales, las empresas del Estado y las empresas privadas concesionarias de servicios públicos—“ (Texto actualizado de la norma en el recientemente mencionado sitio web: <http://infoleg.-mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20620/texact.htm>)

**-5-** Según este documento, las organizaciones e instituciones que participaron en la elaboración del proyecto de la ley 20923 fueron las siguientes: La Unión Nacional Socioeconómica de Lisiados -UNSEL-, la Confederación Argentina de Sordomudos, la Unión Nacional de Ayuda Mutua entre Hemofílicos, la Federación Argentina de Ciegos, el Servicio Nacional de Empleos dependiente del Ministerio de Trabajo, el Instituto Nacional de Salud Mental, la Asociación de Psicólogos, la Fundación de la Hemofilia, el Servicio Nacional de Rehabilitación y el Centro de Integración y Liberación Expresiva del Lisiado

**-6-** En el sitio web oficial de la CONADIS –Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas con Discapacidad-, en la sección institucional, marco jurídico: <http://www.conadis.gov.ar/marco.html>, aun encontramos hoy la siguiente frase: “*La actividad legislativa en la materia ha avanzado significativamente a partir del año 1981, en que se sanciona la Ley nacional 22.431 –texto con contenido global- que acoge la definición legal de persona con discapacidad y las políticas implícitas en Salud, Educación, Trabajo, Seguridad Social y Accesibilidad. (...) Desde su creación la Comisión Nacional Asesora ha participado activamente en la elaboración, propuesta y asesoramiento de distintos instrumentos legales a nivel nacional, provincial y municipal*”

La CONADIS fue creada por Decreto N° 1101/87, siguiendo las propuestas del Programa De Acción Mundial para las Personas Impedidas aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, por Resolución 37/52, la que recomienda la “*creación de un Órgano de ámbito nacional, con acceso a las instancias decisorias de más alto nivel, para examinar y vigilar las acciones relativas a la materia de los distintos Ministerios, otros Organismos públicos y las Organizaciones No Gubernamentales*”.

**-7-** Borges, J.L. (1949): El Zahir, en El Aleph, Ed. Losada

**-8-** Hernández, M (1937 ): El Herido, en El Hombre Acecha (1963), Ed. Losada