

## ARTÍCULO ORIGINAL

<https://doi.org/10.30545/juridica.2025.ene-jun.1>

## Inclusión laboral de Personas con Discapacidad: percepción crítica de dos instituciones públicas en Itapúa

Labor inclusion of People with Disabilities: critical perceptions of two public institutions in Itapúa

**Natalia Chudyk Rumak<sup>1</sup>** 

<sup>1</sup> Universidad Autónoma de Encarnación (UNAE). Encarnación, Paraguay.

### RESUMEN

Este artículo presenta los resultados de un proyecto de investigación llevado a cabo a lo largo del año 2024 enfocado en indagar si instituciones públicas de Itapúa garantizan el empleo de Personas con Discapacidad (PcD) según lo exige la legislación nacional, así también los principales logros y barreras que las mismas entidades detectan para garantizar la inclusión en condiciones de igualdad. La metodología aplicada consistió en una investigación cualitativa descriptiva de tres fases: una revisión documental de la doctrina relevante, la normativa vigente y políticas relacionadas con el derecho al trabajo de las PcD; entrevistas semi estructuradas a responsables de recursos humanos de las instituciones seleccionadas: Municipalidad de Encarnación y Gobernación de Itapúa. Los datos obtenidos fueron analizados de manera comparativa, identificando patrones comunes y divergentes entre ambas instituciones. Se validaron los resultados con las entrevistadas asegurando la precisión de la información reflejada. Como resultado se observó que existe un compromiso y disposición de las instituciones para incorporar a PcD en su plantel, pero que los avances aún son insuficientes, existiendo aún barreras como: limitaciones burocráticas, falta de capacitación del personal e insuficiencia de ajustes razonables y medidas de accesibilidad que limitan la integración laboral efectiva de las PcD.

**Palabras clave:** Personas con discapacidad, inclusión laboral, instituciones públicas, Paraguay.

---

<sup>1</sup> **Correspondencia:** [Natalia.chudyk@unae.edu.py](mailto:Natalia.chudyk@unae.edu.py)

**Conflicto de Interés:** Ninguno.

**Financiamiento:** Universidad Autónoma de Encarnación, Proyecto autofinanciado: "Inclusión laboral en Encarnación: el derecho al trabajo de las personas con discapacidad 2024".

Recibido: 05/03/2025; aprobado: 14/07/2025.

 Este artículo se publica en acceso abierto bajo Licencia Creative Commons.

## ABSTRACT

This article presents the results of a research project conducted in 2024, focused on investigating whether public institutions in Itapúa guarantee employment for persons with disabilities (PwD) as required by national legislation, as well as identifying the main achievements and barriers these institutions face in ensuring equal inclusion. The methodology applied consisted of a three-phase descriptive qualitative research design: a documentary review of relevant doctrine, current regulations, and policies related to the right to work for PwD; and semi-structured interviews with those responsible for human resources in the selected institutions: the Municipality of Encarnación and the Government of Itapúa. The data obtained were analyzed comparatively, identifying common and divergent patterns between both institutions. The results were validated with the interviewees to ensure the accuracy of the information reflected. The findings showed that while the institutions are committed to incorporating PwD into their workforce, progress remains insufficient due to barriers such as bureaucratic limitations, lack of staff training, and inadequate reasonable accommodations and accessibility measures that hinder the effective labor integration of PwD.

**Keywords:** People with disabilities, labour inclusion, public institutions, Paraguay.

## INTRODUCCIÓN

Toda persona tiene el derecho a ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado, en condiciones de trabajo justas y favorables. Este principio es un derecho humano aplicable “a todas las personas” en donde se incluye a las Personas con Discapacidad (en adelante PcD).

En Paraguay, existen leyes específicas, como la Ley 3585/08 y la Ley 2479/04, que exigen que las entidades del Estado, incluidas las gobernaciones y municipalidades, incorporen y mantengan un porcentaje mínimo de PcD en su plantel de personal, equivalente al 5% del total de su funcionariado. A pesar de estas normativas, actualmente no existen informes sistematizados de acceso público que permitan evaluar si las instituciones públicas han logrado cumplir con la incorporación efectiva de PcD, ni se conocen a fondo los desafíos y barreras institucionales que enfrentan para cumplir con esta obligación.

Según datos de la Encuesta Permanente de Hogares de febrero de 2024, el 8,4% de la población paraguaya está desempleada o subempleada, y el 11% de la población tiene algún tipo de discapacidad (INE, 2023). No obstante, un informe de la Secretaría de la Función Pública (2021) revela que solo el 5,9% de las entidades estatales cumplen con la normativa de incorporar al menos el 5% de PcD en su funcionariado.

En este contexto, el propósito de esta investigación es analizar cómo las instituciones públicas de Itapúa promueven y garantizan el acceso al trabajo para las Personas con Discapacidad, identificar las principales barreras institucionales que enfrentan y conocer los retos y desafíos asociados a la inclusión laboral de estas personas. Para ello, se buscó acceder a datos actualizados y obtener las opiniones de los actores clave dentro de las entidades encargadas, con el fin de conocer la realidad de

la implementación de las leyes y las dificultades que enfrentan las instituciones para cumplir con la normativa que garantiza el acceso al trabajo de las PcD.

## **METODOLOGÍA**

Esta investigación fue llevada adelante en tres diferentes fases. La primera fase del proyecto se dedicó al diseño de la investigación cualitativa de tipo descriptivo, que incluyó una revisión documental sobre la normativa nacional e internacional vigente y las políticas públicas relacionadas con el derecho al trabajo y empleo de las personas con discapacidad. Para ello, se tomaron como referencia investigaciones previas relevantes y de valor significativo y datos oficiales actualizados. La segunda fase consistió en una investigación de campo, que inició con el diseño de instrumentos de recolección de datos en forma de entrevistas semi estructuradas para ser aplicados al personal directivo del departamento de Recursos Humanos a dos instituciones públicas de Itapúa: la Municipalidad de Encarnación y la Gobernación de Itapúa. Los participantes fueron seleccionados por ser responsables directos de la implementación de la Ley 2479 y su modificatoria, relacionadas con la inclusión laboral de PcD. Para el análisis de los datos, se adoptó un enfoque cualitativo, donde se identificaron patrones, coincidencias y diferencias en las respuestas de las entrevistadas, centrándose en aspectos como la implementación de la ley, los ajustes razonables y los retos institucionales. No existen estudios previos disponibles en relación al departamento de Itapúa. El análisis se realizó de manera comparativa entre las dos instituciones para resaltar las particularidades y similitudes en sus enfoques y desafíos. En cuanto a la validez y confiabilidad de los resultados, se empleó un

proceso riguroso de codificación de las respuestas y triangulación de la información a partir de las entrevistas asegurando que los datos reflejan de manera precisa las experiencias y percepciones de los responsables de recursos humanos en cada institución. Además, para garantizar la exactitud de los resultados, una vez redactado el artículo, se realizó una validación por parte de las personas entrevistadas, quienes revisaron el contenido para confirmar que la información que habían transmitido fue correctamente procesada y reflejada en la investigación.

Con los datos recabados, se pasó a la fase final en donde se realizó un análisis que permitió identificar los avances, así como obstáculos y desafíos comunes que enfrentan estas entidades para lograr la incorporación efectiva de personas con discapacidad en su plantilla de funcionarios siguiendo las regulaciones establecidas en la Ley 3585/08 y 2479/04 la que establece la obligatoriedad de la incorporación de personas con discapacidad en la función pública.

La investigación se centró en el análisis de las acciones implementadas por dos instituciones públicas claves situadas en la ciudad de Encarnación: la Municipalidad de Encarnación y la Gobernación de Itapúa. Estas instituciones fueron seleccionadas debido a su rol central de ser las responsables de implementar políticas públicas a nivel local, incluidas aquellas relacionadas con la inclusión social, el empleo y el desarrollo económico, y por ser actores clave en el desarrollo de la región y la descentralización de servicios y recursos.

En cuanto a las limitaciones de la investigación, el estudio no abarcó la percepción y vivencias de las personas con discapacidad, sino que se

centró en explorar los desafíos y obstáculos percibidos desde las instituciones públicas señaladas respecto a su capacidad de para lograr la implementación de la Ley 3585/08 y 2479/04 la que establece la obligatoriedad de la incorporación de personas con discapacidad en la función pública. Esto permitió focalizar la investigación en las percepciones y enfoques institucionales sobre su capacidad para lograr la inclusión laboral, sin profundizar en las experiencias personales de funcionarios y funcionarias con discapacidad. Se reconoce que este enfoque puede haber dejado de lado aspectos clave relacionados con las barreras o necesidades que enfrentan las personas con discapacidad en su acceso y permanencia en el ámbito laboral, sin embargo, se espera que estos aspectos sean abordados en un próximo estudio.

## **RESULTADOS Y DISCUSIÓN**

### **¿Qué entendemos por discapacidad?**

El entendimiento de la discapacidad ha evolucionado pasando por tres marcados enfoques, siendo el primero de ellos el modelo de prescindencia, seguido por el modelo médico rehabilitador y finalmente el actual modelo de enfoque social.

Estos modelos funcionaron como un marco de referencia respecto a la forma de tratar a las personas con discapacidad, adaptándose a las particularidades de cada período histórico en el que surgieron. En cada uno de ellos, las concepciones sobre la discapacidad reflejaron las creencias, conocimientos y avances sociales y científicos de la época, lo que influyó directamente en la forma en que se comprendía y abordaba la discapacidad.

En el primer modelo, se consideraba que la discapacidad tenía su origen en causas religiosas, la discapacidad era considerada como un castigo de un dios o una amenaza, y esto llevaba a que las familias de PcD se sientan avergonzadas, sientan la necesidad de ocultarlas, de excluirlas de la vida social, sientan la necesidad de “prescindir” de ellas, por esta razón es conocido como el modelo de *prescendencia*. Este consideraba que las personas con discapacidad no tenían nada que aportar a la sociedad y por tanto eran consideradas como una carga social (Toboso Martin, 2008). En este contexto, la sociedad las marginaba, al no considerarlas como individuos con derechos, sino como objetos que debían permanecer ocultas de la vida social.

El segundo enfoque de la discapacidad, más actual en términos históricos, que es el modelo médico y asistencial o rehabilitador que ya no consideraba a la discapacidad como un castigo divino desde una óptica religiosa, sino que se desarrolla en un contexto médico-científico. El mismo entendía a la discapacidad como una enfermedad o una deficiencia que impedía que la persona, individualmente considerada, pueda integrarse a la sociedad y por esta razón el problema debía ser abordado médica o asistencialmente. De acuerdo a este modelo, la PcD puede resultar útil o “rentable” a la sociedad siempre y cuando se logre su “rehabilitación o normalización”, es decir, que la PcD logre asimilarse a las demás: las demás que eran “válidas y capaces” (Palacios, 2008, p. 66). El modelo tiene una actitud paternalista y caritativa hacia las personas con discapacidad, las de buscar curar y proteger y no les permite mantener una vida independiente. En la actualidad aún existen muchas normas y

políticas en nuestro país que mantienen un enfoque médico y rehabilitador.

El actual modelo posee un enfoque social y de derechos humanos en donde se comprende que la discapacidad es un problema de discriminación en donde las PcD se encuentran en desventaja, "no por sus características individuales, sino como consecuencia de las limitaciones que las barreras ambientales y externas les imponen" (Fernández, 2020, p. 10). De esta manera el término "social" pretende remarcar que las causas que originan la discapacidad no son individuales, no pertenecen a la persona afectada, sino "sociales" por la manera en que se encuentra diseñada y construida la sociedad por tanto la causa del problema no es la PcD sino "las limitaciones de la sociedad para prestar los servicios apropiados y para garantizar que las necesidades de esas personas sean tenidas en cuenta dentro de la organización social" (Toboso, 2008).

Ahora bien, en cuanto a la definición misma de discapacidad, en el presente se pueden encontrar innumerables conceptualizaciones, siendo las más relevantes aquellas que "sitúan a la discapacidad en el espacio de la relación con el medio y no en la deficiencia que una persona pueda portar" (Pacheco, 2017, p. 23), es decir, aquellas que destacan la influencia del entorno en la generación de la discapacidad y desvinculan la responsabilidad de la persona con discapacidad en cuanto a su adaptación e inclusión en la sociedad.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) establece en su primer artículo que dentro de persona con discapacidad se incluye a "aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o

sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás".

El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas aclara que el "modelo de discapacidad basado en los derechos humanos reconoce que la discapacidad es una construcción social y que las deficiencias no deben considerarse un motivo legítimo para denegar o restringir los derechos humanos". Por tanto, según ese modelo, la discapacidad es uno de los diversos estratos de identidad (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2018, párr. 9).

Siguiendo ese orden de ideas, las leyes y políticas de discapacidad adoptadas por los países deberían tener en cuenta la diversidad de personas con discapacidad al desarrollar su normativa. En Paraguay, la Constitución Nacional de 1992 se refiere a las personas con discapacidad como "personas excepcionales", esta terminología actualmente se considera inadecuada y obsoleta, sin embargo una definición más apropiada fue incorporada dentro de nuestro desarrollo legislativo posterior, entendiendo a las PcD en los siguientes términos: "aquellas que tengan deficiencias físicas, psicosociales, intelectuales, visuales y/o auditivas a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones que las demás [...]" (Ley 4962/2013.). Esta definición se encuentra acorde a lo establecido en la CDPD.

Así, el concepto de persona con discapacidad para el presente estudio será entendido como aquella persona que posee a largo plazo una deficiencia física, intelectual o sensorial que le

imposibilita participar de manera plena dentro de la sociedad en igualdad con las personas que no poseen tales deficiencias.

### **El derecho a la igualdad y no discriminación a las PcD**

Los principios de igualdad y no discriminación forman la base fundamental y la esencia de los derechos humanos, ya que garantizan que todas las personas, sin distinción alguna, sean tratadas con dignidad y respeto y únicamente a través de ellos se podrán reducir las desventajas y desigualdades.

La igualdad y la no discriminación son tanto principios como derechos, esto queda reflejado en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad que en su artículo 3 se refiere a ambos como principios y en su artículo 5 como derechos. Los principios y derechos de igualdad y no discriminación son una piedra angular de todos los derechos humanos dado que están intrínsecamente conectados con la dignidad humana. Promover la igualdad y luchar contra la discriminación son obligaciones transversales de cumplimiento inmediato, no están sujetas a un cumplimiento progresivo (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2018, párrs. 4 y 19).

Que un derecho humano sea de cumplimiento inmediato significa que los Estados deben cumplirlo de manera inmediata y sin dilaciones. Estos son derechos tan fundamentales que no pueden depender de la situación económica, política o social del país. En contraposición, los derechos de cumplimiento progresivo son aquellos que permiten a los Estados realizar un esfuerzo gradual para ser implementados, ya que debido a ciertas limitaciones que éstos podrían tener, como recursos o capacidades

insuficientes no pueden ser plenamente garantizados de manera inmediata.

Por discriminación se entiende “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia u otro trato diferente que directa o indirectamente se base en los motivos prohibidos de discriminación y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad [...]” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2009, para. 7). En la Observación general No 5 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales definió la discriminación contra las personas con discapacidad como:

[...] toda distinción, exclusión, restricción, preferencia o denegación de ajustes razonables sobre la base de la discapacidad, cuyo efecto es anular u obstaculizar el reconocimiento, el disfrute o el ejercicio de derechos económicos, sociales o culturales” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2009).

La obligación de garantizar la igualdad y la no discriminación es transversal al disfrute de todos los derechos humanos. Ahora bien, respecto al derecho al trabajo, el artículo 27 de la Convención impone a los Estados la obligación positiva de eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y de garantizar su participación en condiciones de igualdad en un mercado de trabajo en un entorno laboral abierto, inclusivo y accesible. Los diferentes párrafos que integran ese artículo enumeran un conjunto no exhaustivo de medidas necesarias para promover la igualdad de oportunidades de trabajo para las personas con discapacidad, que abarcan temas como la libre elección del

trabajo, la igualdad de condiciones de trabajo, los derechos sindicales, la formación profesional, el adelanto y la rehabilitación.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha establecido que los Estados deben incluir en su legislación nacional "la denegación de ajustes razonables como un motivo prohibido de discriminación en razón de la discapacidad". Los Estados partes deben ocuparse de la discriminación y la denegación de ajustes razonables en lugares públicos y en el lugar de trabajo, por ejemplo, "mientras los lugares de trabajo estén organizados y construidos de forma que sean inaccesibles para las personas que se desplazan en sillas de ruedas, se estará negando efectivamente a esas personas el derecho a trabajar" (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2009).

### **Las medidas de accesibilidad**

En la sociedad existen diversas barreras que dificultan la participación plena de las personas con discapacidad, como rampas de acceso inexistentes o inadecuadas, falta de información accesible o transporte público inaccesible. Estos obstáculos, muchas veces invisibles para quienes no enfrentan estas condiciones, limitan las oportunidades de las personas con discapacidad para interactuar con su entorno, acceder a servicios, o ejercer sus derechos en igualdad de condiciones con los demás. Desde el entorno construido sin acceso para personas en silla de ruedas hasta sitios web que no cuentan con opciones de lectura para personas con discapacidad visual, estas barreras físicas, tecnológicas y comunicativas impiden que las personas con discapacidad vivan de manera autónoma y plena.

De esta manera, las medidas de accesibilidad intentan hacer frente a estas barreras físicas,

sociales, tecnológicas y de comunicación con el fin de garantizar que las personas con discapacidad puedan disfrutar de sus derechos en igualdad de condiciones con el resto de la población.

Las medidas de accesibilidad son modificaciones, ajustes o adaptaciones realizadas en el entorno físico, tecnológico, social y comunicativo para garantizar que todas las personas, en particular las personas con discapacidad, puedan participar de manera plena y en igualdad de condiciones en la sociedad. Estas medidas buscan eliminar las barreras impuestas por la sociedad que limitan su acceso y participación en actividades cotidianas, como el trabajo, la educación, la cultura, el transporte y la vida social en general.

Estas medidas tienen un carácter general, es decir que están diseñadas para eliminar las barreras que afectan a un colectivo de personas, como las barreras arquitectónicas, la falta de señalización adecuada o la inaccesibilidad de los espacios públicos. Un ejemplo son las rampas en edificios públicos o la implementación de subtítulos en películas y eventos culturales. Estas medidas están pensadas para crear un entorno accesible desde el inicio, sin necesidad de que cada persona lo solicite -como es el caso de los ajustes razonables que se desarrolla más abajo-, promoviendo la igualdad de oportunidades para todos.

Asimismo, las medidas de accesibilidad tienen un carácter *ex ante*, lo que significa que deben implementarse anticipadamente a la necesidad concreta de una persona, es decir antes de que ocurra una situación específica en la que se pueda identificar la necesidad de adaptación. Las medidas con carácter *ex ante* se diseñan y se ponen en marcha de manera proactiva,

buscando prevenir posibles barreras para las personas con discapacidad desde el principio, en lugar de esperar a que surjan problemas o solicitudes específicas, cuál sería el caso de los ajustes razonables.

Los lugares de trabajo deben garantizar su accesibilidad, tal como se establece claramente en el artículo 9, párrafo 1 de la CDPD. Negarse a adaptar el espacio laboral constituye un acto discriminatorio prohibido por motivo de discapacidad. Además de la accesibilidad física del entorno laboral, las personas con discapacidad requieren que el transporte y los servicios de apoyo sean igualmente accesibles para poder llegar al trabajo. Toda la información relacionada con el empleo, como los anuncios de vacantes, los procesos de selección y la comunicación dentro del entorno laboral, debería ser accesible en diferentes formatos, como lengua de señas, Braille, formatos electrónicos accesibles, escritura alternativa y otros modos de comunicación aumentativa y alternativa. Igualmente, todos los derechos laborales, así como las oportunidades de formación y cualificación para el empleo, deben ser accesibles. Por ejemplo, los cursos de idiomas o informática para empleados y personal en prácticas deben ofrecerse en un entorno accesible y en formatos adaptados a las necesidades de las personas con discapacidad (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2014, párr. 41).

### **Los ajustes razonables**

Los ajustes razonables son fundamentales para cumplir con la obligación de promover la igualdad y erradicar la discriminación hacia las personas con discapacidad, y deben ser implementados de manera inmediata. Según el artículo 2 de la Convención sobre los Derechos

de las Personas con Discapacidad, los “ajustes razonables” se refieren a las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas, siempre que no impliquen una carga excesiva o injusta, con el fin de asegurar que las personas con discapacidad puedan disfrutar y ejercer sus derechos humanos y libertades fundamentales en igualdad de condiciones con los demás (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2018).

Ahora bien, la CDPD establece en su Artículo 27 una serie de disposiciones sobre el derecho de las personas con discapacidad al trabajo, destacando a los ajustes razonables como un mecanismo clave para garantizar la igualdad de oportunidades en el entorno laboral. La misma indica:

Los Estados Partes reconocerán el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás personas, lo que incluirá la posibilidad de ganarse la vida en un entorno laboral que sea abierto, inclusivo y accesible [...].

Esto quiere decir que las personas empleadoras deben realizar adaptaciones y ajustes en el lugar de trabajo para asegurar que las personas con discapacidad puedan desempeñar sus funciones sin obstáculos relacionados con su condición.

Ahora bien, es importante señalar que los ajustes razonables comportan una obligación *ex nunc* para los empleadores y que tienen un *carácter individual*, a diferencia de las medidas de accesibilidad mencionadas más arriba, que tienen un carácter general.

Lo anterior quiere decir que deben realizarse cuando la PcD lo requiera y no de manera previa

a su incorporación al entorno laboral -como sería el caso de los ajustes razonables-. Es por esta razón, como señala el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad, que los ajustes deben ser negociados directamente con la PcD cuando esta lo solicita. En ciertos casos, los ajustes realizados pueden convertirse en beneficios para la comunidad o el público en general, mientras que en otros solo beneficiarán a quienes los hayan solicitado. Por tanto, la obligación de implementar ajustes razonables es una *responsabilidad reactiva y personalizada* que debe cumplirse desde el momento en que se recibe una solicitud. Los ajustes razonables exigen que el garante de los derechos entable un diálogo con la persona con discapacidad (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2018, párr. 24).

Conforme a esto, son ejemplos de ajustes razonables las modificaciones en las tareas o funciones asignadas a la PcD como la reestructuración de funciones para que la misma pueda desempeñarlas sin dificultades. Realizar adaptaciones en el espacio de trabajo de la persona, como la instalación de rampas en donde sea necesario, baños accesibles o tecnología de asistencia. Establecer horarios flexibles o la posibilidad de teletrabajo para adaptar las condiciones laborales a las necesidades de la persona o por ejemplo, ofrecer capacitación para las PcD y la capacitación del personal para sensibilizar sobre la inclusión laboral.

Como se señaló más arriba, los empleadores no están obligados a realizar los ajustes razonables cuando estos representen una carga desproporcionada. Ni la CDPD, ni su Comité de vigilancia establecen qué medidas constituirían una carga desproporcionada, sin embargo, el Manual de la ONU "De la exclusión a la igualdad:

Hacia el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad" establece algunas posibles razones (Naciones Unidas, 2007, p. 71). Así, uno de los aspectos es la viabilidad de los cambios solicitados, ya que algunas modificaciones pueden ser técnicamente complicadas o difíciles de llevar a cabo. El costo de los ajustes también juega un papel crucial, ya que, en algunos casos, los recursos financieros disponibles pueden ser insuficientes para cubrir las modificaciones necesarias. Además, la naturaleza, tamaño y los recursos de la entidad involucrada son determinantes; por ejemplo, una pequeña empresa podría tener más dificultades para financiar y aplicar ajustes que una organización más grande. Otro factor relevante mencionado por el Manual de la ONU son las implicaciones para la salud de los ajustes propuestos, ya que algunos cambios pueden implicar riesgos para la salud de los empleados o la persona con discapacidad. Finalmente, el impacto de los ajustes sobre las operaciones de la entidad, ya que ciertos cambios podrían alterar la productividad o la eficiencia de la organización.

Finalmente, hay que tener en cuenta que la justificación de la denegación de un ajuste razonable debe fundamentarse en criterios objetivos, y debe analizarse y comunicarse oportunamente a la persona con discapacidad que requiera el ajuste (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2018).

### **Legislación nacional**

Paraguay, al igual que la mayoría de los países latinoamericanos, ha desarrollado una serie de políticas públicas y ha sancionado legislación específica en materia de no discriminación para la inclusión laboral de personas con

discapacidad, principalmente respecto al acceso a la función pública, en donde se han establecido cuotas mínimas para el acceso de PcD, así como la obligación de realizar ajustes razonables y adoptar medidas de accesibilidad en los lugares de trabajo. Sin embargo, y a pesar de que el desarrollo normativo y el diseño de las políticas públicas es coherente y se ajusta a los estándares internacionales sobre la materia, la implementación de las mismas sigue siendo muy débil en el país.

La Constitución Nacional del Paraguay en 1992 reconoció y garantizó (aunque con una terminología desaconsejada ya que se refiere a las personas con discapacidad como "personas excepcionales") el derecho de las personas con discapacidad a la atención de su salud, educación, recreación y de su formación profesional para una plena integración social, y dispuso la obligación del Estado de organizar, entre otras, una política de prevención, tratamiento, rehabilitación e integración de las PcD. La Constitución Nacional no hace referencia expresa al derecho al empleo y trabajo de las PcD, pero esto fue subsanado mediante la legislación subsecuente.

En 2008 Paraguay ratificó la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y a partir de dicho momento el entendimiento de la discapacidad desde el enfoque médico-asistencial que se mantenía en el país ha evolucionado a un modelo social en donde se entiende que la discapacidad no es una "deficiencia" de las personas sino un problema de discriminación y exclusión social. Esto ha permitido que el desarrollo normativo consecuente a la ratificación de la CDPD sea acorde dicho modelo social.

Es así que en ese mismo año 2008 se sancionó la Ley 3585 por medio de la cual se modificó una ley anterior (modifica los artículos 1, 4 y 6 de la Ley 2479 del 2004) y estableció la obligación que tienen todos los organismos y entidades del Estado, las gobernaciones y municipalidades y las personas jurídicas de derecho privado con mayoría accionaria del Estado de incorporar y mantener dentro de su plantel de personal "un porcentaje de personas con discapacidad que no será menor al 5% (cinco por ciento) del total de sus funcionarios", además dispone que las instituciones estatales deben realizar "la adecuación física, tecnológica y comunicacional necesaria" para el lograr el objetivo de dicha ley. A su vez la Ley 3585 no solo se limita a establecer la obligación de incorporar un porcentaje mínimo de PcD al funcionariado público y realizar ajustes razonables, sino que establece una sanción pecuniaria para los responsables de dichas instituciones que no cumplieren con lo previsto en ella.

Otra norma relevante para lograr inclusión laboral de personas con discapacidad, es la Ley 4934 del año 2013 de "Accesibilidad al medio físico para las personas con discapacidad" que obliga a la inclusión de medidas de accesibilidad y a la realización de ajustes razonables en todas las obras públicas y privadas de acceso público, el transporte público y en los lugares de trabajo.

Dentro del Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad 2015-2030 se contempla a varios ejes que hacen relación a la inclusión laboral de las PcD, en específico el derecho al trabajo en el sector público y privado, que debe tener un enfoque de derechos, perspectiva de género y criterios de accesibilidad.

## **Inclusión laboral en instituciones públicas de Itapúa**

Como se mencionó en la sección de metodología, las instituciones públicas en las cuales se ha enfocado la presente investigación fueron la Municipalidad de Encarnación y la Gobernación de Itapúa. No existen estudios previos disponibles en relación al departamento de Itapúa.

De acuerdo a datos accesibles a través de las páginas web de ambas instituciones se observa en la Municipalidad de Encarnación trece personas con discapacidad forman parte de la nómina de funcionarios, diez varones y una mujer entre las cuales se cuenta con 4 personas con discapacidad visual y 7 personas con discapacidad física y 2 con discapacidad múltiple. Tomando en cuenta la cantidad de funcionarios existentes en la Municipalidad esto representa aprox. 0,89% de funcionarios con discapacidad (Municipalidad de Encarnación, 2024).

Por su lado, en la Gobernación de Itapúa seis personas con discapacidad forman parte del plantel de funcionarios, todas ellas varones entre las cuales figuran una con discapacidad múltiple, dos con discapacidad física, dos con discapacidad visual, y una con discapacidad intelectual. Tomando en cuenta la cantidad de funcionarios existentes en la Gobernación, esto representa 3% de funcionarios con discapacidad (Gobernación de Itapúa, 2024).

A continuación, se describen los resultados de las entrevistas realizadas a las personas encargadas de recursos humanos de la Municipalidad de la ciudad de Encarnación y de la Gobernación de Itapúa. El análisis se centra en resaltar los elementos comunes y divergentes que identifican los propios

representantes de ambas instituciones respecto a la manera en la cual han logrado implementar las leyes nacionales específicas que garantizan el acceso al trabajo de personas con discapacidad, así como las adecuaciones realizadas por ambas instituciones.

Las entrevistas respondidas por Lourdes Sotelo, titular de la Secretaría para Personas con Discapacidad de la Municipalidad de Encarnación, y Claudia Arévalos, directora de la Dirección de Gestión y Desarrollo de las Personas de la Gobernación de Itapúa, ofrecen una visión comparativa de los esfuerzos y desafíos de dos instituciones públicas en la implementación de la Ley 2479 y su modificatoria 3585/2013, que busca la inclusión laboral de personas con discapacidad. Aunque ambas entidades comparten un compromiso con la ley, sus enfoques, logros y dificultades difieren en varios aspectos clave. Se ha podido observar que ambas entrevistadas tienen un conocimiento general de la Ley 2479 y su modificatoria.

Respecto a la manera en que ambas instituciones están implementando dichas normas, la Lic. Sotelo destacó que la Municipalidad de Encarnación ha trabajado de manera proactiva con Recursos Humanos para garantizar procesos de selección inclusivos, asegurando la contratación de personas con discapacidad y el seguimiento de estos empleos. Por su parte, la Gobernación de Itapúa también ha cumplido con la ley mediante la incorporación de personas con discapacidad, mencionando que la implementación está más orientada a la adaptación de perfiles laborales y la colaboración con el Viceministerio de Capital Humano para cumplir con los cupos. A pesar de los avances en ambas instituciones, la Gobernación enfrenta ciertos desafíos

burocráticos y logísticos relacionados con los viajes constantes a la capital y la espera de respuestas, lo que ralentiza el proceso de integración, ya que gran parte del proceso depende del Vice Ministerio de Capital Humano.

En cuanto a los principales desafíos que ha enfrentado su institución al tratar de cumplir con los requisitos de la ley e incorporar a PcD dentro del funcionariado, ambas instituciones coinciden en que los principales desafíos incluyen la falta de capacitación específica del funcionariado, así como la adaptación de espacios físicos y tecnológicos. Desde la Municipalidad se mencionó dificultades en la formación del personal, la adaptación de los espacios y la necesidad de intérpretes de lengua de señas, mientras que la Gobernación puso énfasis en las limitaciones burocráticas, como la lentitud en la gestión de recursos y la falta de infraestructura adecuada (como rampas) que dificulta la integración de personas con discapacidad motriz. Este último punto es una preocupación particularmente crítica para la Gobernación de Itapúa, ya que la falta de accesibilidad en edificios públicos puede impedir la incorporación efectiva de personas con discapacidad.

En cuanto a los ajustes razonables y las medidas de accesibilidad, la Municipalidad de Encarnación ha implementado una serie de ajustes razonables para facilitar la integración, como rampas, señalización en Braille, horarios laborales adaptados y herramientas tecnológicas accesibles. Además, se han realizado campañas de sensibilización. En comparación, la Gobernación de Itapúa ha comenzado a trabajar en la elaboración de planes para cubrir el porcentaje mínimo de contratación, pero aún está en proceso de mejorar los ajustes razonables, especialmente

en términos de infraestructura, como la instalación de rampas.

La capacitación en inclusión de personas con discapacidad también ha sido un tema mencionado por ambas instituciones, ambas han señalado haber recibido talleres puntuales sobre algunos temas de inclusión de personas con discapacidad; se observa la necesidad de capacitación concreta en aspectos sobre inclusión laboral, ajustes razonables y accesibilidad.

Ahora bien, ambas instituciones coinciden en que la implementación de la ley sobre acceso a la función pública de PcD ha generado un cambio cultural positivo, con un mayor grado de sensibilización e inclusión. Sotelo destacó que, aunque ha habido avances, persisten desafíos en la formación del personal y en la adaptación de los espacios. Por su parte, Arévalos menciona un cambio paulatino y positivo en la disposición del funcionariado para crear espacios y enseñar sobre inclusión. En cuanto a la evaluación, la Municipalidad de Encarnación realiza un seguimiento regular mediante reuniones periódicas y registros de logros y desafíos, mientras que la Gobernación ha incorporado evaluaciones de desempeño en colaboración con el Viceministerio de Capital Humano.

Ambas entrevistadas coinciden en que la falta de recursos y capacitación, la escasa difusión de la ley y la ausencia de mecanismos de sanción claros son desafíos persistentes.

En cuanto a las medidas para mejorar la efectividad de la ley, Sotelo sugiere ampliar las campañas de sensibilización, asignar presupuestos específicos para ajustes razonables y crear sistemas nacionales de monitoreo. Por su parte, Arévalos propone una mayor divulgación de la ley y sus beneficios,

tanto en instituciones públicas como privadas, con el fin de promover una mejor calidad de vida para las personas con discapacidad y reflejarlo en la sociedad.

A pesar de las diferencias en recursos, infraestructura y enfoques, tanto la Municipalidad de Encarnación como la Gobernación de Itapúa han logrado avances significativos en la inclusión de personas con discapacidad en el ámbito laboral. Sin embargo, ambos casos reflejan la necesidad de seguir mejorando en áreas como la capacitación del personal, la adaptación de espacios físicos y la disponibilidad de recursos para garantizar una inclusión plena y efectiva.

## CONCLUSIÓN

El propósito de esta investigación ha sido analizar si las instituciones públicas de Itapúa promueven y garantizan el acceso al trabajo para las personas con discapacidad. La discapacidad, entendida bajo un enfoque social y de derechos humanos, representa un desafío estructural que va más allá de las limitaciones físicas, mentales o sensoriales de las personas afectadas. Al día de hoy sabemos que más que una deficiencia individual, la discapacidad es producto de las barreras sociales, culturales y ambientales que impiden una participación plena e igualitaria en la sociedad. Los avances legislativos y normativos a nivel internacional y nacional reflejan este cambio de paradigma, y buscan garantizar los derechos de las personas con discapacidad a través de la igualdad y la no discriminación. En Paraguay, la legislación sobre inclusión laboral de las personas con discapacidad, como la Ley 3585/2008 y la Ley 4934/2013, establece un marco normativo con medidas claras de acceso al empleo público y la obligación de incorporar cuotas mínimas de PcD

en las instituciones estatales. Sin embargo, la implementación de estas leyes sigue siendo un desafío. A pesar de los esfuerzos realizados por las instituciones públicas para lograr la incorporación de personas con discapacidad, los porcentajes de cumplimiento son bajos. A través de los testimonios de las responsables de la Municipalidad de Encarnación y la Gobernación de Itapúa, se observa que, aunque existe un compromiso y disposición para cumplir con la legislación, los avances aún son insuficientes.

En cuanto a la identificación de las principales barreras institucionales que enfrentan las entidades públicas se observó que destacan las limitaciones burocráticas, la falta de formación del personal y la insuficiencia de ajustes razonables y medidas de accesibilidad. Estas limitaciones impiden una integración efectiva de las PcD en el ámbito laboral. Las barreras físicas, tecnológicas y comunicativas continúan siendo un obstáculo significativo para la plena integración de las personas con discapacidad en la vida social, económica y cultural. En las entrevistas realizadas, tanto la Municipalidad de Encarnación como la Gobernación de Itapúa señalaron estos desafíos como factores críticos que dificultan el acceso equitativo de las PcD al empleo público. La falta de capacitación específica y la escasez de recursos para realizar ajustes razonables son los principales problemas detectados por ambas instituciones.

En cuanto a los retos y desafíos asociados a la inclusión laboral de las personas con discapacidad, la implementación efectiva de políticas públicas, la mejora de la infraestructura y la promoción de la sensibilización social son esenciales para avanzar en la creación de una sociedad inclusiva y equitativa para las personas con discapacidad. A pesar del compromiso institucional, las barreras mencionadas

continúan limitando el acceso real al empleo para las PcD, lo que implica que es necesario fortalecer la aplicación de las leyes existentes. La creación de un entorno accesible y la implementación de ajustes razonables son esenciales para superar estos obstáculos y asegurar que las PcD puedan integrarse de manera efectiva al ámbito laboral, respetando su derecho a la igualdad de oportunidades. La sensibilización y la formación continua del personal son clave para fomentar una cultura de inclusión que permita una verdadera integración de las personas con discapacidad en el mundo laboral.

## REFERENCIAS

- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2009). *La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales*. Observación general núm. 12.
- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (2014). Sobre accesibilidad. Observación general núm. 2
- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (2018). Sobre la igualdad y la no discriminación. Observación general núm. 6.
- Fernández, J. (2020). *Guía para la inclusión de la perspectiva de la discapacidad en planes y proyectos de la cooperación al desarrollo en Paraguay*. SENADIS.
- Gobernación de Itapúa. (2024). Remuneraciones generales febrero 2024. <https://itapua.gov.py/wp-content/uploads/2024/03/3-REMUNERACIONES-GENERALES-FEBRERO-2024.pdf>
- INE. (2023). *Principales resultados EPHC 4º trimestre 2023*. [https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/243/Presentaci%C3%B3n\\_EPHC\\_4to-%20Trim%202023.pdf](https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/243/Presentaci%C3%B3n_EPHC_4to-%20Trim%202023.pdf).
- Ley 2479. (2004). Establece la obligatoriedad de la incorporación de personas con discapacidad en las instituciones públicas. <https://www.bacn.gov.py/archivos/2541/20140725082638.pdf>
- Ley 3585. (2008). Modifica los artículos 1º, 4º y 6º de la Ley nº 2479/04 Que establece la obligatoriedad de la incorporación de Personas con Discapacidad en las instituciones públicas. <https://www.bacn.gov.py/archivos/1111/20131122091853.pdf>
- Ley 4934. (2013). Accesibilidad al medio físico para las personas con discapacidad. <https://www.bacn.gov.py/archivos/1143/20141016101933.pdf>
- Ley 4962. (2013). Establece beneficios para los empleadores, a los efectos de incentivar la incorporación de personas con discapacidad en el sector privado. <https://www.bacn.gov.py/archivos/1165/20141016131400.pdf>
- Municipalidad de Encarnación. (2024). Nómina de comisionados a la Municipalidad de Encarnación: Cumplimiento de la Ley nº 5189 - octubre 2024. [https://encarnacion.gov.py/wp-content/uploads/2024/11/202410\\_funcionarios.pdf](https://encarnacion.gov.py/wp-content/uploads/2024/11/202410_funcionarios.pdf).
- Naciones Unidas. (2007). *De la exclusión a la igualdad: Hacia el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. Manual para parlamentarios sobre la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo*. Naciones Unidas. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/training14sp.pdf>
- Pacheco, C. (2007). *El acceso de las personas con discapacidad a la administración pública en la República del Paraguay: Un estudio en 12 entidades de la Capital*. CONACYT.
- Palacios, A. (2008). *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Cinca.
- Secretaría de la Función Pública. (2021). *Informe sobre Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad en el Sector Público al mes de abril de 2021*. <https://www.sfp.gov.py/sfp/articulo/15230-informe-sobre-inclusion-laboral-de-personas-con-discapacidad-en-el-sector-publico-al-mes-de-abril-de-2021.html>
- Toboso Martin, M. (2008). La discapacidad dentro del enfoque de capacidades y funcionamientos de Amartya Sen. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 10(20):64-94.