

TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN

*La Integración Laboral de las Personas con Discapacidad en los
Organismos Públicos*

Universidad Empresarial Siglo 21

Carrera: Abogacía

Alumno: Carlos Darío D'Yntino

Legajo: VABG 10.194

Fecha: 28 de Octubre de 2.013

Resumen

El trabajo se constituye hoy en un factor de inclusión social. Y en el caso de las personas con discapacidad (PCD) esa importancia del trabajo como factor incluyente se potencia, por cuanto se erige en un pilar fundamental para su plena integración social. En nuestro país, la constitución Nacional y diversos Tratados Internacionales garantizan el derecho a trabajar de las PCD. A su vez, la ley 22.431, en su Art. 8, establece para el Estado la obligatoriedad de emplear a PCD en un cupo no inferior al 4%, previendo una sanción ante el incumplimiento de dicha manda. Los datos estadísticos relevados y la información recogida revelan un marcado incumplimiento de lo dispuesto en la ley 22.431. Frente a este incumplimiento, en el TFG se plantea la insuficiencia de la sanción prevista en la normativa y un vacío legal en lo que refiere a la integración de personas con discapacidades complejas como factores que coadyuvan a la exclusión laboral de las PCD en los organismos públicos. Por otra parte, en post de enriquecer la información, se recogen los testimonios de los propios actores de procesos de inclusión laboral. Finalmente, se realizan las conclusiones y se formulan recomendaciones tendientes a incorporar a la legislación medidas complementarias a la sanción mencionada y a llenar los vacíos legales identificados en la integración laboral de personas con discapacidades complejas.

Abstract

The work is now a factor of social inclusion. And in the case of people with disabilities (PWD) the importance of work as power factor is inclusive, in that it stands as a cornerstone for their full social integration. In our country, the National Constitution and various international treaties guaranteeing the right to work of disabled. In turn, the law 22.431, in Article 8 provides for mandatory state PWD employ a quota of at least 4%, providing a sanction for non-compliance of the rules. The statistical data and information gathered relieved in stark breach of the provisions of the law 22.431. Faced with this failure, the failure raises GFR of the penalty provided in the regulations and a legal vacuum when it comes to the integration of people with complex disabilities as factors contributing to exclusion of PWD employment in public bodies. Moreover, in post enrich the information is collected the testimonies of the actors of labor inclusion processes. Finally, conclusions are made and makes recommendations to incorporate into law the sanction measures above and fill the loopholes identified in the employment of people with complex disabilities.

Índice

1._ <i>Introducción</i>	6
2._ <i>Presentación del Problema de Investigación</i>	9
3._ <i>Justificación de la Temática Elegida</i>	10
4._ <i>Objetivos</i>	12
4.1._ <i>Objetivos Generales</i>	12
4.2._ <i>Objetivos Específicos</i>	12
5._ <i>Hipótesis de Trabajo y Preguntas de Investigación</i>	12
6._ <i>Metodología de Investigación</i>	13
6.1._ <i>Tipo de Estudio o Investigación</i>	14
6.2._ <i>Estrategia metodológica</i>	14
6.3._ <i>Tipo y mención de las fuentes principales a utilizar</i>	14
6.4._ <i>Técnicas de recolección de datos</i>	15
6.5._ <i>Delimitación temporal/nivel de análisis del estudio</i>	16
<i>Capítulo I - Aspectos Generales</i>	17
1._ <i>El Trabajo: Concepto y Generalidades</i>	18
2._ <i>La Discapacidad</i>	20
A._ <i>Generalidades: Antecedentes y Nuevas Tendencias</i>	20
B._ <i>Definición de Persona con Discapacidad</i>	22
C._ <i>Nuevas Tendencias</i>	24
3._ <i>El Trabajo y las Personas con Discapacidad</i>	25
A._ <i>Importancia e Incidencia en Ellas y en su Entorno Familiar</i>	25
B._ <i>Aspectos Técnicos</i>	26
<i>Capítulo II - Marco Normativo</i>	29
1._ <i>El Trabajo y las PCD en la Constitución Nacional y en los Tratados Internacionales</i>	30
A._ <i>La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Análisis de las disposiciones relativas al trabajo</i>	33
A.1._ <i>Análisis de las Disposiciones Relativas al Trabajo</i>	35

2._ <i>La Ley Nacional 22.431</i>	38
A._ Generalidades	38
B._ Integración Laboral	41
C._ El Cupo Laboral en los Organismos Públicos: Análisis del Art. 8 y su reglamentación. Entes Obligados. Sanción frente al Incumplimiento	44
3._ <i>La Integración Laboral en el Sector Privado: Normas que fomentan la Contratación de PCD</i>	50
4._ <i>El Trabajo y las PCD en la Provincia de Córdoba</i>	51
A._ El Trabajo y las PCD en la Constitución Provincial	51
B._ El Trabajo y la Discapacidad en la Legislación Provincial	52
C._ La Ley Provincial 8.624	56
5._ <i>El Trabajo y las PCD en la Municipalidad de Río Cuarto: Análisis de las Ordenanzas que se Refieren al Tema</i>	57
<i>Capítulo III - Doctrina y Jurisprudencia</i>	62
1._ <i>Análisis de la Doctrina y Jurisprudencia existente en materia de Inserción Laboral de PCD en los Organismos Públicos</i>	63
2._ <i>Sujetos Legitimados Para Exigir el Cumplimiento de lo Normado en el Art. 8 de la Ley 22.431</i>	69
3._ <i>Alcance y Aplicabilidad de la Sanción Prevista en el Art. 8 de la Ley 22.431</i>	73
<i>Capítulo IV – Situación de las Personas con Discapacidad con relación al Trabajo</i>	75
1._ <i>La Empleabilidad de las PCD en los Organismos Públicos Nacionales: Datos estadísticos</i>	76
2._ <i>La Situación en la Provincia de Córdoba y en la ciudad de Río Cuarto</i>	82
<i>Capítulo V – Análisis de Entrevistas</i>	86
1._ <i>Análisis de las Entrevistas. Principales Aspectos</i>	87
<i>Capítulo VI – Conclusiones y Recomendaciones</i>	91
1._ <i>Conclusiones</i>	92
A._ Conclusiones Parciales	92
B._ Conclusión Final.....	95
2._ <i>Nuestras Recomendaciones</i>	97
A._ Lineamientos Generales para la Elaboración de un Proyecto de Ley/Ordenanza que Contemple las Nuevas Formas de Trabajo Integrado	97

B)- Proposición de medidas jurídicas que propendan al cumplimiento del cupo laboral previsto en el Art. 8 de la ley 22.431..... 99

Bibliografía 102

ANEXO 1 - Abreviaturas Utilizadas 109

ANEXO 2 - ENTREVISTAS..... 110

“Un hombre del pueblo de Neguá, en la costa de Colombia, pudo subir al alto cielo. A la vuelta, contó. Dijo que había contemplado, desde allá arriba, la vida humana.

Y dijo que somos un mar de fueguitos. El mundo es eso - reveló - un montón de gente, un mar de fueguitos.

Cada persona brilla con luz propia entre todas las demás. No hay dos fuegos iguales. Hay fuegos grandes y fuegos chicos y fuegos de todos los colores. Hay gente de fuego sereno, que ni se entera del viento, y gente de fuego loco, que llena el aire de chispas. Algunos fuegos, fuegos bobos, no alumbran ni queman; pero otros arden la vida con tantas ganas que no se puede mirarlos sin parpadear, y quien se acerca se enciende” (Galeano: 1989; Pág. 5).

1._ Introducción

El trabajo se vincula con aspectos esenciales de la persona humana; repercute sobre su dignidad, influye en su entorno familiar, social y, por supuesto, tiene también un contenido económico, ya que es el medio para su subsistencia y para la satisfacción de sus necesidades.

Consecuentemente, el trabajo es, y lo ha sido a lo largo de nuestra historia contemporánea, uno de los elementos centrales de la ciudadanía, comportándose como un factor incluyente o excluyente (Coronado. 2006).

En el caso de las personas con discapacidad (PCD), esta relevancia del trabajo como factor de inclusión social se potencia, por cuanto se erige en uno de los pilares fundamentales donde se cimenta su verdadera y plena integración social, concebida ésta conforme los nuevos paradigmas.

En este orden de ideas, y ante la realidad innegable de que una persona con discapacidad se encuentra en una situación de desventaja a la hora de conseguir trabajo,

entendemos que el Estado debe impulsar medidas que permitan paliar esa situación de desventaja y propender a una verdadera igualdad de oportunidades.

Nuestra Constitución Nacional garantiza el derecho a trabajar a todos los habitantes de la Nación (Art. 14) y declama la igualdad ante la ley de todos los habitantes, como así también su admisibilidad en los empleos sin otra condición que la idoneidad (Art. 16).

Asimismo, numerosos Tratados Internacionales se refieren al Derecho a trabajar de las personas con discapacidad; entre ellos, la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de diciembre de 2006, que fue ratificada, conjuntamente con su protocolo facultativo, por la República Argentina en mayo de 2008 mediante ley 26.378.

A su vez, en nuestro país en el año 1981 se sancionó la Ley Nacional 22.431, por la cual se instituyó un sistema de protección integral para las Personas con Discapacidad. Dicho plexo normativo establece -en su Art. 8- la obligatoriedad por parte del Estado Nacional, sus organismos descentralizados o autárquicos, los Entes Públicos no estatales, las Empresas del Estado y las Empresas Privadas concesionarias de servicios públicos, de emplear personas con discapacidad en un cupo no inferior al 4%. Y a los fines de garantizar el cumplimiento de ese cupo laboral previó una sanción para los funcionarios responsables de los entes obligados que incumplan con el mentado cupo.

Por su parte, la provincia de Córdoba adhirió al régimen instituido por la ley 22.431 en el año 1.995 mediante ley 8.501. Además, rige en el ámbito provincial la ley 5.624, que prevé también un cupo laboral en los organismos públicos.

En tanto que la Municipalidad de la ciudad de Río Cuarto adhirió al sistema nacional en el año 1.999, mediante Ordenanza 1.134/99.

Pese a la vasta legislación existente a nivel nacional, provincial y municipal, los datos estadísticos y la información recabada nos muestra que el índice de empleabilidad de las personas con discapacidad en la República Argentina es muy bajo. Creemos que ello se debe, en parte, a un incumplimiento de lo prescripto por la normativa vigente.

Por otro costado, se observa que en el marco normativo argentino no se contemplan medidas que permitan la inclusión laboral de personas con discapacidades severas

(trastornos del espectro autista, parálisis cerebral, etc.), tales como el desarrollo de programas de empleo con apoyo y sus variantes.

Es por ello que el presente Trabajo Final de Graduación tiene por objetivo indagar si el marco jurídico vigente en nuestro país es el apropiado, en términos de inclusión y accesibilidad, para la efectiva integración laboral de las personas con discapacidad en los organismos públicos, focalizando el trabajo de investigación en dos aspectos esenciales: por una parte, analizar si la sanción prevista en el Art. 8 de la Ley 22.431 (Incumplimiento de los Deberes de Funcionario Público) es suficiente para compeler a los funcionarios responsables de los entes obligados por dicha norma al cumplimiento del cupo laboral en ella previsto; o dicho en otros términos, si no sería pertinente, además de la sanción antedicha, incluir en el marco normativo otro tipo de medidas jurídicas que propendan al efectivo cumplimiento del citado cupo laboral. Por otra parte, analizar la conveniencia de incluir en la legislación vigente formas de trabajo acordes a los nuevos paradigmas, que permitan la inclusión laboral de personas con discapacidades complejas, a fin de que todas las personas con discapacidad puedan ser incluidas en los nuevos modelos de integración laboral y, de este modo, gocen de una verdadera igualdad de oportunidades.

En función de ello, el Trabajo Final de Graduación está dividido en seis capítulos.

El Capítulo I trata sobre los aspectos generales, desarrollándose los conceptos de trabajo, persona con discapacidad, clasificación de la discapacidad, como así también se pone de relieve la importancia del trabajo en las personas con discapacidad y en su entorno familiar.

En el Capítulo II se realiza un análisis exhaustivo del marco normativo aplicable a la materia, describiendo y analizando las disposiciones contenidas en la Constitución Nacional y en los Tratados Internacionales, como así también la legislación Nacional (ley 22.431), provincial y municipal.

Por su parte, en el Capítulo III se analiza la doctrina y jurisprudencia existente en materia de inserción laboral de personas con discapacidad en los organismos públicos. Además, se intenta determinar quiénes son los sujetos legitimados para exigir el cumplimiento de lo dispuesto en el art. 8 de la ley 22.431, como así también establecer el alcance y aplicabilidad de la sanción prevista en dicha norma.

En el Capítulo IV del TFG se procura establecer un panorama acerca de la empleabilidad de las personas con discapacidad en los organismos públicos, para lo cual se describen y analizan los datos estadísticos existentes a nivel nacional, pero, principalmente, se focaliza el trabajo de investigación en la realidad existente en la ciudad de Río Cuarto (Pcia. de Córdoba). Al respecto, se consideró fundamental enriquecer esta información con las voces de los propios actores de procesos de inclusión laboral. A tal fin, se realizaron entrevistas a PCD integradas, familiares y profesionales, cuyo análisis se presenta en el Capítulo V.

Por último, en el Capítulo VI se exponen las conclusiones y se formulan los lineamientos generales para la elaboración de un proyecto de ley u ordenanza que contemple las nuevas formas de trabajo integrado. También se proponen medidas jurídicas que propendan al cumplimiento del cupo laboral previsto en el art. 8 de la ley 22.431.

2._ Presentación del Problema de Investigación

Problema de Investigación: ¿Es suficiente el marco normativo vigente para la integración laboral de las Personas con Discapacidad en el ámbito público?

La ley 22.431 (Sistema de Protección Integral de Discapitados) prevé, en su Art. 8, un cupo laboral para las personas con discapacidad, por medio del cual se establece que el “Estado Nacional -entendiéndose por tal los tres poderes que lo constituyen-, sus organismos descentralizados o autárquicos, los entes públicos no estatales, las empresas del Estado y las empresas privadas concesionarias de servicios públicos, están obligados a ocupar personas con discapacidad que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo en una proporción no inferior al cuatro por ciento (4%) de la totalidad de su personal y a establecer reservas de puestos de trabajo a ser ocupados exclusivamente por ellas...”. Asimismo, y a los efectos de un efectivo cumplimiento de dicho cupo laboral, se prevé la obligatoriedad para los entes indicados supra de reservar prioritariamente para las personas con discapacidad los cargos o puestos que queden vacantes.

Además, el citado Art. 8 prevé también la implementación de programas de capacitación y adaptación necesarios para una efectiva integración laboral de las personas con discapacidad, a la vez que establece sanciones para los funcionarios responsables de los entes obligados que incumplan con la norma en cuestión.

El trabajo de investigación tiene por objetivo indagar si el marco jurídico vigente en nuestro país es el apropiado para la efectiva integración laboral de las personas con discapacidad en los organismos públicos, focalizando el trabajo en dos aspectos esenciales: por una parte, analizar si la sanción prevista en el Art. 8 de la Ley 22.431 (Incumplimiento de los Deberes de Funcionario Público - Art. 248 del Código Penal) es suficiente para compeler a los funcionarios responsables de los entes públicos obligados por dicha norma al cumplimiento del cupo laboral en ella previsto. Por otra parte, indagar si en la legislación vigente en Argentina se contemplan formas de trabajo acordes a los nuevos paradigmas en Discapacidad, tales como el empleo con apoyo y sus variantes.

En suma, el objetivo de esta investigación será realizar un análisis detallado y exhaustivo de la legislación aplicable a la temática, procurando identificar vacíos legales, como una de las posibles causas de la exclusión laboral de las personas con discapacidad en el ámbito público.

3._ Justificación de la Temática Elegida

La realidad de las personas con discapacidad, como así también la visión que de ellas tiene la sociedad, ha ido cambiando en los últimos años. De la reclusión y casi ocultamiento en el seno familiar, las PCD han ido recorriendo caminos de integración, derribando barreras y modificando paradigmas, ganando espacios en materia de rehabilitación, inserción educativa, participación en actividades deportivas y de recreación, etc., lográndose en algunas de las áreas antedichas altos grados de integración. No obstante, entendemos que aún queda una materia pendiente, cual es la de la integración laboral. Ello, por cuanto estamos convencidos de que no puede hablarse de una verdadera integración social de las personas con discapacidad si no están insertas laboralmente.

En esta investigación remarcamos la importancia del trabajo como elemento de la ciudadanía, como factor incluyente o excluyente (Coronado: 2006). En este aspecto, creemos que los subsidios y las pensiones no cumplen ese rol de factor de inclusión social, por el contrario, en muchos casos contribuyen al aislamiento y a la exclusión, puesto que la más de las veces se asemejan a una dádiva más que a un salario, lo cual atenta contra la dignidad de la persona. Con ello no decimos que no debe haber subsidios, franquicias o pensiones, sabemos que en muchos casos son necesarios y útiles, pero los mismos deben plantearse como un paliativo transitorio y/o excepcional y no como solución de fondo a la problemática de la exclusión social de las personas con discapacidad.

En esta senda, pensamos que es el estado quien debe marcar el rumbo y, por un lado, dar cumplimiento al cupo laboral previsto en la normativa existente (ley 22.431); y por el otro, promover el desarrollo de programas de empleo para aquellas personas que padecen discapacidades severas y, que por ello, ven agravada aún más su situación y acotadas las posibilidades de inserción laboral.

Estamos convencidos que debemos animarnos a ir más allá y, tomando como ejemplo aquellos países donde se han implementado con éxito los modelos de empleo con apoyo, desarrollar programas que permitan implementar esta modalidad en nuestro país, para poder brindarle una oportunidad de trabajo a aquellas personas con discapacidad que presentan mayores dificultades para integrarse laboralmente y, de este modo, dar un paso hacia la plena integración social de ese colectivo.

Es por ello que, como corolario del TFG, se propondrán los lineamientos generales para la elaboración de un proyecto de ordenanza que contemple las nuevas formas de trabajo integrado, como así también se propondrán medidas jurídicas que propendan al cumplimiento del cupo laboral previsto en el Art. 8 de la ley 22.431.

4._ Objetivos

4.1._ Objetivos Generales

- Describir y analizar el régimen jurídico actual en la República Argentina en lo que respecta a la integración laboral de las personas con discapacidad en los organismos públicos.
- Analizar cuáles son las ventajas y beneficios de incorporar a nuestra legislación las nuevas formas de empleo integrado.

4.2._ Objetivos Específicos

- Analizar las disposiciones de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en lo relativo al acceso al trabajo en los organismos públicos.
- Describir el alcance y contenido del Derecho a la autodeterminación y destacar su importancia.
- Identificar los sujetos legitimados para exigir el cumplimiento de lo dispuesto en el Art. 8 de la ley 22.431, como así también las vías jurídicas para ejercer ese derecho.
- Analizar el alcance, aplicabilidad y eficacia de la sanción prevista en el Art. 8 de la ley 22.431 para aquellos funcionarios responsables de los entes obligados al cumplimiento del cupo laboral para Personas con Discapacidad.
- Analizar la doctrina y jurisprudencia existente con relación a la inserción laboral de las Personas con Discapacidad en los organismos públicos.

5._ Hipótesis de Trabajo y Preguntas de Investigación

A modo de anticipación es posible plantear que el marco normativo vigente en la República Argentina resulta insuficiente para la plena integración laboral de las PCD en los organismos públicos.

En esta hipótesis de trabajo se abordarán, entre otras, las siguientes cuestiones:

- ¿Nuestro ordenamiento jurídico contempla medidas que propendan a la integración laboral de personas con discapacidad en los organismos públicos?
- ¿Nuestra legislación prevé el desarrollo de programas que contemplen alternativas de inclusión laboral para personas con discapacidades severas?
- ¿Cuál es el alcance y contenido del Art. 27 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad?
- ¿En qué consiste y qué alcances tiene el derecho a la autodeterminación?
- ¿Cuáles son los sujetos legitimados para exigir el cumplimiento de lo normado en el Art. 8 de la ley 22.431?
- ¿Cuál es el criterio adoptado por la doctrina y jurisprudencia Argentina en torno a la inserción laboral de las Personas con Discapacidad en los organismos públicos y entes obligados al cumplimiento del cupo laboral previsto en la ley 22.431?
- ¿Existen antecedentes jurisprudenciales en Argentina sobre la aplicación de la sanción prevista en el Art. 8 de la ley 22.431?

6. _ Metodología de Investigación

6.1._ Tipo de Estudio o Investigación

En el campo de las ciencias sociales existen 4 clases o tipos de investigaciones: Exploratorias, Descriptivas, Correlacionales y Explicativas (Hernández Sampieri-Fernández Collado-Baptista Lucio, 1.994).

En este TFG se utiliza, predominantemente, una investigación exploratoria, aunque, eventualmente, puedan utilizarse algunos elementos del tipo descriptivo. Ello, por cuanto entendemos que no existen muchos trabajos o estudios sobre la temática y, en este sentido, la investigación exploratoria se utiliza cuando existen escasos conocimientos sobre el tema (Yuni y Urbano, 2.006), a fin de aumentar el grado de familiaridad con estos fenómenos relativamente desconocidos (Hernández Sampieriet al: 1.994).

6.2._ Estrategia metodológica

El objeto de estudio del trabajo de investigación será la inserción laboral de las personas con discapacidad en los organismos públicos, abordando dicha temática desde un punto de vista jurídico y focalizando la investigación desde una doble perspectiva.

En este sentido, y tal como se dijo en el apartado anterior, consideramos que el objeto de estudio del trabajo de investigación es un tema que ha sido poco abordado por los investigadores, sobre todo en la faz jurídica.

En lo atinente a la estrategia metodológica, y conforme lo expuesto supra, estimamos pertinente utilizar la lógica cualitativa, que tiene por objetivo comprender una realidad concreta a partir de categorías de análisis que pueden modificarse y/o ampliarse durante el desarrollo del proceso de investigación.

Esta metodología se apoya en un razonamiento inductivo, que permite, luego de la observación repetida de los fenómenos, establecer ciertos aspectos comunes (Yuni y Urbano, 2.006).

6.3._ Tipo y mención de las fuentes principales a utilizar

Se llama fuente de información a aquellas obras o productos de comunicación científica, que se presentan en diferentes formatos, periodicidad y sistematicidad; A su vez, puede distinguirse entre fuentes primarias, secundarias y terciarias o de referencias generales (Yuni y Urbano, 2.006).

En este Tfg se utilizan las siguientes fuentes:

A)- Fuentes Primarias: Comprende la información sobre la cual se desarrolla la investigación. En este aspecto, se emplea la legislación vigente en la Argentina que se refiere a la temática, entre la que se puede mencionar: Constitución de la Nación Argentina, Ley Nacional 22.431, por la cual se instituye un sistema protectorio integral para las personas con discapacidad y se establece el cupo laboral en los organismos públicos, que constituye el objeto de estudio de la investigación; también se utilizan leyes provinciales (Vgr. ley Provincial 8.501 - Córdoba), Ordenanzas Municipales (Vgr. 1.134/99, 1.751/08, Río Cuarto – Córdoba); también se utiliza la Convención Internacional sobre los Derechos de las personas con discapacidad. Asimismo, se emplea legislación Española, sobre todo en lo atinente a la forma de legislar el empleo con apoyo y sus variantes como modelo de inclusión laboral de personas con discapacidades complejas.

También se emplea Jurisprudencia sobre la temática, a fin de resaltar o destacar la forma en que nuestros jueces abordan el tema de la integración laboral de PCD en los organismos públicos.

B)- Fuentes Secundarias: Entre las principales fuentes secundarias que se emplean, pueden mencionarse fuentes doctrinarias, a fin de analizar y evaluar el abordaje por parte de los autores que se han referido al tema. Asimismo, se analizan diversos artículos publicados en revistas especializadas.

6.4._ Técnicas de recolección de datos

En el desarrollo de la investigación se emplean las siguientes técnicas de recolección de datos:

A)- Observación de Datos y Documentos: Se analiza la información colectada y los datos obtenidos a partir de las fuentes utilizadas.

Así, a través del análisis de la legislación aplicable se pretende apreciar de qué manera se trata el tema de la integración laboral de las personas con discapacidad en los

organismos públicos, como así también se analiza la legislación española para observar de qué manera se recepta el instituto del empleo con apoyo y sus variantes.

Mediante el análisis de la jurisprudencia se intenta determinar qué tratamiento dan los jueces a la integración laboral de PCD en los organismos públicos.

Finalmente, con el análisis de la doctrina y artículos en revistas especializadas se intenta conceptualizar y resaltar los aspectos más importantes de la temática elegida.

B)- Entrevistas: Se realizan entrevistas a una ex funcionaria Municipal, a una profesional especializada en discapacidades múltiples, a una persona con discapacidad y a una madre de una persona con discapacidad.

Las entrevistas se realizan bajo un formato estructurado, predominantemente, aunque puedan incluirse algunos aspectos de entrevistas no estructuradas.

6.5._ Delimitación temporal/nivel de análisis del estudio

Si bien la Ley Nacional 22.431 -cuyo art. 8 será el epicentro del trabajo de investigación- data del año 1981, la Provincia de Córdoba adhirió al régimen instituido por aquella recién en el año 1995 (mediante Ley 8.501), en tanto que la ciudad de Río cuarto lo hizo en el año 1999 (Ord. 1.134/99).

Razón por la cual la presente investigación se circunscribe a la realidad de la ciudad de Río Cuarto (Pcia. De Córdoba), durante el período 1.999 a la fecha.

Asimismo, el análisis comprende tanto legislación nacional, provincial y municipal, como así también la doctrina y jurisprudencia referida al tema. Se analiza también la legislación española (tomando a ésta como modelo de inclusión del empleo con apoyo y sus variantes).

Capítulo I - Aspectos Generales

1._ El Trabajo: Concepto y Generalidades

El trabajo, en cuanto actividad humana, puede ser definido o conceptualizado desde diversas aristas (Vgr. Desde un punto de vista legal, económico, religioso, etc.).

Por nuestra parte, nos haremos eco de aquel concepto que, entendemos, mejor se adecúa a los tiempos actuales y a nuestra sociedad, y que lo define como “aquella actividad humana necesaria para sobrevivir y realizarse como persona en una sociedad, y por la que se suele percibir una contraprestación” (Romay-Veira: 1998; Pag. 1).

Tomamos esta definición por cuanto creemos que es la que mejor encaja a los fines de remarcar aquellos aspectos del trabajo -en cuanto valor social- que pretendemos poner de relieve en el presente trabajo Final de Graduación. En efecto, con ella se hace alusión a una de las conceptualizaciones del trabajo formal y en relación de dependencia, se habla de “actividad humana necesaria para realizarse como persona en una sociedad”.

Como puede advertirse , esta definición resalta al trabajo en cuanto valor social importante o significativo en una sociedad. En este sentido, la investigación realizada por los autores españoles Romay y Veira (1998) arrojó que, en la actualidad, el trabajo “tiene una posición destacada en la jerarquía de valores sociales, sea cual fuere el tipo de sociedad que contemplemos”. Así, los autores citados hablan de la “centralidad” del valor trabajo y, para el conjunto de países por ellos estudiados -entre los que se encuentra la República Argentina- el trabajo es el segundo valor en importancia, después de la familia y antes de los amigos, que ocupan el tercer lugar, colocándose también por encima de la política y de la religión.

Empero, debe señalarse que ello no ha sido siempre así, sino que a lo largo de la historia el trabajo ha tenido distintas connotaciones sociales.

Si nos remontamos a la antigüedad, el trabajo estaba emparentado o se identificaba con la esclavitud. A medida que las civilizaciones fueron evolucionando ello fue atemperándose. En este aspecto, el Derecho Romano tuvo un papel importante, ya que admitió la posibilidad de que un esclavo adquiriera su libertad, fue un precursor de la actual locación de servicios y de la aparición del trabajador dependiente (De Diego:2006). Pero lo cierto es que ni en la antigüedad, ni en la edad media, el trabajo tuvo la relevancia social que

hoy podemos atribuirle. Así, “las ocupaciones laborales aparecían diversificadas en una multiplicidad de oficios de carácter privado, que en nada contribuían a otorgar prestigio a quienes los desempeñaban” (Durán Vázquez: 2006; Pag. 1); otras actividades -distantes por cierto de las ocupaciones laborales- eran por entonces las valoradas por las distintas élites sociales.

Fue recién a partir de la Modernidad (siglo XVI) en que se va a ir dando , paulatinamente, un cambio de pensamiento respecto del trabajo, el cual se dá como colofón de una serie de acontecimientos sociales, económicos y políticos que se sucedieron a lo largo de 400 años.

Sin pretender ahondar en estos acontecimientos, pues excede al objeto del presente trabajo de investigación, podemos mencionar como los más relevantes: el surgimiento del Estado en el occidente europeo (siglos XV-XVI), la reforma protestante, la nueva ciencia, el surgimiento de la Burguesía como nuevo grupo social, el mercantilismo, el movimiento Fisiocrático, la Revolución Francesa, la Revolución Industrial, el surgimiento del pensamiento socialista y Marxista, entre otros (Durán Vázquez: 2006).

En suma, el trabajo, en otros tiempos emparentado con las penalidades que los hombres debían padecer para procurarse su sustento, se ha transformado hoy en uno de los valores sociales más ponderados, constituyéndose en la principal actividad que articula a las sociedades modernas.

Conforme surge de la investigación referenciada supra, las tres dimensiones básicas de la cultura del trabajo son: el desarrollo personal, comodidad y condiciones materiales; y es el componente principal “desarrollo personal”, a través del cual el individuo puede desarrollar y enriquecer su personalidad, mediante la “búsqueda de la autorrealización en el trabajo” (Romay-Veira:1998; Pag. 12).

Es en este contexto, donde, a través del trabajo, cada individuo puede realizarse plenamente en la sociedad. Y ello, por cuanto el trabajo es hoy uno de los elementos centrales de la ciudadanía, comportándose como un factor incluyente o excluyente (Coronado: 2006).

Finalmente, diremos que las ideas de progreso, libertad, igualdad y justicia social que tienen hoy las sociedades modernas no pueden concebirse desvinculadas del trabajo, por ser ésta la actividad que, de un modo u otro, cimenta o apuntala a todas ellas.

2. _ La Discapacidad

A. _ Generalidades: Antecedentes y Nuevas Tendencias

A lo largo de la historia el tratamiento que las distintas sociedades les han dispensado a las personas con discapacidad ha ido variando y evolucionando como consecuencia de la visión o perspectiva que de la problemática se ha ido teniendo.

Vasta citar como ejemplo que en algunas sociedades de la antigüedad era normal el infanticidio cuando se observaban deformidades o anormalidades en los niños, y si eran adultos, se los apartaba de la comunidad. Y ello ocurría porque se los consideraba que no eran aptos para desarrollar una existencia acorde con las exigencias sociales de la época o, simplemente, porque contrariaban los cánones de belleza, tal como sucedía en la Esparta de la antigua Grecia, donde los discapacitados eran arrojados desde el Monte Taigeto; en otros casos se los condenaba al destierro (Vgr. Los ciegos eran desterrados a la isla de Tiflos). En la Roma imperial, la Roca Tarpeia tenía un propósito similar con los niños y los inválidos.

Este tratamiento fue modificándose a medida que las civilizaciones fueron evolucionando. Así por ejemplo, en Grecia (Atenas) se crearon lugares para la estancia de enfermos; el Emperador Constantino creó los nosocomios donde se les brindaba comida, un techo y hasta una ayuda espiritual a los enfermos y discapacitados. Sin embargo, fue el Cristianismo el impulsor de un cambio profundo en la consideración y el tratamiento de los marginados, desprotegidos y minusválidos (Di Nasso: 2004).

Ya en nuestros tiempos, al igual que en la antigüedad -sin llegar por supuesto a aquellos extremos-, la mirada en torno a la discapacidad ha ido evolucionando.

La concepción clásica limitaba la discapacidad a la enfermedad (etiología-Patología-enfermedad)

Durante muchos años la discapacidad estuvo circunscripta a una cuestión de salud y/o médica. Tanto la determinación de la discapacidad, como su graduación, estaban

ligadas a una deficiencia psicofísica. Se focalizaba la atención del sujeto discapacitado en torno a su déficit, sin considerar su entorno social.

Esa mirada de la discapacidad ha cambiado, afortunadamente, en los últimos años. En efecto, en las últimas dos décadas se han producido profundos cambios con relación a la visión de las posibilidades de las personas con discapacidad de integrarse en el mundo escolar, laboral y de relación social. Así pues, se intenta ir más allá de la concepción clásica de enfermedad y se busca “superar el ámbito de la salud para considerar las consecuencias que la enfermedad tiene en el individuo, tanto en su cuerpo como en su persona y en su relación con la sociedad” (Fundación Par: 2005; Pag. 14).

De este modo, y sin desconocer que toda discapacidad tiene su origen en una deficiencia física, sensorial o psíquica, la determinación y clasificación de la misma hoy se efectúa considerando el entorno socio-cultural de la persona. Y ello es así, por cuanto ya no quedan dudas de que la discapacidad es un fenómeno social que excede los límites del ámbito de la salud.

Esta nueva manera de pensar sobre la discapacidad ha dado lugar a una nueva concepción, en donde “la discapacidad de una persona resulta de la interacción de la persona y el ambiente donde vive”. Dicho en otros términos, “las limitaciones de una persona se convierten en discapacidad sólo como consecuencia de la interacción de la persona con un ambiente que no le proporciona el adecuado apoyo para reducir sus limitaciones funcionales” (Schallock: 1999; Pag. 3).

En este mismo sentido, el Banco Mundial (2.004) expresó: "La discapacidad es el resultado de la interacción entre personas con diferentes niveles de funcionamiento y un entorno que no considera estas diferencias. En otras palabras, personas con limitaciones físicas, sensoriales o mentales son a menudo discapacitadas no por una condición de diagnóstico sino porque se les restringe el acceso a la educación, los mercados laborales y los servicios públicos. Esta exclusión conduce a la pobreza y, como en un círculo vicioso, la pobreza conduce a más discapacidad, porque aumenta la vulnerabilidad de las personas a la desnutrición, la vivienda indigna y las condiciones de trabajo" (Fundación Par: 2.005; Pag. 16).

Lo dicho precedentemente concuerda con los criterios adoptados por la denominada Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud (CIF) formulada en el año 2.001 por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

A este respecto, diremos que en el año 1.980 la OMS elaboró una clasificación general de la Discapacidad, la CIDDM (clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías). Ello significó un importante avance y un gran aporte, por cuanto fue la primera vez que se señaló al entorno físico y social como un factor determinante en la discapacidad, y a las deficiencias de diseño como las causantes de limitaciones y reducción de oportunidades para este colectivo. No obstante este avance en la perspectiva de la Discapacidad, algunas definiciones que figuraban en la CIDDM (Vgr. minusvalía) fueron objeto de críticas.

Ello motivó a que en el año 2.001 la OMS elaborara una nueva clasificación desde un enfoque biopsicosocial. Esta nueva versión recibió el nombre de Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud, conocida por su sigla: CIF (Fundación Par: 2.005).

La CIF ha sido aceptada como una de las clasificaciones de las Naciones Unidas, por ende, tiene una aplicación universal¹, y constituye un instrumento para la implementación de políticas públicas que encuentran sustento tanto en el marco jurídico Nacional como en el internacional.

B._ Definición de Persona con Discapacidad

Muchas son las definiciones que podemos encontrar de discapacidad y de persona con discapacidad, de acuerdo al prisma con que se enfoque el tema.

Desde un punto de vista jurídico, que es el que aquí nos interesa, diversas normas conceptualizan o nos proporcionan una definición de discapacidad. Así por ejemplo,

¹ Para aplicar la CIF se requiere de una capacitación específica.

la Convención Interamericana para la eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con discapacidad (incorporada a nuestro Derecho en julio de 2000 mediante ley 25.280) en su Art. I.1 nos dice que “El término "discapacidad" significa una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social“.

En sintonía con lo antes expuesto, la Ley Nacional 22.431 (Sistema Integral de Protección a los Discapacitados) define a las personas con discapacidad en los siguientes términos: “A los efectos de esta ley, se considera discapacitada a toda persona que padezca una alteración funcional permanente o prolongada, física o mental, que en relación a su edad y medio social implique desventajas considerables para su integración familiar, social, educacional o laboral” (Art. 2º).

A su vez, la Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad (ENDI), que realizó el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) durante los años 2.002 y 2.003, adoptó para dicho trabajo la siguiente definición de discapacidad: “toda limitación en la actividad y restricción en la participación que se origina en una deficiencia y que afecta a una persona en forma permanente para desenvolverse en su vida cotidiana dentro de su entorno físico y social“(ENDI: 2.002; SP).

Por su parte, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad -aprobada por la Resolución 61/106 de la Asamblea General de Naciones Unidas del 13/12/2006 e incorporada a nuestro Derecho por la Ley 26.378 de mayo de 2.008- se refiere, primeramente, a la Discapacidad en el apartado E de su Preámbulo, reconociendo expresamente que la Discapacidad “es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”. Luego, el Art. 1 (in fine) del mismo plexo normativo incluye bajo los términos Persona con Discapacidad 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.

Como puede advertirse, hoy casi todas las definiciones de discapacidad ponen el acento en el medio o entorno social del individuo más que en su déficit. Y ello es así, toda

vez que, conforme lo venimos desarrollando, es aquél (medio social) el que, en definitiva, determina la existencia y el grado de la discapacidad.

C._ Nuevas Tendencias

En los últimos años han surgido dos conceptos que nos parece importante resaltar, por cuanto pretenden derribar ciertos paradigmas, ellos son: el de la Planificación Centrada en la Persona (PCP) y el de la Autodeterminación.

En materia de discapacidad, y sobre todo en discapacidad mental, es común que se ignore a la persona o se la incluya en un programa de rehabilitación, sin atender a sus inquietudes. Por el contrario, la PCP es “un proceso que no acaba nunca y presupone una búsqueda continua de la forma en que las personas pueden ser concientes de sus posibilidades”. “Es la asistencia para que las personas cumplan sus sueños” (Verdugo-Jordán de Uríe: 2002; Pág. 14).

Vinculado, y por ende muy ligado, a la integración plena se encuentra el Principio de la Autodeterminación. Esto es, el derecho que tiene toda persona -con y sin discapacidad- a tomar sus propias decisiones vitales, es decir, ser muy activos al tomar decisiones en todos los aspectos de la vida (Verdugo-Jordán de Uríe: 2002).

“Este es un elemento muy importante del concepto de inclusión, junto con la accesibilidad y la igualdad de oportunidades. La dignidad y la auto-determinación son valores universales y deberían ser aplicados universalmente: para todos los grupos en desventaja, incluyendo a las personas con discapacidad” (Verdugo-Jordán de Uríe: 2002; Pág. 16).

En síntesis, podemos decir que la PCP es un proceso que “comprende las creencias internas de una persona”, “descubre los dones y capacidades de una persona”, “facilita escuchar y valorar los sueños y aspiraciones futuras de la persona” (Verdugo:Jordán de Uríe: 2002; Pág. 14).

En este orden de ideas, cuadra señalar que en el Preámbulo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley 26.378) se reconoce la importancia que para las PCD reviste la libertad de tomar sus propias decisiones (apartado N). Asimismo,

en dicho plexo normativo se consagra como principio al “respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas“(Art. 3, Inc. A).

La Planificación Centrada en la Persona y la Autodeterminación como Derecho, junto con la Inclusión Social, a su vez, se erigen en los principios básicos de todo programa de empleo con apoyo.

A los dos conceptos antes mencionados, podemos sumar el de calidad de vida. Si bien este es un concepto que tiene una pluralidad de significados, hoy existe un consenso generalizado acerca de una serie de principios que lo caracterizan, entre los que podemos citar: la calidad de vida se experimenta cuando las necesidades de una persona están satisfechas y cuando se tiene la oportunidad de perseguir una vida enriquecida en los principales contextos de la vida; es primordialmente la percepción del individuo la que refleja la calidad de vida que el o ella experimenta; es una construcción multidimensional, en la que entran en juego factores ambientales y personales, tales como las relaciones íntimas, vida familiar, amistades, trabajo, entre muchos otros (Verdugo Alonso: 2.004).

3._ El Trabajo y las Personas con Discapacidad

A._ Importancia e Incidencia en Ellas y en su Entorno Familiar

"Trabajar me permitió aportar en mi casa, devolverles a mis padres todo lo que me dieron. Pero además me dio libertad total, me permite ser independiente. Tener una vida como la de los demás"(Fundación Par: 2.005; Pág. 249).

Este es el testimonio de Víctor Monsalvo, una persona con discapacidad que trabaja en la empresa TBA (Trenes de Buenos Aires) y lo elegimos para comenzar el apartado, por cuanto en él se subsumen, en gran medida, los aspectos principales -y coincidentes en casi todos los testimonios- que nos permiten ver el impacto que el hecho de trabajar tiene en una PCD y en su entorno familiar. La libertad, la independencia, el sentirse

útil para sí, para su familia y para la sociedad, son los caracteres comunes que mencionan, casi indefectiblemente, las PCD que han podido acceder al mercado laboral.

Vemos entonces como el trabajo repercute positivamente y de diversas maneras en una PCD: le permite al individuo satisfacer sus necesidades materiales, cimentar su autonomía, y, fundamentalmente, se constituye en un factor nivelador: “llevar una vida como la de los demás” (Fundación Par, 2005; Pág. 249).

Si partimos de la premisa de que la discapacidad afecta no sólo a quien la padece sino que, en mayor o menor medida, también a su familia, no es difícil advertir que si el trabajo tiene una connotación positiva en la PCD, también la tendrá e impactará de manera positiva en su entorno familiar.

En este sentido, en el año 2001, el ex Director General de la OIT -Juan Somavia- manifestó: "Todos los días se nos recuerda que para todos el trabajo es un rasgo que define la existencia humana. Es el medio de sustento y satisfacción de las necesidades básicas. Pero es también una actividad por la que los individuos afirman su identidad para sí mismos y para aquellos que los rodean. Es crucial para la elección individual, el bienestar de las familias y la estabilidad de las sociedades"(Fundación Par: 2.005; Pág. 250).

Por su parte, la Constitución de la Provincia de Córdoba establece que “El trabajo es un derecho y un deber fundado en el principio de la solidaridad social. Es una actividad y constituye un medio para jerarquizar los valores espirituales y materiales de la persona y de la comunidad; es fundamento de la prosperidad general“ (Art. 54, Primer Párrafo).

B. Aspectos Técnicos

En materia de trabajo y discapacidad debe tenerse presente el concepto de Readaptación Profesional, contenido en la Recomendación N° 99 de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1955, modif. Por la Recomendación 168 de 1983), y que comprende las siguientes etapas: la evaluación y orientación profesional, la formación y capacitación profesional, la colocación selectiva y el seguimiento; estas etapas son las que garantizan la continuidad y el progreso de las PCD en un empleo (Fundación Par, 2005).

Otro aspecto importante a tener en cuenta cuando hablamos de trabajo y discapacidad, son las distintas modalidades de integración laboral de las PCD que existen en función de los diversos tipos y grados de discapacidad, de los niveles de rehabilitación a los que la persona haya accedido, a su contexto socio-económico, etc. Entre las principales modalidades podemos citar:

- a)- Empleo abierto o competitivo;
- b)- Empleo con Apoyo;
- c)- Empleo Protegido;
- d)- Empresas sociales (Fundación Par, 2005).

A continuación haremos una breve reseña de cada una de estas modalidades.

a)- Empleo abierto o Competitivo: se refiere tanto al trabajo en relación de dependencia como al desarrollado por cuenta propia, lo característico es que, para el caso de las PCD, es aquél que se lleva a cabo en igualdad de condiciones con los trabajadores sin discapacidad, esto es, mismos derechos y obligaciones (Fundación Par, 2005).

b)- Empleo con Apoyo: esta modalidad está destinada a aquellas personas que, en virtud de su tipo y/o grado de discapacidad, requieren de un apoyo profesional (Vgr. psicólogos, terapeutas ocupacionales, Prof. En Educación Especial, etc.) y/o técnico (Vgr. Espacio adaptado) para poder sostener la actividad laboral en el tiempo. Cuadra señalar que, en líneas generales, las condiciones de contratación y la remuneración son similares a la de los trabajadores enmarcados bajo la modalidad de empleo competitivo (Fundación Par, 2005).

c)- Empleo Protegido: es aquel que se desarrolla en espacios protegidos, conocidos como Talleres Protegidos. Cabe mencionar que recientemente se dictó la ley 26.816 que crea el “Régimen Federal de Empleo Protegido para Personas con Discapacidad” y establece en su Art. 2º las siguientes modalidades: Taller Protegido Especial para el Empleo (TPEE); Taller Protegido de Producción (TPP); y grupos Laborales Protegidos (GLP). Estas modalidades tienen distintas finalidades, así, en algunos casos ofrecen espacios de capacitación o entrenamiento para el empleo (TPEE), y en otros se constituyen en una alternativa de empleo remunerado en el propio taller (TPP) o en empresas u organismos públicos (GLP).

d)- Empresas Sociales: son empresas que tienen por finalidad proveer a la comunidad productos o servicios. Aquí podemos ubicar a las cooperativas, modalidad que se ha utilizado en algunos emprendimientos con personas con discapacidad. Las cooperativas son entidades democráticas, donde sus miembros tienen los mismos derechos y distribuyen los beneficios (Fundación Par, 2005).

Capítulo II - Marco Normativo

1._ El Trabajo y las PCD en la Constitución Nacional y en los Tratados Internacionales

El derecho a trabajar de las personas con discapacidad se encuentra, implícita o explícitamente, consagrado en nuestra constitución Nacional.

El preámbulo menciona entre sus 6 fines o valores fundamentales -que a su vez condensan la ideología de la Constitución- el de “afianzar la justicia” y “promover el bienestar general”. El maestro Bidart Campos nos enseña que “afianzar la justicia” hace referencia no sólo a la administración de justicia, a cargo del órgano jurisdiccional, sino que implica reconocer a la justicia como el valor supremo, como el norte que orienta el accionar de los gobernantes, en tanto sus actos y decisiones deben ser justas . Respecto de “promover el bienestar general”, PODEMOS AFIRMAR QUE con ello se tiende a la consecución del bien común; esto es, a la prosperidad, al progreso y desarrollo pleno de todos los habitantes (Bidart Campos: 1997).

Ya de una manera explícita, el Art. 14 de la ley fundamental garantiza el Derecho a trabajar a todos los habitantes de la Nación; y el Art. 16 de ese cuerpo normativo declama que todos los habitantes son iguales ante la ley y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad.

Por su parte, el inc. 23 del Art. 75 establece que le corresponde al congreso “Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad“. De esta manera la ley fundamental establece al Estado la obligación indelegable de preservar la dignidad de todo hombre y el derecho a no sufrir ningún tipo de discriminación, como así también la obligación de remover los obstáculos que impidan el pleno desarrollo de la persona (Subies: 2.005).

Por otro costado, no debemos soslayar que después de la reforma de 1994 nuestra Carta Magna le confiere rango constitucional a los tratados sobre Derechos Humanos allí enumerados y a los que se incorporen a nuestro Derecho mediante el procedimiento

previsto². Respecto de los demás tratados celebrados con otras Naciones, con organizaciones internacionales y los Concordatos con la Santa Sede, les confiere una jerarquía superior a las leyes (Art. 75, inc. 22, CN). De tal suerte que, luego de la reforma constitucional de 1994, y de conformidad a lo dispuesto por los Arts. 75 -Incs. 22 y 24- y 124 de la CN, el cuadro de situación con relación a los Tratados Internacionales puede graficarse de la siguiente manera:

- Jerarquía Constitucional:
 - 1) Declaraciones, Convenciones y Tratados de Derechos Humanos, en las condiciones de su vigencia al momento de la reforma constitucional; y
 - 2) los nuevos Tratados y Convenciones sobre Derechos Humanos que se incorporen a nuestro Derecho conforme el procedimiento previsto.
- Jerarquía superior a las leyes:
 - 1) Los Tratados celebrados con otros Estados, con las organizaciones internacionales y los Concordatos con la Santa Sede; y
 - 2) los Tratados de Integración que deleguen competencia legisferante y jurisdiccional a organizaciones supranacionales.
- Jerarquía inferior a la Constitución y a las leyes:
 - 1) los Convenios internacionales celebrados por las provincias, con conocimiento del Congreso Nacional y en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación.

En este marco, cuadra mencionar diversos instrumentos internacionales con jerarquía constitucional que consagran el derecho a trabajar, así tenemos:

² Una vez que son aprobados por las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada cámara

- Declaración Universal de Derechos Humanos -Art. 23.1: “Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo...”.

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre -Art. XIV: “Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación, en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo”.

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -Art. 6: “1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación tecnicoprofesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana”.

- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial -Art. 5.e.i: impone la obligación a los Estados partes de garantizar “El derecho al trabajo, a la libre elección de trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, a la protección contra el desempleo, a igual salario por trabajo igual y a una remuneración equitativa y satisfactoria”.

- Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad - Art. III.1.a: impone la obligación a los Estados partes de adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad; así tenemos “medidas para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo ...”.

- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo (Ley 26.378).

En suma, vemos que en lo que se ha dado en llamar el “bloque de constitucionalidad” (Constitución Nacional, Tratados internacionales de Derechos Humanos y Tratados internacionales con jerarquía superior a las leyes), el derecho a trabajar de las personas con discapacidad se encuentra ampliamente reconocido como un derecho constitucional, esto es, como una potestad inalienable y fundamental para su personalidad y desarrollo psico-social, siendo el Estado (tanto Federal como Provincial) el sujeto pasivo, principal obligado y garante del efectivo cumplimiento de aquel derecho. De tal suerte que ni el Estado Federal ni el Provincial pueden violar o desconocer la declaración de derechos contenida en la Constitución Nacional y en los Tratados internacionales (Bidart Campos: 1997).

A._ La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Análisis de las disposiciones relativas al trabajo

El 13 de diciembre de 2006 se celebró la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la cual, junto con su protocolo facultativo, fue aprobada mediante resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas A/RES/ 61/ 106,. La República Argentina ratificó la convención y su protocolo facultativo mediante ley 26.378 de mayo de 2008.

Sin pretender realizar un análisis exhaustivo del articulado de la Convención, pues excede los fines del presente TFG, a continuación pondremos de relieve aquellos aspectos que, a nuestro juicio, aparecen como los más importantes.

Primeramente, destacamos que el propósito de la Convención es “promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente“ (Art. 1). Para lo cual, los Estados Partes se comprometen a “adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivo los derechos reconocidos en la presente Convención” (Art. 4, Inc. 1.A), estableciendo que “las disposiciones de la presente convención se aplicarán a todas las partes de los Estados Federales sin limitaciones ni excepciones” (Art. 4, Inc. 5).

Asimismo, cabe remarcar que ya en el Preámbulo de la Convención bajo análisis se reconoce el valor de las contribuciones que realizan y pueden realizar las PCD al bienestar general y a la diversidad de sus comunidades, como así también que el pleno goce de los Derechos Humanos y la plena participación de estas personas en la sociedad, tendrá como resultado avances significativos en el desarrollo económico, social y humano de la sociedad y en la erradicación de la pobreza (Apartado M).

La Convención, además, regula una serie de aspectos vinculados a las PCD, algunos de ellos novedosos en cuanto a su tratamiento específico, por cuanto deberían entenderse implícitos por revestir la calidad de persona (Vgr. Igualdad ante la ley -Art. 12- o el acceso a la justicia -Art. 13-, entre otros). No obstante, como se dijo, han sido regulados de manera explícita, seguramente, por entender que en muchos países no se les reconoce a las PCD estos derechos fundamentales e inherentes a la personalidad.

Luego se legisla sobre cuestiones que ya han sido objeto de tratamiento en nuestro ordenamiento, como ser asegurar el acceso de las PCD, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones (Art. 9, Inc. 1). También se establecen disposiciones sobre el hogar y la familia de las PCD (Art. 23), la educación (Art. 24), la salud (Art. 25), a un nivel de vida adecuado y protección social (Art. 28), a participar en la vida política y pública (Art. 29)

Finalmente, destacamos la creación de un Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, integrado en un principio por 12 expertos y luego de que la Convención obtenga 60 nuevas ratificaciones se incorporarán 6 miembros más, cuyo mandato será de 4 años (Art. 34). Por ante dicho comité se deberán presentar los informes que los Estados Partes deben realizar detallando exhaustivamente las medidas que hayan adoptado para cumplir sus obligaciones asumidas en virtud de la presente Convención (Art. 35).

En tanto que el Protocolo Facultativo, en líneas generales, regula el funcionamiento del Comité mencionado supra, describiendo las funciones de dicho órgano. Funciones que, prima facie, resultan novedosas y, si se quiere, interesantes en algunos aspectos, pero a poco que se profundice en la lectura del mentado protocolo, muchas de ellas devienen en abstracto. Así por ejemplo, en los Arts. 6 y 7 se establece que “si el Comité recibe información fidedigna que revele violaciones graves o sistemáticas por un Estado Parte de los derechos recogidos en la Convención, el Comité invitará a ese Estado Parte a colaborar en el examen de la información” y a presentar observaciones; facultando al Comité a realizar

una investigación, incluso en el territorio del Estado Parte (con el consentimiento de éste); empero, en el Art. 8 del mismo Protocolo se faculta a los Estados Partes -al momento de la firma o ratificación- a declarar que no reconocen la competencia del Comité establecida en los Arts. 6 y 7.

A.1_Análisis de las Disposiciones Relativas al Trabajo

La cuestión relativa al trabajo de las PCD está tratada en el Art. 27 de la Convención bajo estudio, que dispone:

“Trabajo y empleo

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad. Los Estados Partes salvaguardarán y promoverán el ejercicio del derecho al trabajo, incluso para las personas que adquieran una discapacidad durante el empleo, adoptando medidas pertinentes, incluida la promulgación de legislación, entre ellas:

a) Prohibir la discriminación por motivos de discapacidad con respecto a todas las cuestiones relativas a cualquier forma de empleo, incluidas las condiciones de selección, contratación y empleo, la continuidad en el empleo, la promoción profesional y unas condiciones de trabajo seguras y saludables;

b) Proteger los derechos de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a condiciones de trabajo justas y favorables, y en particular a igualdad de oportunidades y de remuneración por trabajo de igual valor, a condiciones de trabajo seguras y saludables, incluida la protección contra el acoso, y a la reparación por agravios sufridos;

c) Asegurar que las personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos laborales y sindicales, en igualdad de condiciones con las demás;

d) Permitir que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo a programas generales de orientación técnica y vocacional, servicios de colocación y formación profesional y continua;

e) Alentar las oportunidades de empleo y la promoción profesional de las personas con discapacidad en el mercado laboral, y apoyarlas para la búsqueda, obtención, mantenimiento del empleo y retorno al mismo;

f) Promover oportunidades empresariales, de empleo por cuenta propia, de constitución de cooperativas y de inicio de empresas propias;

g) Emplear a personas con discapacidad en el sector público;

h) Promover el empleo de personas con discapacidad en el sector privado mediante políticas y medidas pertinentes, que pueden incluir programas de acción afirmativa, incentivos y otras medidas;

i) Velar por que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad en el lugar de trabajo;

j) Promover la adquisición por las personas con discapacidad de experiencia laboral en el mercado de trabajo abierto;

k) Promover programas de rehabilitación vocacional y profesional, mantenimiento del empleo y reincorporación al trabajo dirigidos a personas con discapacidad.

2. Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad no sean sometidas a esclavitud ni servidumbre y que estén protegidas, en igualdad de condiciones con las demás, contra el trabajo forzoso u obligatorio“.

En primer orden, y a los fines del presente TFG, puede señalarse entre los aspectos más relevantes de la norma transcripta, al reconocimiento que los Estados Partes realizan del derecho a trabajar de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, debiendo los Estados Signatarios salvaguardar y promover el ejercicio de ese derecho al trabajo, incluso para aquellas personas que adquieran una discapacidad en ocasión

del empleo. Para lo cual deberán adoptar medidas pertinentes, incluida la promulgación de legislación.

Puede advertirse también que de la norma bajo análisis surge clara la obligación de los Estados Partes de emplear a PCD en el ámbito público (Inc. G), como así también la de asumir un rol activo en lo que respecta a la adopción de medidas que propendan a la prevención y prohibición de la discriminación por motivos de discapacidad en el ámbito laboral (Inc. A).

Por su parte, los Incs. B y C hacen alusión a que las PCD puedan ejercer sus derechos laborales en igualdad de condiciones con las demás. Aquí conviene detenerse un instante y hacer un paréntesis para explicar qué debe entenderse por igualdad de condiciones. En materia de discapacidad es común encontrarse con normas que dispongan la igualdad de oportunidades, bien a secas o bien, en muchos casos, añadiéndole la igualdad de posibilidades o de trato en favor de las PCD. Cabe señalar que esta igualdad de oportunidades, de posibilidades o de trato, no es otra cosa que una derivación del principio de igualdad de todos los hombres ante la ley, reconocido por nuestro ordenamiento positivo y en virtud del cual se asegura a cada habitante de la República el mismo trato frente a las normas jurídicas (Novo: 2007). Ahora bien, si todos somos iguales ante la ley, nos preguntamos entonces ¿

Por qué este tratamiento particular que dispensa la Convención para las personas con discapacidad en materia laboral? La respuesta a este interrogante es simple: por la sencilla razón de que las PCD, en virtud de su discapacidad, se encuentran en una situación desventajosa con respecto a las demás y, por ende, requieren de una protección especial (Subies: 2005). En definitiva, se trata de la mentada igualdad entre los iguales o entre los que se hayan en iguales circunstancias. De este modo se procura evitar la aplicación de la ley en detrimento o menoscabo de los más débiles, evitando así profundizar las desigualdades existentes (Novo Enrique: 2007).

Retomando el análisis del Art. 27 de la Convención, cabe puntualizar que también se establece la obligación por parte de los Estados de alentar las oportunidades de empleo para las PCD, apoyándolas en la búsqueda, obtención, mantenimiento del empleo y retorno al mismo (Inc.E). Ello implica la promoción de cursos de capacitación laboral, creación de puestos de trabajo, la adopción de medidas que propendan a la inclusión laboral, la adaptación de puestos de trabajo, entre otros. Lo cual se vincula también con lo establecido en los Incs. J y K.

Finalmente, remarcamos la imposición por parte de la norma a los Estados Signatarios de la obligación de velar porque se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad en el lugar de trabajo (Inc. I). A este respecto, cuadra recordar que la misma Convención nos dice qué debe entenderse por ajustes razonables, cuando en su Art. 2 establece: "... Por "ajustes razonables" se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales".

2. _ La Ley Nacional 22.431

A. _ Generalidades

En el año 1981 se sancionó la ley 22.431 -publicada en el Boletín Oficial el 16 de marzo de ese mismo año-, por la cual se instituyó un sistema de protección integral a las personas con discapacidad, tendiente a asegurar su atención médica, su educación y su seguridad social, como así también a concederle las franquicias y estímulos que permitan en lo posible neutralizar la desventaja que la discapacidad les provoca (Art. 1).

En líneas generales, y en cuanto sistema de protección integral, esta ley aborda distintos aspectos de las PCD, legislando en materia de salud, asistencia social, trabajo, seguridad social, educación y accesibilidad al medio físico. Si bien, algunas de las cuestiones reguladas están sujetas a una reglamentación ulterior, es de destacar que muchas de sus disposiciones son de carácter operativo.

Adentrándonos ahora en el análisis de la ley en cuestión, vemos que en el Art. 2 se da la definición de persona con discapacidad. Dicho Art. reza: "A los efectos de esta ley, se considera discapacitada a toda persona que padezca una alteración funcional permanente o prolongada, física o mental, que en relación a su edad y medio social implique desventajas considerables para su integración familiar, social, educacional o laboral".

Seguidamente, se legisla sobre uno de los instrumentos de gran relevancia en nuestros días en materia de discapacidad, cual es, el certificado único de discapacidad (CUD). En efecto, en el Art. 3 se regula todo lo concerniente a este documento fundamental, habida cuenta que se trata de un documento público que permite acreditar plenamente la discapacidad, su naturaleza, su grado y las posibilidades de rehabilitación de la persona; por ende, es el documento que debe obtener toda PCD para poder gozar de los beneficios previstos en la legislación. Cabe destacar que el CUD no es válido para acreditar la discapacidad en materia de jubilaciones y pensiones, en cuyo caso aquella deberá acreditarse con arreglo a lo dispuesto en los Arts. 33 y 35 de la ley 18.037 y por el Art. 23 de la ley 18.038 (Art. 19, ley 22.431).

El CUD es otorgado por las denominadas juntas evaluadoras o de certificación, integradas por profesionales de distintas disciplinas (médicos, psicólogos, trabajadores sociales, entre otros), de conformidad a las normativas vigentes para cada tipo de discapacidad (Vgr. mental, visual, auditiva, visceral, etc.). A nivel nacional estas juntas funcionan en el seno del Servicio Nacional de Rehabilitación (SNR), dependiente del Ministerio de Salud de la Nación. En tanto que las provincias que han adherido a la ley nacional 24.901 (como es el caso de Córdoba) pueden emitir certificados con validez en todo el territorio nacional. En función de ello, en la Provincia de Córdoba existen varias juntas evaluadoras que emiten certificados de discapacidad con validez nacional. La persona que pretenda obtener un CUD deberá concurrir, de acuerdo al domicilio que figura en su DNI, a la junta evaluadora de su jurisdicción.

Retomando el análisis de la ley 22.431, observamos que en el Art. 4 se establece un sistema de cobertura y asistencia integral, a cargo del Estado, para las PCD no incluidas en el sistema de las obras sociales. Entre los aspectos más relevantes que dicha cobertura comprende podemos mencionar: rehabilitación integral, educación, formación laboral o profesional y regímenes diferenciales de seguridad social. También se prevé la creación de servicios de salud y asistenciales para PCD, tales como servicios de rehabilitación, hogares o centros de internación (Arts. 6 y 7).

A su vez, en el Capítulo II del Título II -Normas Especiales- (Arts. 8 a 13) se regula todo lo concerniente al trabajo y educación. En razón de que las disposiciones relativas al trabajo serán objeto de tratamiento específico y detallado en los apartados subsiguientes, aquí sólo haremos una breve reseña de las disposiciones referidas a la educación.

Así las cosas, la ley bajo estudio establece que el Ministerio de Educación de la Nación tendrá a su cargo, entre otras cuestiones, todo lo concerniente a la orientación y control de los tratamientos de los educandos con discapacidad -tendiendo a su integración al sistema educativo-, la formación de personal docente y especializado para todos los grados educacionales de las PCD, para su escolarización en establecimientos comunes o especiales (Art. 4, Inc. E, y Art. 13).

Todo lo relativo a la seguridad social de las PCD se encuentra normado en el Capítulo III del Título referido a las normas especiales (Arts. 14 a 19). Así, se sienta el principio de que en materia de seguridad social se aplicarán a las PCD las normas generales o especiales previstas en los respectivos regímenes y en las leyes 20.475 y 20.888 (Art. 14). Asimismo, es de destacar la incorporación dentro del concepto de “prestaciones médico-asistenciales básicas” -ley 22.269- de las que requiera la rehabilitación de las PCD (Art. 15); como así también la duplicación del monto de las asignaciones por escolaridad primaria, media y superior y de ayuda escolar, cuando el hijo del trabajador, de cualquier edad, fuere discapacitado y concurra a establecimiento oficial o privado controlado, tanto de educación común o especial, como en el que se presten servicios de rehabilitación exclusivamente (Art. 16).

Párrafo aparte merecen los Arts. 20, 21 y 22 (modif. Por ley 24.314 -de abril de 1994-), en virtud de los cuales se establecen una serie de disposiciones tendientes a favorecer la accesibilidad de las PCD al medio físico y, por ende, a la supresión de barreras en los ámbitos urbanos arquitectónicos y del transporte. Entre los aspectos más relevantes resaltamos que se proporcionan los conceptos de accesibilidad, barreras físicas urbanas y arquitectónicas, adaptabilidad, practicabilidad, visitabilidad y barreras en el transporte. A la vez que se establecen una serie de especificaciones técnicas que deben observarse para la construcción de rampas, remodelación o adaptación de edificios y espacios de uso público y adaptación de unidades de transporte. También se establece una franquicia, en virtud de la cual las empresas de transporte colectivo terrestre, sometidas al contralor de la autoridad nacional, están obligadas a transportar gratuitamente a las PCD (y en algunos casos a un acompañante).

Si bien aquí lo que se pretende es una reseña general de los aspectos más importantes de la ley 22.431, toda vez que el presente TFG versa sobre el trabajo de las PCD en los organismos públicos, entendemos que conviene detenerse un instante en algunos

conceptos que, no obstante no referirse específicamente al tema objeto de investigación, sí se vinculan con él de manera directa o indirecta, ya que facilitan la integración laboral de las PCD. En esta inteligencia, nos parece oportuno traer a colación algunas definiciones contenidas en los artículos referidos a la accesibilidad al medio físico. A este respecto, el Art. 20 de la ley bajo análisis define a la accesibilidad en los siguientes términos: “entiéndese por accesibilidad la posibilidad de las personas con movilidad reducida de gozar de las adecuadas condiciones de seguridad y autonomía como elemento primordial para el desarrollo de las actividades de la vida diaria sin restricciones derivadas del ámbito físico urbano, arquitectónico o del transporte. para su integración y equiparación de oportunidades“. En tanto que en el Art. 21 se proporciona el concepto de adaptabilidad, dicha norma reza: “Entiéndase por adaptabilidad, la posibilidad de modificar en el tiempo el medio físico con el fin de hacerlo completa y fácilmente accesible a las personas con movilidad reducida“.

Por último remarcamos que en el Art. 27 se dispone que el Poder Ejecutivo Nacional propondrá a las provincias la sanción en sus jurisdicciones de regímenes que establezcan principios análogos. En virtud de ello muchas provincias han sancionado leyes de adhesión a la ley 22.431, entre las que se encuentra Córdoba, que adhirió al sistema de protección integral en el año 1.995, mediante ley provincial 8.501, la cual será objeto de análisis en apartados subsiguientes.

En conclusión, la ley 22.431 instituye un sistema de protección integral, consagrando una serie de derechos en favor de las personas con discapacidad. En la efectividad de estos derechos se encuentra involucrado el Estado de manera directa o indirecta, debiendo proveer la protección de los mismos y propender al cumplimiento de ellos.

B._ Integración Laboral

Bajo el acápite “integración laboral” estudiaremos todas aquellas disposiciones de la ley 22.431 referidas a la integración laboral de las PCD, ya sea en el ámbito público como en el privado, para luego, en el apartado siguiente, profundizar el análisis y detallar lo dispuesto para el empleo de PCD en los organismos públicos, que constituye el núcleo central del presente TFG.

En líneas generales, y tal como se dijo, las normas tendientes a la integración laboral se encuentran agrupadas en el Capítulo II -Trabajo y Educación- del Título II -Normas Especiales- (Arts. 8 a 13), aunque es de destacar que existen fuera del capítulo antedicho normas relativas al trabajo, como por ejemplo el Inc. C del Art. 4, el cual prevé que el Estado deberá otorgar a las PCD no incluidas en el sistema de obras sociales, préstamos y subsidios destinados a facilitar su actividad laboral, o el Art. 23, por el cual se instituye un beneficio para los empleadores que concedan empleo a PCD, en una de las pocas disposiciones de la norma que contiene un estímulo o beneficio para empleadores. En efecto, en el citado artículo 23 se establece que “los empleadores que concedan empleo a personas discapacitadas tendrán derecho al cómputo, a opción del contribuyente, de una deducción especial en la determinación del Impuesto a las ganancias o sobre los capitales, equivalente al setenta por ciento (70%) de las retribuciones correspondientes al personal discapacitado en cada período fiscal...”.

Otra de las disposiciones que, conjuntamente con el citado artículo 23, establecen estímulos o beneficios para aquellos empleadores que contraten a PCD, es el Art. 8 bis (incorporado por ley 25.689 -B.O. 03/01/2003), el cual dispone que El Estado nacional, sus organismos descentralizados o autárquicos, los entes públicos no estatales, las empresas del Estado y las empresas privadas concesionarias de servicios públicos “priorizarán, a igual costo y en la forma que establezca la reglamentación, las compras de insumos y provisiones de aquellas empresas que contraten a personas con discapacidad, situación que deberá ser fehacientemente acreditada”.

En este sentido, cabe señalar que, con motivo de reglamentar la ley 22.431, en marzo de 2010 se dictó el Decreto reglamentario N° 312/10, cuyo Art. 8 establece que, frente a la priorización prevista en el Art. 8 bis de la ley 22.431, si se produjera un empate de ofertas, deberá considerarse en primer término aquella empresa que tenga contratadas a personas con discapacidad. Y para el caso de que en la totalidad de las empresas igualadas hubiera personal con discapacidad, deberá priorizarse, a igual costo, aquellas empresas que tengan en su planta de personal el mayor porcentaje de personas discapacitadas empleadas.

Como puede advertirse, al comparar las dos normas que prevén incentivos para los empleadores que contraten a personas con discapacidad (Art. 8 bis y Art. 23), vemos que en el Art. 23 se estimula la contratación por medio de una exención impositiva, en tanto que

en el Art. 8 bis la ley premia directamente, creando un mecanismo de consumo (Subies: 2005).

A su vez, en el capítulo bajo análisis encontramos el Art. 8, por el cual se instituye un cupo laboral para las PCD en los organismos públicos, el cual será objeto de tratamiento detallado en el apartado subsiguiente.

Se establece también la obligatoriedad del Estado Nacional, de los entes descentralizados y autárquicos, de las empresas mixtas y del Estado y de las empresas privadas prestatarias de servicios públicos de otorgar en concesión, a personas con discapacidad, espacios para pequeños comercios en toda sede administrativa (Art. 11, modif. Por ley 24.308 B.O. 18/01/1994). Previéndose, a modo de sanción, que será nula de nulidad absoluta la concesión adjudicada sin respetar tal obligatoriedad, siendo el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, ya sea de oficio o a petición de parte, quien debe requerir la revocación de la concesión (Art. 11). Esta es una disposición que tiende a fomentar el autoempleo o los microemprendimientos por parte de las PCD, destacándose en este aspecto que ha tenido buena acogida y ha dado soluciones laborales a muchos discapacitados, sobre todo en la ciudad de Buenos Aires. Empero, en el resto del país no ha tenido mucha aplicación; así por ejemplo, en la ciudad de Río cuarto (Pcia. De Córdoba) no existe ninguna concesión de esta naturaleza.

Por su parte, en el Art. 12 de la ley 22.431 se dispone que el Ministerio de Trabajo apoyará la creación de Talleres Protegidos, teniendo a su cargo la habilitación, registro y supervisión. En este sentido, y tal como se dijo en el Capítulo I del presente TFG (punto 3, apartado B), recientemente se dictó la ley 26.816 que crea el “Régimen Federal de Empleo Protegido para Personas con Discapacidad” y establece en su Art. 2º las siguientes modalidades: Taller Protegido Especial para el Empleo (TPEE); Taller Protegido de Producción (TPP); y grupos Laborales Protegidos (GLP). Estas modalidades tienen distintas finalidades, así, en algunos casos ofrecen espacios de capacitación o entrenamiento para el empleo (TPEE), y en otros se constituyen en una alternativa de empleo remunerado en el propio taller (TPP) o en empresas u organismos públicos (GLP).

Finalmente, diremos que con una redacción confusa, el Art. 9 dispone que el “desempeño de determinada tarea por parte de personas discapacitadas deberá ser autorizado o fiscalizado por el Ministerio de Trabajo, teniendo en cuenta la indicación efectuada por el Ministerio de Salud de la Nación, dispuesta en el Art. 3º”. Como puede advertirse, la

redacción de la norma es criticable, por cuanto no queda claro cuáles son esas “determinadas tareas” que debe autorizar o fiscalizar el Ministerio de Trabajo, como así tampoco se especifica si tal autorización o fiscalización se requiere para todo tipo de empleo, tanto en el ámbito público como privado.

C._ El Cupo Laboral en los Organismos Públicos: Análisis del Art. 8 y su reglamentación. Entes Obligados. Sanción frente al Incumplimiento

El Art. 8 de la ley 22.431 instituye el denominado cupo laboral, esto es, el porcentaje mínimo de PCD que están obligados a emplear los organismos públicos, las empresas estatales y las empresas privadas concesionarias de servicios públicos. Dicha norma reza: “El Estado nacional -entendiéndose por tal los tres poderes que lo constituyen, sus organismos descentralizados o autárquicos, los entes públicos no estatales, las empresas del Estado y las empresas privadas concesionarias de servicios públicos- están obligados a ocupar personas con discapacidad que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo en una proporción no inferior al cuatro por ciento (4%) de la totalidad de su personal y a establecer reservas de puestos de trabajo a ser exclusivamente ocupados por ellas.

El porcentaje determinado en el párrafo anterior será de cumplimiento obligatorio para el personal de planta efectiva, para los contratados cualquiera sea la modalidad de contratación y para todas aquellas situaciones en que hubiere tercerización de servicios. Asimismo, y a los fines de un efectivo cumplimiento de dicho 4% las vacantes que se produzcan dentro de las distintas modalidades de contratación en los entes arriba indicados deberán prioritariamente reservarse a las personas con discapacidad que acrediten las condiciones para puesto o cargo que deba cubrirse. Dichas vacantes deberán obligatoriamente ser informadas junto a una descripción del perfil del puesto a cubrir al Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos quien actuará, con la participación de la Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas, como veedor de los concursos.

En caso de que el ente que efectúa una convocatoria para cubrir puestos de trabajo no tenga relevados y actualizados sus datos sobre la cantidad de cargos cubiertos con

personas con discapacidad, se considerará que incumplen el 4% y los postulantes con discapacidad podrán hacer valer de pleno derecho su prioridad de ingreso a igualdad de mérito. Los responsables de los entes en los que se verifique dicha situación se considerará que incurren en incumplimiento de los deberes de funcionario público, correspondiendo idéntica sanción para los funcionarios de los organismos de regulación y contralor de las empresas privadas concesionarias de servicios públicos.

“El Estado asegurará que los sistemas de selección de personal garanticen las condiciones establecidas en el presente artículo y proveerá las ayudas técnicas y los programas de capacitación y adaptación necesarios para una efectiva integración de las personas con discapacidad a sus puestos de trabajo”³.

Del texto transcrito se desprende que están obligados al cumplimiento del cupo laboral para PCD:

- 1)- El Estado Nacional, entendiéndose por tal los 3 poderes que lo constituyen (Ejecutivo, Legislativo y Judicial);
- 2)- los Entes descentralizados y Autárquicos del Estado Nacional (Vgr. AFIP, ANSES, Universidades Nacionales, etc.);
- 3)- los Entes Públicos no Estatales (Vgr. Colegios profesionales, universidades privadas, etc.);
- 4)- las Empresas del Estado (Vgr. Sociedades del Estado, sociedades mixtas, sociedades Anónimas con participación estatal mayoritaria, etc.);
- 5)- las Empresas Privadas concesionarias de servicios públicos (Vgr. Concesionarias de peaje en rutas nacionales, empresas de transporte terrestre de pasajeros, etc.).

Todos los entes enumerados supra están obligados entonces al cumplimiento del cupo laboral, esto es, a emplear a personas con discapacidad en un porcentaje no inferior al 4%. Pero además, la norma establece la obligatoriedad de reservar vacantes a ser cubiertas

³ Texto según ley 25.689 (B.O. 03/01/2003)

exclusivamente por PCD. Ello significa que los entes obligados deberán crear y/o adaptar puestos de trabajo para que puedan ser desempeñados por personas con discapacidad.

Ahora bien, es de destacar que en su texto original el artículo bajo análisis no especificaba sobre qué tipo de empleados debía calcularse este porcentaje del 4%, es decir, si debía contabilizarse respecto de toda la planta del personal (permanente y contratados) o sólo respecto de la planta permanente. La ley 25.689 (B.O. 03/01/2003) vino a echar luz sobre este punto, modificando el artículo en cuestión y definiendo que, a efectos de calcular el cupo del 4%, se deberá tener en cuenta el personal de planta efectiva, el personal contratado (cualquiera sea la modalidad de contratación) e incluso los supuestos de tercerización de servicios (Subies: 2005).

Asimismo, y a los fines de un efectivo cumplimiento del mentado cupo laboral, las vacantes que se produzcan deberán ser cubiertas, prioritariamente, por personas con discapacidad que reúnan las condiciones de idoneidad para el cargo. Además, dispone la obligatoriedad de informar dichas vacantes y el perfil del puesto a cubrir al Ministerio de Trabajo, empleo y seguridad Social, quien, conjuntamente con la Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas (CO.NA.DIS.), actuará como veedor de los concursos.

En este aspecto, cabe mencionar que en marzo de 2010 se dictó el Decreto 312/10, por el cual se reglamentó la ley 22.431. El Art. 1 de dicho decreto reglamenta, precisamente, el deber de información antes descripto. Así, se dispone que las jurisdicciones, organismos descentralizados y las entidades comprendidas en el ámbito de aplicación del Art. 8 de la ley 22.431 deberán informar a la Subsecretaría de Gestión y Empleo Público de la Secretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros lo siguiente: a) Cantidad de cargos cubiertos con personas con discapacidad, respecto de los totales de la planta permanente y transitoria; y b) Cantidad de personas discapacitadas contratadas bajo cualquier modalidad, respecto del total de los contratos existentes. A su vez, la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros deberá suministrar la pertinente información al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. También se dispone que los entes obligados al cumplimiento del cupo laboral deberán actualizar, al 31 de diciembre y 30 de junio de cada año, la información respectiva en un plazo no mayor a 15 días corridos posteriores a dichos vencimientos. Asimismo, las jurisdicciones, organismos descentralizados y entidades comprendidas en dicha obligación, deberán identificar e informar sus necesidades

de puestos de trabajo vacantes o las ofertas de contratación pasibles de ser ocupados preferentemente por personas con discapacidad. Finalmente, la norma bajo estudio prevé que, dentro de los 30 días corridos posteriores al 31 de diciembre y 30 de junio, la Subsecretaría de Gestión y Empleo Público de la Secretaría de Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros deberá informar al Ministerio de Trabajo y a la Sindicatura General de la Nación los incumplimientos que se hubieren verificado respecto de la indicada obligación de información.

Retomando el análisis del Art. 8, vemos que en su tercer párrafo dicha norma establece una presunción de incumplimiento del cupo cuando el ente que efectúa una convocatoria para cubrir puestos de trabajo no tenga relevados y actualizados sus datos sobre la cantidad de cargos cubiertos con PCD. En tal caso, los postulantes con discapacidad podrán hacer valer de pleno derecho su prioridad de ingreso, a igualdad de mérito. Como puede advertirse, la presunción supone una convocatoria (Vgr. Un llamado a concurso) para la cobertura de puestos. Seguidamente prevé una sanción de tipo penal (incumplimiento de los deberes de funcionario público - Art. 248, Cód. Penal) para los responsables de los entes en donde se verifique dicha situación y para los funcionarios de los organismos de regulación y contralor de las empresas privadas concesionarias de servicios públicos. Debe decirse que la redacción es criticable, habida cuenta que no queda claro si esta sanción le corresponde a los responsables de los entes obligados que no cumplan con el citado cupo laboral o sólo es procedente en aquellos casos en que se verifica el incumplimiento en el marco de una convocatoria para cubrir puestos de trabajo.

A este respecto, el citado Decreto reglamentario 312/10 dispone que “en todo proceso de selección por el que se tramite la incorporación de personal en la planta permanente, en el ámbito de aplicación del artículo 8º de la Ley N° 22.431, modificada por su similar N° 25.689, deberá acreditarse la veeduría prevista en el segundo párrafo de dicho artículo” (Art. 2). Además, se dispone que los representantes del Estado Nacional en las comisiones negociadoras de convenios colectivos de trabajo que regulen la relación de empleo en los organismos comprendidos en el Art. 8 de la ley 22.431 (modif. Por ley 25.689) deberán adoptar las medidas necesarias a fin de incorporar en tales convenios cláusulas que hagan efectivo el cumplimiento de la veeduría y de lo establecido en la normativa (Art. 2, Dec. 312/10).

A su vez, y a los fines de hacer efectivo el cumplimiento de lo normado, se instituye la creación -en el seno del Ministerio de Trabajo, empleo y Seguridad Social- de un registro de postulantes, el cual deberá ser consultado previamente por los entes comprendidos en el Art. 8 de la ley 22.431 en todo proceso destinado a la cobertura de vacantes y/o en la contratación de servicios personales bajo cualquier modalidad; asimismo, se establece que el Ministerio de Trabajo, empleo y Seguridad Social aportará su institucionalización federal para facilitar una mayor cobertura; cabe aclarar que no obstará a la participación en los eventuales procesos y/o concursos el hecho de no estar inscripto en el mencionado registro (Art. 3, Dec. 312/10).

El Art. 5 del Dec. 312/10 completa el cuadro, disponiendo que la verificación del cumplimiento de las previsiones precedentes será responsabilidad del titular del Servicio de Administración de Recursos Humanos (o del área específica de contrataciones), conjuntamente con el titular de la Unidad de Auditoría Interna del Ente obligado, estableciendo una responsabilidad solidaria con el alcance de lo establecido en el tercer párrafo in fine del Art. 8 de la ley 22.431.

Así las cosas, del cotejo del citado tercer párrafo in fine del Art. 8 y de las disposiciones reglamentarias analizadas supra, pareciera que la sanción de incumplimiento de los deberes de funcionario público sólo sería aplicable en aquellos casos en que se verifique el incumplimiento del cupo del 4% en el marco de una convocatoria o proceso para la cobertura de vacantes.

Cabe también mencionar aquí que en el año 2008 (previo a la sanción del Dec. 312/10), y a fin de dar cumplimiento en el seno del Poder Judicial con lo prescripto en el Art. 8 de la ley 22.431 (modif. Por ley 25.689 B.O. 03/01/2003), la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó la Acordada 04/2008, por la cual también se crea un registro de personas con discapacidad que se postulan para ingresar en el Poder Judicial, el cual está a cargo de la Dirección de Recursos Humanos del Tribunal.

Por otra parte, el último párrafo del Art. 8 de la ley 22.431 pone en cabeza del estado la obligación de garantizar, en los sistemas de selección de personal, las condiciones establecidas en dicho artículo, además, le impone la obligación de proveer las ayudas técnicas y los programas de capacitación y adaptación necesarios para la efectiva integración de las PCD a sus puestos de trabajo. Ello implica que el Estado está obligado a proveer las ayudas técnicas (por ejemplo: Software lector de pantalla para ciegos, teclados adaptados para

discapacitados motrices, etc.) y a realizar las adaptaciones (por ejemplo: acondicionamiento del espacio físico para el libre acceso y desplazamiento de PCD, adaptación de determinadas tareas o funciones, etc.), como así también al desarrollo de programas de capacitación y adaptación de las PCD a sus puestos de trabajo. A tal efecto, las jurisdicciones, organismos descentralizados o autárquicos, los entes públicos no estatales y las empresas del Estado o las empresas privadas prestatarias de servicios públicos, podrán requerirle a la Comisión Nacional Asesora Para la Integración de Personas Discapacitadas y al Ministerio de Trabajo la asistencia técnica y las acciones de capacitación en los organismos involucrados (Art. 6, Dec. 312/10).

Una cuestión interesante y a destacar del Decreto reglamentario de la ley 22.431 es que procura también efectivizar el cumplimiento del cupo del 4% en las empresas privadas prestatarias de servicios públicos. Así, se establece que, para aquellos casos en los que hubiere tercerización de servicios -cualquiera fuere la modalidad de contratación utilizada-, se deberá incluir en los respectivos pliegos de bases y condiciones particulares, que el proponente deberá contemplar en su oferta, la obligación de ocupar, en la prestación de que se trate, a personas con discapacidad, en una proporción no inferior al 4% de la totalidad del personal afectado a la misma (Art. 7, Dec. 312/10). Esto implica que, por ejemplo, en el caso de que un municipio (que hubiere adherido al presente decreto) decidiera tercerizar el servicio de recolección de residuos la o las empresas proponentes deberán incluir en su oferta la obligación de ocupar personas con discapacidad en una proporción no inferior al cupo establecido.

Por último, y a fin de concluir con el análisis del Art. 8 de la ley 22.431 y su Decreto Reglamentario 312/10, en el Art. 11 de este último se invita al Honorable Congreso de la Nación, al Poder Judicial de la Nación, al Ministerio Público, a las Provincias y a los Municipios a adherir a las disposiciones del presente Decreto.

3._ La Integración Laboral en el Sector Privado: Normas que fomentan la Contratación de PCD

Si bien como dijimos en apartados precedentes, el objeto de estudio del presente TFG reside en la integración laboral de las PCD en el ámbito público, nos parece oportuno mencionar, aunque más no sea brevemente, una serie de disposiciones que pretenden impulsar la contratación de PCD en el sector privado.

Así pues, además del ya comentado Art. 23 de la ley 22.431, por el cual se le permite a los empleadores que contraten a PCD deducir del impuesto a las ganancias o sobre los capitales el 70% de la totalidad de las remuneraciones correspondientes al personal con discapacidad, existen otras disposiciones que procuran fomentar la contratación de PCD por parte del sector privado.

En este aspecto cuadra mencionar la Ley 24.013 (Ley de Protección del Empleo), cuyo Art. 87 exime al empleador -durante el primer año de contratación- del pago del 50% de las contribuciones patronales a las cajas de jubilaciones, de las asignaciones y subsidios familiares, al INSSPyJ y al Fondo Nacional de Empleo. Asimismo, el Art. 88 de dicho plexo normativo dispone que los empleadores que contraten PCD en un porcentaje no inferior al 4% y deban realizar en sus establecimientos obras tendientes a suprimir barreras arquitectónicas, tendrán acceso a créditos especiales para la financiación de las mismas (Art. 88, Ley 24.013); cabe puntualizar que dicho Art. no ha sido reglamentado aún, razón por la cual no queda claro cuál es la entidad que otorga los créditos en cuestión y mucho menos las modalidades de financiación de los mismos.

A más de las disposiciones mencionadas precedentemente, que prevén beneficios específicos para aquellos empleadores que contraten a PCD, huelga agregar que dichos empleadores pueden acogerse también a los beneficios que están previstos para las contrataciones en general, esto es, de personas con y sin discapacidad; tal es el caso por ejemplo de los beneficios previstos en el Título II de la ley 26.476 (regularización impositiva), que en líneas generales consisten en reducciones de las contribuciones con destino a la seguridad social.

Finalmente, mencionamos también que actualmente el Ministerio de Trabajo de la Nación, a través de la Unidad para Personas con Discapacidad, impulsa el “Programa de Inserción Laboral para Trabajadores con Discapacidad”, por el cual se le abona al trabajador durante 9 o 12

meses -según que la inserción sea en el sector privado o público respectivamente- la suma de 600 Pesos, la cual a su vez puede ser descontada por el empleador de las remuneraciones que debe abonar al trabajador con discapacidad.

4._ El Trabajo y las PCD en la Provincia de Córdoba

A._ El Trabajo y las PCD en la Constitución Provincial

Al igual que en la Constitución Nacional, la ley fundamental de la Provincia de Córdoba garantiza el derecho a trabajar de las personas con discapacidad de manera directa o indirecta.

En su Primera Parte (Declaraciones, Derechos, Deberes, Garantías y Políticas Especiales) existen varios artículos que de forma implícita reconocen el Derecho a trabajar de las PCD. Así por ejemplo, el Art. 7 establece el principio de igualdad y no discriminación, remarcando que la convivencia social se funda en la solidaridad y en la igualdad de oportunidades; en tanto que el Art. 8 dispone que “el Estado Provincial propende a una sociedad libre, justa, pluralista y participativa“.

A su vez, el Art. 18 establece que todas las personas en la Provincia gozan de los Derechos y Garantías que la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales ratificados por la República reconocen. En este aspecto, cabe recordar que numerosos Tratados Internacionales ratificados por nuestro país (Vgr. Declaración Universal de Derechos Humanos, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, entre otros) consagran de manera expresa el derecho a trabajar de las PCD.

Es de destacar también que en nuestra Provincia todas las personas tienen derecho a “elegir su profesión, oficio o empleo” (Art. 19, Inc. 6) y “a la libre elección de su trabajo...” (Art. 23, Inc. 1).

Por su parte, el Art. 27 declama que los “discapacitados tienen derecho a obtener la protección integral del Estado que abarque la prevención, asistencia, rehabilitación,

educación, capacitación, inserción en la vida social, y a la promoción de políticas tendientes a la toma de conciencia de la sociedad respecto de los deberes de solidaridad“.

En el Título II -Políticas Especiales del Estado-, Capítulo I -Trabajo, Seguridad Social y Bienestar-, la Constitución Provincial establece que el Estado está obligado a promover la ocupación plena y productiva de los habitantes de la Provincia (Art. 54, segundo párrafo).

En suma, vemos como a lo largo de su articulado la Constitución de la Provincia de Córdoba garantiza el derecho a trabajar de todas las personas. Y, en este sentido, debe tenerse presente que el Art. 22 de dicho cuerpo normativo Provincial sienta el principio de que todos los Derechos y Garantías establecidos en ella son de aplicación operativa, salvo que sea imprescindible la reglamentación legal.

B._ El Trabajo y la Discapacidad en la Legislación Provincial

En principio, en la Provincia de Córdoba coexistirían dos normas que se refieren al tema del trabajo y la discapacidad en los organismos públicos: la ley 5.624 (B.O. 24/01/1974) y la ley 8.501 (B.O. 02/01/1996). En la primera de ellas, entre otras cuestiones reguladas, se instituye un cupo laboral para personas con discapacidad, en tanto que la segunda es una adhesión a la ley nacional 22.431.

Respecto de la Ley 8.501 cuadra formular una crítica en torno a su técnica legislativa, toda vez que, como se dijo, se trata de una norma de adhesión a la ley nacional 22.431, Pero no queda claro si esa adhesión es general, esto es, a toda la normativa nacional, o sólo al Capítulo IV -Accesibilidad al Medio Físico- del Título II -Normas Especiales-.

Una primera lectura pareciera indicar esta última opción, habida cuenta que el Art. 1 de la norma bajo análisis reza: “La Provincia de Córdoba adhiere a la Ley Nacional N° 22.431 de Protección Integral de las Personas Discapacitadas y a su modificatoria Ley Nacional N° 24.314 de Accesibilidad de Personas con Movilidad Reducida, respecto a los artículos 20, 21 y 22 contenidos en el Artículo 1° de la citada norma.

Del texto transcripto se advierte que, si bien la primera parte del artículo dispone la adhesión a la “ley nacional 22.431 de Protección Integral de las Personas

Discapacitadas”, el mismo concluye diciendo que “respecto de los artículos 20, 21 y 22” contenidos en el Art. 1 de la ley 24.314. A más de ello, debe tenerse presente que en el año 2007 se sancionó la ley 9440 (B.O. 14/12/2007), cuyo Art. 8 ratifica la adhesión parcial a los artículos 20, 21 y 22 de la ley Nacional 22.431.

Así las cosas, y tal como adelantáramos, pareciera que la citada ley 8.501 realiza una adhesión parcial a la ley 22.431.

Empero, debido a la deficiente redacción del Art. 1, también puede interpretarse que la adhesión de la normativa provincial a la nacional no es parcial sino total, esto es, por medio de la ley 8.501 la Provincia de Córdoba adhiere a todo el sistema protectorio instituido por la ley 22.431.

En tal caso, nos encontraríamos frente a una incompatibilidad entre el Art. 2 de la ley 5.624 y el Art. 8 de la ley 22.431, habida cuenta que ambos textos regulan de manera diferente una misma cuestión, cual es el cupo laboral de las PCD en los organismos públicos. Así pues, el citado Art. 2 de la ley 5.624 reza: “El Estado Provincial, los organismos descentralizados o autárquicos, los entes públicos no estatales, y las Empresas del Estado reservarán como mínimo el 5% de sus cargos para ser cubiertos por las personas comprendidas en el Art. 1 de esta Ley, destinándolo a tareas que puedan ser desempeñadas sin afectar el normal desenvolvimiento de los organismos”⁽⁴⁾.

Cabe destacar que el Art. 1 de la ley 5.624 no utiliza específicamente el término personas con discapacidad (seguramente por la fecha en que se sancionó dicha ley), sino que efectúa una enumeración de deficiencias que conllevan a la discapacidad. En efecto, dicha norma establece: “Quedan comprendidos en la presente Ley ciegos, amblíopes, sordos, sordo-mudos, paralíticos, espásticos, inválidos y todo ciudadano con facultades físicas y psíquicas disminuidas”.

Pero más allá de esta cuestión semántica, y en lo atinente al fondo del asunto, vemos que el Art. 2 de la ley 5.624 regula de manera diferente el cupo laboral en favor de las PCD en los organismos públicos a como lo hace la ley 22.431 en su artículo 8 (el cual fuera objeto de análisis en apartados anteriores). Dicho tratamiento diferencial se da fundamentalmente en tres aspectos: el porcentaje previsto, los sujetos obligados y la sanción ante el incumplimiento.

⁴Texto Art. 2: Conforme modificación por Art. 1 L. Nº 8834 (B.O. 22.05.00)

Con respecto a la primera cuestión, el Art. 2 de la ley 5.624 prevé el 5% (cinco por ciento) como cupo mínimo reservado a PCD, en tanto que el Art. 8 de la ley 22.431, como vimos, establece el 4% (cuatro por ciento).

En lo atinente a los sujetos obligados al cumplimiento de dicho cupo, la ley 5.624 dispone que están obligados “el Estado Provincial, los organismos descentralizados o autárquicos, los entes públicos no estatales y las empresas del Estado” (Art. 2). Como puede advertirse, no se encuentran comprendidas las empresas privadas prestatarias de servicios públicos, como sí lo están en el Art. 8 de la ley 22.431.

En torno al tercer aspecto que consideramos fundamental en el diferendo con la legislación nacional, se observa que la ley Provincial 5.624 carece de sanción ante el incumplimiento de lo normado en el Art. 2.

Además de estas tres diferencias, que, como dijimos, estimamos las más relevantes, existen otras, como por ejemplo, que en la normativa provincial no queda claro sobre qué tipo de empleados debe realizarse el cálculo a los fines de determinar el porcentaje, esto es, si debe contabilizarse a los empleados efectivos, a los contratados, a ambos, etc.; o que la ley 5.624 no prevé la reserva de puestos de trabajo para ser cubiertas por PCD, como sí lo hace la ley 22.431.

En suma, si consideramos que la ley 8.501 realiza una adhesión general a la ley 22.431, habría, como dijimos al comienzo de este apartado, una doble legislación sobre una misma materia, esto es, el Art. 2 de la ley 5.624 y el Art. 8 de la ley 22.431, ambos referidos al cupo laboral en los organismos públicos, pero legislados de manera diferente y, si se quiere, incompatible, por cuanto en uno de ellos (ley 5.624) se establece un cupo mínimo del 5%, mientras que en el otro (Art. 8, ley 22.431) el porcentaje del cupo es del 4%.

¿Cuál es entonces la normativa aplicable en la Provincia de Córdoba en materia de cupo laboral reservado a las PCD en los organismos públicos?

De lo expuesto precedentemente puede advertirse que la ley 5.624, si bien anterior a la 8.501, aborda el tema con mayor especificidad, habida cuenta que se trata de una norma que versa, en líneas generales, sobre la cuestión del trabajo y las PCD, en tanto que la ley 8.501 adhiere a la ley nacional 22.431 y, por ende, al sistema protectorio integral por ella instituido, legislando sobre distintos aspectos y no sólo sobre la cuestión laboral.

Por otra parte, vemos también que la citada ley 5.624 ha sufrido modificaciones con fecha posterior a la sanción de la ley 8.501 (Vgr. Ley 8834 B.O. 22/05/2000), lo que nos permite inferir que la intención del legislador cordobés ha sido mantener plenamente su vigencia, más allá de la interpretación que podamos hacer sobre el alcance de la adhesión a la normativa nacional.

Más aún, la ley 8834 (B.O. 22/05/2000) incorporó a la citada ley 5.624 el Art. 2 bis, el cual, en su redacción es muy similar al Art. 10 de la ley 22.431, lo que abona nuestra hipótesis de que la mentada adhesión de la ley 8.501 es parcial y no total, por cuanto no se entiende sino la incorporación en la ley 5.624 -cinco años después de realizada dicha adhesión- de un artículo que dispone prácticamente lo mismo que su similar de la ley 22.431.

Todo ello nos lleva a concluir que, en Córdoba, en materia de trabajo de las PCD en los organismos públicos provinciales, es de aplicación la ley 5.624. Lo cual, pese que prima facie la normativa provincial puede aparecer como más favorable, por cuanto el cupo en ella previsto es mayor (5%), consideramos que la aplicación de dicha ley va en detrimento de las PCD. Ello es así, toda vez que, como apuntáramos en párrafos anteriores, las deficiencias en la redacción del Art. 2 de la ley 5.624 hacen que no quede del todo claro una serie de cuestiones, como por ejemplo: ¿Quiénes son los funcionarios responsables del cumplimiento de dicho cupo? ¿El cupo debe calcularse sobre los empleados efectivos o sobre los contratados o sobre ambos? ¿Qué sucede ante el incumplimiento?.

Como puede advertirse, estos interrogantes hacen que la norma bajo estudio no sea operativa, sino que dependa de una reglamentación que permita llenar estos vacíos legales.

Por otra parte, la ley 5.624, además de las disposiciones que se refieren al trabajo en los organismos públicos, también contiene otras disposiciones tendientes a fomentar el trabajo de las PCD en el ámbito privado o para el desarrollo de emprendimientos autónomos (Vgr. Arts. 4, 5, 6, entre otros), que no serán tratados en el presente TFG, por cuanto exceden su objeto.

Finalmente, y para cerrar el análisis de la legislación provincial en materia de trabajo y discapacidad, señalamos que en el año 2005 los legisladores provinciales Eduardo Masa y Graciela Gaumet, con el fin de obtener transparencia y mayor eficiencia en el ingreso de personas con discapacidad como agentes de la administración pública provincial,

presentaron un proyecto de ley que prevé la modificación de varios artículos de la ley 5.624, con el objeto de adecuar la calificación legal de persona con discapacidad y de realizar una distribución equitativa de los cargos en toda la provincia.

Dicho proyecto da respuesta a los interrogantes planteados supra, haciendo operativa la ley 5.624. Así pues, se establece quienes son los funcionarios responsables del cumplimiento del cupo laboral (“funcionario de mayor jerarquía de cada dependencia, delegación o sucursal”), las entidades en las que debe aplicarse el porcentaje previsto (“donde revistan más de 18 agentes”), como así también la obligación de reservar los cargos a ser cubiertos por personas minusválidas (Apartado B1).

C. _ La Ley Provincial 8.624

En agosto de 1997 se sancionó la ley 8.624, por la cual se crea la Comisión Provincial del Discapacitado, que tiene por finalidad actuar como órgano de consulta, asesoramiento y control de los organismos públicos o privados que realicen acciones en favor de las personas con discapacidad (Art. 1, Ley Prov. 8.624).

Dicha comisión, cuya denominación es criticable, por cuanto consideramos más apropiado el término Personas con Discapacidad que Discapacitado, está integrada por representantes de distintos ministerios del Estado Provincial y representantes de entidades privadas que realicen actividad grupal en base a los distintos tipos de disfunciones y que posean personería jurídica (Art. 3, Ley Prov. 8.624). Está presidida por el Ministro de Desarrollo Social y en ausencia de éste, por la Dirección Provincial de Discapacidad.

La comisión tiene por función: dictaminar con relación a toda cuestión inherente a la discapacidad sometida a su consideración; asesorar a los organismos públicos y privados; propender a la integración y participación de las PCD en la sociedad; realizar el seguimiento y evaluación de las acciones y programas para la discapacidad; difundir la realidad de la discapacidad en la sociedad; promover la modificación, sistematización y unificación de la legislación vigente en la materia; elaborar programas y elevarlos al Poder Ejecutivo para su análisis; entre otras (Art. 4, Ley Prov. 8624). Además, el Art. 8 de la ley bajo análisis prescribe que la Comisión deberá elevar informes al Poder Ejecutivo,

determinando los datos que deberán ser recabados por los próximos censos que se realicen en la provincia, a los fines de un relevamiento integral de las PCD.

Finalmente, cuadra señalar que el Art. 4 de la Ley Provincial 8.690 (ley que garantiza la igualdad de oportunidades para personas con discapacidad auditiva) le asigna a la “Comisión Provincial del discapacitado” la coordinación para el efectivo cumplimiento de las obligaciones emergentes de la ley antedicha (Art. 4, Ley Prov. 8.690), las cuales se vinculan con el reconocimiento -como medio de comunicación- de la lengua de señas y el lenguaje oral utilizado por la comunidad sorda.

Como puede advertirse, la Comisión Provincial instituida por la ley 8.624 es un órgano deliberativo que tiene funciones vinculadas con el asesoramiento, control y diseño de políticas en materia de discapacidad.

5._ El Trabajo y las PCD en la Municipalidad de Río Cuarto: Análisis de las Ordenanzas que se Refieren al Tema

La Constitución de la Provincia de Córdoba, en su Segunda Parte - “Autoridades de la Provincia- Título II -“Municipalidades y Comunas-, reconoce y asegura la autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional de los municipios (Art. 180, Const. Pcia. De Cba.). Y agrega, en su Art. 181, que aquellas poblaciones a las que la ley reconozca el carácter de ciudades⁵, pueden dictar sus propias Cartas Orgánicas. Asimismo, dentro de la competencia material de los municipios, el Art. 186 de la Constitución Provincial establece que son funciones, atribuciones y finalidades inherentes a la competencia municipal: “nombrar y remover los agentes municipales, con garantía de la carrera administrativa y la estabilidad” (inc. 5) y atender en materia de discapacidad (inc. 7).

En ese marco, la Carta Orgánica de la Municipalidad de la ciudad de Río Cuarto⁶, prescribe en su Art. 14 que son funciones, atribuciones y finalidades inherentes a la competencia Municipal: Velar, dentro de las atribuciones del Municipio, por la vigencia de los Derechos Humanos (Inc. 2); nombrar y remover a los agentes Municipales (Inc. 6); atender en materia de necesidades especiales (Inc. 15).

⁵ Más de 10.000 habitantes

⁶ Sancionada en el año 1996

Conviene aquí detenerse un instante y abrir un paréntesis, a fin de realizar una aclaración con respecto al término “necesidades especiales”. El mismo, al igual que otros (Vgr. Capacidades diferentes), suele utilizarse como sinónimo de discapacidad, como en el caso de los párrafos precedentes. Es un término que deriva del ámbito educativo y, en esa esfera, hace referencia al “sujeto con necesidades educativas especiales”.

Nosotros no utilizamos en el presente TFG ninguna de estas denominaciones (Vgr. Necesidades especiales, capacidades diferentes, etc.), por cuanto no son las utilizadas en las convenciones internacionales sobre la temática ni en la CIF.

Volviendo al análisis de la Carta orgánica de la Municipalidad de la ciudad de Río Cuarto, la misma dispone en su Art. 23 que el ingreso a la Administración Municipal se hace por idoneidad, con criterio objetivo, establecido sobre la base de concursos públicos que aseguren la igualdad de oportunidades. El mismo precepto legal agrega que la ordenanza que determine las condiciones de los concursos antedichos debe establecer un cupo de ingreso para las personas con discapacidad. Asimismo, el Art. 41 de dicho cuerpo normativo dispone que “el Municipio contempla la incorporación y participación de personas con necesidades especiales en todos sus emprendimientos y favorece su inclusión en la vida comunitaria. Elabora, promueve, planifica y controla la actividad pública referida a ... Trabajo...”.

A su vez, en el año 1999 la Municipalidad de Río IV adhirió, mediante Ordenanza 1.134/99, a la ley Provincial 8.501 y, en consecuencia, al sistema protectorio instituido por la ley nacional 22.431 “y sus modificatorias actuales o futuras” (Art. 1).

Más allá de las consideraciones formuladas en el apartado precedente respecto del alcance de la adhesión de la ley provincial 8.501 a la ley nacional 22.431, y de la deficiente redacción del Art. 1 de la Ord. 1.134/99, queda claro, como veremos en párrafos subsiguientes al analizar otras ordenanzas municipales, que la intención de los legisladores de la ciudad de Río IV fue adherir al sistema nacional de protección integral a las personas con discapacidad instituido por la ley 22.431.

Criticamos la redacción del Art. 1 de la Ord. 1.134/99 por diferentes razones. En primer lugar, comienza diciendo “adherir al régimen de cobertura para personas con capacidades diferentes”; en este sentido, no se entiende cuál es el régimen de cobertura para personas con capacidades diferentes, toda vez que el régimen de protección integral instituido por la ley nacional 22.431 es para personas con discapacidad y no “capacidades diferentes”.

Este último es un término utilizado e instalado más en los medios de comunicación que en los estamentos científicos y/o jurídicos donde se estudia y aborda el tema de la discapacidad; además, reiteramos, no es la denominación utilizada por el régimen instituido por la ley 22.431, al cual se pretende adherir.

“Capacidades diferentes” es una denominación poco afortunada, que forma parte del conjunto de denominaciones que suelen utilizarse para disminuir, por así decirlo, la connotación social que puede llegar a tener algún término, como en este caso la discapacidad. ¿Qué significa tener capacidades diferentes? No debemos tener miedo de llamar a las cosas por su nombre, tener una discapacidad no es otra cosa que tener disminuida o no tener la capacidad de hacer algo, pero no por ello se es menos persona. No es necesario que utilicemos denominaciones vacías de contenido y que, como dijimos, sólo buscan menguar la connotación social de un término.

En segundo lugar, la ordenanza bajo análisis adhiere al régimen dispuesto en la ley provincial 8.501 y, “en consecuencia, a la ley nacional N° 22.431 y sus modificatorias actuales o futuras”. Además de las consideraciones formuladas en el apartado anterior respecto del alcance de la adhesión de la ley 8.501 al régimen nacional, debemos preguntarnos ¿A qué modificatorias actuales o futuras se refiere la Ord. 1.134/99? ¿A las modificatorias de la ley provincial 8.501 o a las de la ley nacional 22.431?.

Más allá de esta técnica legislativa deficiente, y tal como adelantáramos, entendemos que la intención del legislador riocuartense fue la de adherir al régimen instituido por la normativa nacional, de tal suerte que debe colegirse que a las modificaciones que se refiere el Art. 1 de la Ord. 1.134/99 es a las modificaciones actuales o futuras de la ley 22.431.

Así las cosas, y con relación al objeto de estudio de este TFG, consideramos que en la ciudad de Río Cuarto es de aplicación el Art. 8 de la ley nacional 22.431, de modo tal que el cupo laboral en los organismos públicos es del 4% (cuatro por ciento) y están obligados al cumplimiento de dicho cupo, además de los entes u organismos públicos, las empresas del Estado y las empresas privadas prestatarias de servicios públicos.

En este contexto, en el año 2008 el concejo Deliberante de la ciudad de Río Cuarto sanciona la Ordenanza 1736/08, por la cual se autoriza al Departamento Ejecutivo

Municipal (DEM) a contratar como personal no permanente a 44 personas con discapacidad, las que son asignadas en distintas dependencias en función de sus capacidades laborales y tipo de discapacidad.

Como parte del mismo proyecto, se sanciona la Ord. 1751/08, a través de la cual se crea un “Registro Municipal para Personas con Discapacidad que deseen ingresar a la Administración Pública Municipal” (Art. 1). El Art. 2 de dicho cuerpo normativo establece que el DEM reglamentará las modalidades y los requisitos necesarios que permitan ingresar a los eventuales cargos vacantes, para lo cual se deberá respetar la igualdad de trato de los postulantes, la gratuidad del trámite y la confidencialidad de los datos suministrados. Quienes se encuentren inscriptos en dicho registro podrán acceder a los puestos vacantes, mediante concurso público instruido en el marco de la Ord. 1587/07.

Además, se crea también una “Comisión de Evaluación de Desempeño Laboral” (Art. 3), que tiene por funciones principales: evaluar, periódica y técnicamente, las aptitudes laborales de las PCD que desempeñen tareas en la Municipalidad y en sus Entes descentralizados o desconcentrados (Inc. 1); informar las condiciones técnicas y de capacitación que resulten necesarias para el mejor desempeño laboral de las PCD que desarrollen tareas en la Municipalidad (Inc. 3). Y evaluar las aptitudes laborales de los inscriptos en el Registro mencionado supra (Inc. 2).

Finalmente,, el Art. 5 de la Ord. 1751/08 establece el procedimiento que deberá seguirse, a partir de su promulgación, a los fines del ingreso de las personas con discapacidad a la planta permanente de la Municipalidad de Río Cuarto para alcanzar el porcentaje establecido en la ley nacional 22.431. Así, el inc. 1 prescribe: “Las Secretarías del Departamento Ejecutivo Municipal, el Concejo Deliberante, los órganos de control de la Municipalidad y sus entes descentralizados y desconcentrados, deberán informar antes del 31 de diciembre de cada año a la Autoridad de Aplicación:

a) La cantidad de puestos de trabajo cubiertos a esa fecha por personas con discapacidad, con expresa indicación de la modalidad utilizada para su nombramiento, descripción del perfil del puesto cubierto y condiciones técnicas y de capacitación que resulten necesarias para su mejor desempeño laboral.

b) La cantidad de puestos de trabajo vacantes aptos para el desempeño de personas con discapacidad, respetando para ello el porcentaje establecido por Ley, con la

descripción del perfil del puesto vacante y las aptitudes que deba reunir la persona a designar “ . Y el inc. 2 establece que la Autoridad de Aplicación⁷ deberá comunicar a las dependencias mencionadas en el inciso anterior, durante el mes de febrero de cada año, la nómina de personas inscriptas en el Registro Municipal creado en el Artículo 1° de esta Ordenanza, que reúnan las aptitudes requeridas de acuerdo con el perfil del puesto vacante, según la evaluación e informe suministrado por la Comisión de Evaluación de Desempeño Laboral creada por el Art. 3 de la ordenanza bajo análisis.

Como puede advertirse, las Ordenanzas Municipales están en plena sintonía con lo dispuesto en el Art. 8 de la ley nacional 22.431, de tal suerte que no quedan dudas de que la Municipalidad ha adherido al régimen nacional instituido por ésta.

⁷La Secretaría de Gobierno y Relaciones Institucionales, de conformidad a lo prescripto por el Art. 1 de la Ord. 1751/08

Capítulo III - Doctrina y Jurisprudencia

1. _Análisis de la Doctrina y Jurisprudencia existente en materia de Inserción Laboral de PCD en los Organismos Públicos

A diferencia de lo que sucede con los antecedentes legislativos, en nuestro país no existe una vasta doctrina y jurisprudencia sobre la temática del trabajo y la discapacidad. Por el contrario, los antecedentes jurisprudenciales sobre el derecho de las PCD a trabajar en los organismos públicos son escasos. No obstante, para el presente TFG hemos agrupado aquellos que, a nuestro juicio, reflejan los aspectos más relevantes de la problemática bajo estudio, los que serán analizados a continuación.

Un antecedente interesante encontramos en la Provincia de Córdoba en el fallo de la Excma. Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Primera Nominación de Córdoba, de fecha 25 de octubre de 2005, en los autos caratulados: “ “PONTE Daniela Mercedes y otros c/ PROVINCIA DE CORDOBA ACCIÓN DECLARATIVA DE CERTEZA”.

En el caso de autos un grupo de 26 personas con discapacidad que venían desarrollando actividades laborales en la Administración Provincial como Becarios del programa “Becas Especiales de Capacitación e Integración Laboral para Discapacitados”, en virtud del extenso tiempo en que se venían desempeñando como becarios, interpuso, por ante el Juzgado de Primera Instancia y Once Nominación en lo Civil y Comercial de la ciudad de Córdoba, “demanda declarativa de certeza en contra de la Provincia de Córdoba, con el objeto de que se ponga fin al estado de incertidumbre jurídica, susceptible de producir y agraviar con una lesión ilegítima o un daño injusto los derechos de los comparecientes“. En primera instancia, la Sra. Juez Dra. Graciela Benítez de Baigorri resolvió hacer lugar a la demanda incoada por los actores, compeliendo al hoy Ministerio de la Solidaridad de la Provincia de Córdoba a confeccionar un orden de mérito con los becarios actores y nombrarlos como empleados de planta permanente, con iguales beneficios y obligaciones que el resto del personal. La Provincia recurrió dicho pronunciamiento por ante la Excma. Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Primera Nominación de Córdoba. Este Tribunal admitió el recurso de apelación deducido por la Provincia de Córdoba y, en consecuencia, dejó sin efecto la parte del decisorio opugnado que ordenaba que el Ministerio de la Solidaridad debía confeccionar un orden de mérito con los becarios actores y nombrarlos

como empleados de planta permanente. En cambio, concedió a la Provincia de Córdoba un plazo de diez días para que hiciera saber a los accionantes el modo y el tiempo en que materializaría su ingreso a la administración pública provincial en cumplimiento de lo normado por las leyes locales 5.624, 8.501 y 8.834 y la nacional 22.431.

En tanto que en otros fallos analizados (Vgr. “Basse, Daniel Héctor c/ Estado Nacional s/ acción de amparo”; “Caraballo, Luís E. C/ Y.P.F. s/ acción de reinstalación”), se reafirma el deber del Estado de emplear personas con discapacidad en un porcentaje mínimo del 4%, en cumplimiento de lo establecido por el Art. 8 de la ley 22.431, ya sea por aplicación directa (Organismos y entidades nacionales), ya por vía de adhesión (organismos o entidades provinciales y/o municipales).

En el caso “Basse, Daniel Héctor c/ Estado Nacional s/ acción de amparo”, el actor -portador de una hipoacusia bilateral profunda de origen perinatal, que le produce una minusvalía de orientación, ocupacional y de integración social-deduce acción de amparo en procura de obtener una condena contra el Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación, a fin de que este órgano efectúe una reglamentación del Art. 8 de la ley 22.431, con la finalidad de que se cree la reserva de puestos de trabajo dispuesta en el artículo antedicho. El pronunciamiento concluyó que la “protección y asistencia integral a la discapacidad” -a cargo del Estado Nacional- no admite más dilación. Valoró, además, que la norma del Art. 8 de la ley 22.431 no es operativa y requiere reglamentación.

Razón por la cual se condenó al Consejo de la Magistratura a expedir la reglamentación del mentado Art. 8 en un plazo de 60 días, bajo apercibimiento de aplicar astreintes.

Por su parte, el Estado Nacional apeló, manifestando que el reclamo del actor fue deducido en sede administrativa, ante el Consejo de la Magistratura, a partir de lo cual, y en procura de la satisfacción de ese requerimiento, se aprobó un proyecto de Régimen de Ingreso a la Carrera Judicial, en donde se contempla un cupo del 5% de vacantes para PCD. Es decir, el Estado pretendía el rechazo del amparo porque la pretensión del actor había sido atendida por la vía administrativa, enfatizando sobre la inminencia del dictado de un reglamento. Sobre este punto el tribunal sostuvo que para poder acceder a la revocación del fallo, es necesario que aquella inminencia deje de serlo para convertirse en reglamento concreto, lo cual no ha acontecido, ya que no hay, aún, reglamentación aprobada que sea

aplicable. Lo que revela, al contrario de lo alegado en los agravios, que la labor administrativa ha sido insuficiente para lograr el objetivo propuesto.

El Estado Nacional también manifestó sentirse agraviado por cuanto el amparista no efectuó postulación para ingresar como empleado en esos tribunales, por ende, no acreditó la existencia de un daño concreto y grave. A la vez que cuestionó la vía escogida, manifestando que no resultaba adecuada para debatir asuntos como el que planteó el accionante, toda vez que no carecía de otras vías aptas ni estaba acreditada la insuficiencia de los procedimientos ordinarios.

La Cámara de apelación dijo que no puede tratarse el agravio encaminado a cuestionar que el actor no efectuó postulación para ingresar como empleado en esos tribunales, puesto que no fue propuesto al juez de grado, de conformidad a lo previsto por el Art. 277 del Cod. Procesal Civil y Comercial de la Nación. Y con relación al cuestionamiento de la vía escogida por el amparista, el tribunal manifestó que la apelante pretendía fundar su resistencia al amparo en ápices formales.

Todo ello hizo que la Cámara (en voto unánime) no hiciera lugar a la apelación incoada por el Estado Nacional.

Unos años antes, en los autos “Caraballo, Luís E. C/ Y.P.F. s/ acción de reinstalación”, la Cámara Federal de la Plata confirmó el fallo de primera instancia que condenó a la accionada a reinstalar al actor en su cargo. En el caso bajo análisis, el actor era una persona con discapacidad (enanismo) que se desempeñaba como empleado de la petrolera Y.P.F. Para así fallar, el tribunal platense consideró, entre otros argumentos, que “al tiempo del ingreso del pretensor, Y.P.F. Sociedad del Estado, encuadraba en la ley 22.431”; que “a la fecha del distracto Y.P.F. no contaba con discapacitados en el plantel, por lo que no podía despedir al actor sin justa causa”; que “los trabajadores discapacitados cuentan con una protección adicional que surge del deber de ocuparlos y que atenúa la falta de estabilidad laboral del derecho vigente”; y que “si bien el trabajador ingresó a la firma sin acogerse a la ley 22.431, su presupuesto de aplicación es la discapacidad en sí y no una expresión de voluntad del afectado”.

Contra esa decisión la demandada dedujo recurso extraordinario, el cual fue rechazado, y posteriormente presentó recurso directo por ante la CSJN.

Si bien el 30 de agosto de 2001 el máximo tribunal revocó la sentencia, cabe puntualizar que las razones invocadas por la CSJN para fundamentar su decisión se basan en el carácter controversial de la aplicación del régimen de la ley 22.431 a Y.P.F. S.A. (en cuanto empresa privada), “dado el marco esencialmente público en que se inscribe aquella normativa”; o bien, cuestionando “la virtual estabilidad propia del dependiente discapacitado”.

Pero en modo alguno se controvierten las conclusiones de la Cámara federal respecto de la obligación de las empresas del Estado y de los demás organismos públicos en cuanto al deber de ocupar a personas con discapacidad en el porcentaje dispuesto por el Art. 8 de la ley 22.431.

Lo cual nos permite concluir, a la luz de los fallos analizados hasta aquí, que para la jurisprudencia no existen dudas respecto de la obligación del Estado y de los organismos públicos, junto con las empresas concesionarias de servicios públicos, al cumplimiento del cupo laboral previsto en la ley 22.431.

Por su parte, en el caso “Toledo, Luciano A. c/ Provincia de Santa Fe y otro”, la Cámara de Apelaciones en lo Laboral de Santa Fe, Sala II, revocó la sentencia apelada y receptó la acción de amparo deducida por el actor, ordenando lisa y llanamente la incorporación del accionante como empleado, en uno de los pocos antecedentes jurisprudenciales en donde se dispone la incorporación de una persona con discapacidad como empleado del Estado -provincial en este caso- en virtud de lo dispuesto por el Art. 8 de la ley 9.325 y el Art. 75, Inc. 23 de la CN.

Previo a adentrarnos al análisis del fallo, conviene realizar una breve aclaración respecto de la ley Santafesina N° 9.325 a la que dicho pronunciamiento hace referencia. La norma citada instituye en la provincia de Santa Fe un sistema de protección integral de características muy similares al instituido a nivel nacional por la ley 22.431. Más aún, el Art. 8 de la ley provincial, cuya redacción es prácticamente igual a la de su similar de la ley 22.431 en su versión original, también establece un cupo laboral del 4% en favor de las personas con discapacidad, poniendo en cabeza del Estado provincial, sus Organismos descentralizados o autárquicos, los Entes públicos no Estatales y las empresas del Estado la obligación del cumplimiento de lo allí dispuesto.

Hecha esta aclaración, en el fallo bajo estudio el actor -quien posee un grado de discapacidad que lo encuadra en lo dispuesto en el Art. 2 de la ley Prov. 9.325- dedujo acción de Amparo en contra del Estado Provincial, por ante el Juzgado de Primera Instancia de distrito en lo Civil y Comercial de la Quinta nominación (Santa Fe), a fin de obtener un empleo. La sentencia del a quo rechazó la acción de amparo interpuesta por el actor, quien a su vez dedujo recurso de apelación por ante la Cámara de Apelaciones en lo Laboral de Santa Fe.

De los considerandos del fallo de la Cámara pueden extraerse varias cuestiones a resaltar y conclusiones sobre el tema que nos ocupa en el presente TFG.

Así pues, primeramente se acreditó que el actor posee un grado de discapacidad que lo encuadra en el centro de imputación normativa del Art. 2 de la ley provincial 9.325, la cual, reiteramos, es muy similar a la ley Nacional 22.431.

Luego se dijo que fue acreditado que el actor atravesó por todas las etapas establecidas para lograr el certificado de idoneidad necesario, establecido como condición en el Art. 8 de la ley provincial 9.325 (al igual que en la normativa nacional). En la provincia de Santa Fe dicho certificado es emitido por la Junta de Evaluación Laboral para Personas con Discapacidad de la Dirección Provincial de Rehabilitación. Este es un dato distintivo, por cuanto nos permite encontrar la punta del ovillo en uno de los requisitos que más interrogantes plantea, cual es ¿Cómo acreditar las condiciones de idoneidad para el cargo?. Recaudo que, como vimos, se exige tanto a nivel nacional como en las leyes provinciales y que constituye un óbice para el acceso de las PCD a un empleo en los organismos públicos.

Cabe señalar que en la Provincia de Córdoba no existe un organismo que certifique la idoneidad laboral. No obstante ello, consideramos que la misma puede probarse con certificación que acredite formación y capacitación para determinada tarea.

El fallo también pone de relieve que la reforma Constitucional de 1994 le otorgó a determinados colectivos de personas (entre las que se encuentran las PCD) una protección preferente (arg. Art. 75, Inc. 23, CN). En este sentido el tribunal afirma que la mentada reforma “ha impulsado con jerarquía constitucional los derechos de igualdad de oportunidades y trato a las personas”, entre otras las PCD. Continúa diciendo que el Estado no puede permanecer al margen de esa protección preferente, debiendo realizar todas las acciones necesarias para su eficaz y efectivo cumplimiento.

Asimismo, la sentencia de segunda instancia sostiene que al convalidar los argumentos del Estado, en el sentido de que “no existe evidencia de la existencia del cargo...” o que “... resulta requisito previo la partida presupuestaria ...”, el fallo del a quo “transforma en abstracto e indefinido el contenido imperativo no sólo de la ley Nro. 9.325 sino que desoye un expreso mandato constitucional... aceptar que el Estado puede desentenderse del cumplimiento expreso de la ley -que ordena crear un 4% de la planta permanente afectado al ingreso de personas con capacidades diferentes (arg. Art. 8 ley 9.325)- argumentando la falta de afectación presupuestaria, deviene absolutamente antijurídico y el argumento de la demandada pretende hacerle decir a la ley lo que la ley no dice”.

El pronunciamiento agrega que el Estado -sujeto pasivo de la manda legal y constitucional- “no puede invocar el incumplimiento o falta de condiciones de aplicabilidad de la norma”, cuando la creación de las vacantes está a su cargo de forma imperativa; “creación que no hubo cumplido a pesar de haber transcurrido más de un cuarto de siglo de la sanción de la norma...”. De lo contrario, como también lo revela el fallo bajo estudio, bastaría que el Estado no concretara la creación del cargo o, en su caso, la afectación presupuestaria, para que se desactive el mandato legal y, de este modo, incumplir indefinidamente con la manda legal y constitucional.

Como puede advertirse, el fallo de la Cámara es contundente y lapidario en cuanto al reconocimiento del derecho de las PCD y de la correlativa obligación del Estado al cumplimiento del cupo laboral, al tiempo que derriba de forma categórica las barreras (léase excusas) administrativas que suelen esgrimirse ante un pedido de empleabilidad por parte de una PCD, dejando al descubierto las incongruencias y contradicciones en las que muchas veces suele incurrir la Administración Pública en el intento de justificar su incumplimiento legal.

Por último, tal como adelantáramos al comienzo del análisis del antecedente jurisprudencial desglosado supra, la Cámara de Apelaciones en lo Laboral de Santa Fe (Sala II) revocó la sentencia de primera instancia, receptó la acción de amparo y ordenó al Poder Ejecutivo Provincial a que dictara, en un plazo de 30 días, los actos administrativos necesarios para el efectivo ingreso de Luciano Andrés Toledo al cargo dependiente del Ministerio de Educación y para el cual realizara toda la tramitación administrativa.

2._ Sujetos Legitimados Para Exigir el Cumplimiento de lo Normado en el Art. 8 de la Ley 22.431

Otra cuestión a tener en cuenta en el tema que nos ocupa es la legitimación para exigir el cumplimiento de lo normado en el Art. 8 de la ley 22.431 o, para el caso de entidades dependientes del Estado provincial, lo dispuesto en la ley 5.624, como así también cuáles son los requisitos a cumplimentar en dicha exigencia, las vías o caminos jurídicos a seguir, bajo qué condiciones es admisible y cuáles serán los efectos de la resolución que se dicte.

En lo que respecta a los sujetos legitimados, prima facie aparece como fuera de toda duda que el propio interesado, esto es la persona con discapacidad en edad laboral, tiene legitimación activa para interponer acción de amparo, exigiendo el cumplimiento del cupo laboral instituido en la normativa, ya sea por sí o a través de un representante.

Ahora bien, los interrogantes se plantean cuando no es el propio interesado quien pretende hacer valer esos derechos, como puede ser el caso de una organización que se dedique a la defensa de los derechos de las PCD o, incluso, un particular que no tenga interés directo. Y aquí surge el tema de los intereses individuales y de los intereses difusos o colectivos.

En este aspecto, cabe recordar que a partir del fallo "Halabi, Ernesto c/ P.E.N. - ley 25.873 - dto. 1563/04 s/ amparo ley 16.986", en materia procesal podemos delimitar tres categorías de derechos:

- 1) Derechos individuales;
- 2) Derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos;
- 3) Derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos.

Los derechos sobre bienes jurídicos individuales son aquellos en donde el interés es individual y diferenciado. La regla general en materia de legitimación es que estos derechos son ejercidos por su titular.

En los derechos sobre los bienes jurídicos colectivos, el bien afectado es colectivo y no es divisible, por ende, el titular es el grupo y no un individuo particular.

En tanto que en los intereses individuales homogéneos, el interés es homogéneo entre un grupo determinado o determinable de personas. Aquí la afectación es individual, y, por ende, la legitimación también lo es, empero, todos comparten una sola causa o evento generador del daño, razón por la cual es conveniente adoptar una sola decisión al respecto, cuyo efecto se extienda a todo el universo.

En los considerandos del fallo citado supra se afirma que, a los efectos de la legitimación procesal, habrá que tener en cuenta los derechos afectados y las pretensiones en cada supuesto, para evaluar la procedencia formal, en cada caso, de las pretensiones.

La regla general en materia de legitimación es que los derechos sobre bienes jurídicos individuales son ejercidos por su titular, quien deberá probar una lesión a ese derecho. La regla no se altera por el hecho de que existan varios afectados. A esta categoría de Derechos se refiere el primer párrafo del Art. 43 de la CN al regular la acción de amparo. “Esta acción está destinada a obtener la protección de derechos divisibles, no homogéneos y se caracteriza por la búsqueda de la reparación de un daño esencialmente individual y propio de cada uno de los afectados“ (Considerando 10).

Con relación a la segunda categoría, esto es, los derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes jurídicos colectivos, cabe señalar que, “cuando se ejercita en forma individual una pretensión procesal para la prevención o reparación del perjuicio causado a un bien colectivo, se obtiene una decisión cuyos efectos repercuten sobre el objeto de la causa petendi, pero no hay beneficio directo para el individuo que ostenta la legitimación” (Considerando 11); y ello es así por cuanto en este tipo de supuestos la lesión es sobre bienes colectivos y no sobre el patrimonio del peticionante o de quien él representa. La tutela de los derechos de incidencia colectiva corresponde al Defensor del Pueblo, a las Asociaciones y a los afectados (Art. 43, 2do. Párrafo, CN). Dicha tutela debe ser diferenciada de la protección de los bienes individuales.

También se incluye en el segundo párrafo del Art. 43 de la CN a los derechos de incidencia colectiva referidos a intereses individuales homogéneos, como ser, entre muchos otros, los derechos de sujetos discriminados. En estos casos no hay un bien colectivo, por cuanto se afectan derechos individuales divisibles, sin embargo, “hay un hecho (único o

continuado) que provoca la lesión a todos ellos” y, por ende, puede identificarse una causa homogénea (Considerando 12).

Se afirma también que no hay en nuestro derecho una ley que reglamente el ejercicio efectivo de las acciones de clase (Vgr. que determine cuándo se da una pluralidad relevante de individuos que permita ejercer dichas acciones, a quién corresponde la legitimación, qué efectos tiene la sentencia, etc.); empero, ello no puede constituirse en un obstáculo para el acceso a la justicia, máxime cuando la propia CSJN ha dicho que el segundo párrafo del Art. 43 de la CN es plenamente operativo. “Esta Corte ha dicho que donde hay un derecho hay un remedio legal para hacerlo valer toda vez que sea desconocido; principio del que ha nacido la acción de amparo, pues las garantías constitucionales existen y protegen a los individuos por el solo hecho de estar en la Constitución e independientemente de sus leyes reglamentarias, cuyas limitaciones no pueden constituir obstáculo para la vigencia efectiva de dichas garantías (Fallos: 239:459; 241:291 y 315:1492)” (Considerando 12).

Si bien la procedencia de este tipo de acciones requiere de la concurrencia de tres elementos: la verificación de una causa fáctica común, una pretensión procesal enfocada en el aspecto colectivo de los efectos de ese hecho y la constatación de que el ejercicio individual no aparece plenamente justificado, la misma Corte ha dicho que también es procedente cuando, pese a tratarse de derechos individuales, exista un fuerte interés estatal en su protección, Vgr. Cuando afecten a grupos que tradicionalmente han sido postergados o débilmente protegidos (Considerando 13).

Claro está que las personas con discapacidad pueden encuadrar en esta última hipótesis.

Otro antecedente jurisprudencial interesante y que cabe traer a colación en orden al tema que estamos analizando es el fallo “Barila, Santiago c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ Amparo”.

En el fallo precitado, Santiago Barila dedujo acción de amparo colectivo con el objeto de que se ordenara al Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dar estricto cumplimiento al Art. 43 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (CCABA), que garantiza un cupo del 5% de la planta para personas con necesidades especiales. El actor interpuso el remedio del amparo colectivo en virtud de lo establecido por el Art. 14 de la CCABA, el cual consagra “algo cercano a la acción popular”, ya que concede legitimación

activa para interponer la acción de amparo colectivo a cualquier habitante de la ciudad, cuando se ejerza contra alguna forma de discriminación, o en los casos en que se vean afectados derechos o intereses colectivos, como la protección del ambiente, del trabajo y de la seguridad social. La sentencia de grado rechazó la acción intentada, por cuanto “el actor no manifestó tener una discapacidad, así como tampoco que la administración hubiera obstaculizado su ingreso al régimen de empleo”. Por su parte, la Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires revocó el decisorio de grado, en virtud del citado Art. 14 de la CCABA, por entender que dicha norma “deslinda la legitimación del interés personal y directo”, remarcando, en este aspecto, la clara diferencia entre la CN y la CCABA, y ordenó poner en conocimiento a la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, a sus efectos.

Cabe señalar que en la provincia de Córdoba, al igual que en la Constitución Federal, no existe una norma del tenor del Art. 14 de la CCABA, esto es, que priorice la defensa ciudadana de los derechos colectivos, al margen del daño individual. De tal suerte que, en Córdoba, si un particular pretende legitimación activa para deducir acción de amparo frente al incumplimiento del cupo laboral para discapacitados, deberá acreditar un interés individual y directo, de conformidad a lo prescripto por los Arts. 43 y 48 de la Constitución Nacional y provincial respectivamente.

No obstante, ello no implica que quien invoca un interés colectivo o difuso carezca de protección, por el contrario, el propio Art. 53 de la Constitución de Córdoba garantiza a toda persona la legitimación para obtener de las autoridades la protección de los intereses difusos o colectivos, sólo que en este caso deberá canalizar su pedido a través de la Defensoría del Pueblo o de una asociación que propenda a tal fin, que son, junto al afectado, a quienes la Constitución Nacional concede legitimación para interponer acción de amparo colectivo (Art. 43, segundo párrafo, CN). Siempre teniendo presente que los efectos de la acción colectiva no conllevan un beneficio directo para el individuo que ostenta la legitimación.

Finalmente, respecto de los intereses individuales homogéneos, se dijo supra, al analizar el fallo Halabi, que la procedencia de estas acciones requiere, en principio, de la concurrencia de tres condiciones: causa fáctica común; una pretensión procesal enfocada en el aspecto colectivo de los efectos; y la constatación de que el ejercicio individual no aparece plenamente justificado. Sin perjuicio de ello, también será procedente cuando, pese a tratarse

de derechos individuales, exista un fuerte interés Estatal en su protección, ya sea por su trascendencia social o por la característica de los sectores afectados (Considerando 13).

3._ Alcance y Aplicabilidad de la Sanción Prevista en el Art. 8 de la Ley 22.431

Como vimos en el Capítulo II (Punto 2, apartado C), al analizar el Art. 8 de la ley 22.431, dicha norma prevé una sanción para los funcionarios responsables de los entes obligados que no den cumplimiento al cupo laboral para discapacitados. Más allá de la crítica que formuláramos a la redacción del tercer párrafo del Art. 8, por cuanto no queda claro si la sanción (incumplimiento de los deberes de funcionario público) es procedente frente al incumplimiento liso y llano o sólo cuando dicho incumplimiento opera en el marco de un concurso público, lo cierto es que la mentada sanción no tiene aplicación y, por ende, no cumple con el objetivo de la norma, cual es, compeler a los funcionarios responsables de los entes obligados a hacer efectivo lo dispuesto en la normativa citada.

Ello se desprende, por una parte, de los antecedentes jurisprudenciales analizados en los apartados precedentes, en cuanto vimos que, pese al reconocimiento de los derechos de las PCD y de la verificación del incumplimiento en los organismos compelidos judicialmente (Vgr. “Toledo, Luciano A. c/ Provincia de Santa Fe y otros”, “Ponte Daniela Mercedes y otros c/ Provincia de Córdoba”), no se hace mención a la sanción prevista en el Art. 8 de la ley 22.431 para los funcionarios incumplientes.

Por otra parte, en la investigación y recolección de datos realizada con motivo del presente TFG, no encontramos ningún antecedente jurisprudencial donde se mencione, y mucho menos se aplique la sanción que prevé el tercer párrafo del Art. 8 de la ley 22.431.

Cabe puntualizar que la sanción de la que venimos hablando es la de “incumplimiento de los deberes de funcionario público”, conducta que se encuentra tipificada en el Art. 248 del Código Penal y que, de conformidad a lo dispuesto por los Arts. 71, 72 y 73 de ese plexo normativo, es perseguible de oficio.

Ahora bien, volviendo sobre el cuestionamiento a la redacción del 3er párrafo del Art. 8, por cuanto, reiteramos, a partir de esa redacción deficiente entendemos que se

plantea el interrogante de que si la sanción es procedente siempre que opere el incumplimiento del cupo laboral para PCD en uno de los organismos públicos o sólo cuando ese incumplimiento se verifica en el marco de un llamado a concurso para la cobertura de cargos en el ente, en nuestra opinión corresponde aplicar dicha sanción frente al incumplimiento del cupo laboral en todo momento y no sólo en ocasión de un concurso para cubrir vacantes.

Ello es así, toda vez que de lo contrario sería muy fácil para los funcionarios evadir esa responsabilidad; por ejemplo, con el sólo hecho de no realizar llamados a concursos que, por cierto, en nuestros días, sabemos que la cotidiana y lamentable práctica en los organismos públicos es incorporar empleados más por amiguismos y/o favores políticos que por concurso de oposición y antecedentes.

De una manera u otra, lo que queda claro es que la sanción bajo análisis no se aplica y, por ende, no cumple el cometido. De tal suerte que pensamos que sería conveniente reformular esta sanción, a la vez que incorporar otro tipo de medidas que coadyuven y propendan al efectivo cumplimiento de lo normado por las leyes 22.431 y 5624. Tema que profundizaremos en el capítulo de las Conclusiones y Recomendaciones.

Por último, además de la sanción antedicha, a nuestro entender, a los funcionarios responsables de los entes en donde se verifique el incumplimiento del cupo laboral, podría caberles también la responsabilidad prevista en el Art. 1.112 del Código Civil. Así pues, la norma antedicha sostiene: “Los hechos y las omisiones de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, por no cumplir sino de una manera irregular las obligaciones legales que les están impuestas, son comprendidos en las disposiciones de este título“.

Capítulo IV – Situación de las Personas con Discapacidad con relación al Trabajo

1._ La Empleabilidad de las PCD en los Organismos Públicos Nacionales: Datos estadísticos

No obstante la vasta legislación descrita en el Capítulo II, en nuestro país el índice de empleabilidad de las Personas con discapacidad es muy bajo.

En este sentido, la Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad (ENDI) que realizó el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC) -única estadística oficial en la materia-, con posterioridad al Censo 2001, arrojó que en nuestro país el 7,1 por ciento de la población posee algún tipo de discapacidad; de este porcentaje, el 41 por ciento se encuentra en edad laboral (entre 16 y 64 años), en tanto que el 75 por ciento de ese grupo humano no tiene trabajo (Fundación PAR: 2005, Pág. 254).

Varios son los factores que inciden en la desocupación laboral de las PCD. Así, en el diagnóstico de situación realizado por la Fundación Par con motivo de la elaboración del libro “La Discapacidad en Argentina: Un diagnóstico de situación y políticas públicas vigentes a 2005” -que forma parte de la bibliografía utilizada en esta investigación-, se menciona entre los factores más influyentes, por el lado de la sociedad en su conjunto, a los prejuicios y al desconocimiento de la legislación vigente, en primer lugar; luego aparecen las dificultades de accesibilidad física (Vgr. Transporte público, barreras arquitectónicas en la vía pública, etc.) y la falta de tecnología adaptada (Fundación Par: 2005).

Otro aspecto que aparece como importante a la hora de analizar los factores que atentan contra la integración laboral de las PCD es la escasa capacitación y formación básica de este colectivo. En este sentido, la ENDI muestra que el 79,1% de la población bajo análisis no tiene estudios secundarios completos y solamente el 7,4% cursó estudios de grado superior; en tanto que únicamente el 11% de las PCD tiene calificación técnica o profesional. Más aún, la mayoría de las organizaciones relevadas con motivo de la elaboración del libro de la Fundación Par, afirman que la educación recibida por las PCD es de menor calidad que la que reciben las personas sin discapacidad (Fundación Par: 2005).

Cabe destacar que para la elaboración del diagnóstico de situación antes citado, la fundación Par realizó un relevamiento entre 580 organizaciones públicas y privadas del país. En dicho relevamiento, el 40,9% de las organizaciones consultadas señaló a la imposibilidad de acceso al trabajo como uno de los 4 grandes problemas a solucionar en

materia de discapacidad. Asimismo, la fundación precitada -que posee mecanismos de medición propios- sostiene que más del 70% de las PCD están desocupadas involuntariamente, sin oportunidades genuinas de integración laboral.

Vemos entonces que los porcentajes en torno a la desocupación de las PCD son coincidentes en las fuentes analizadas y giran, como adelantáramos, alrededor del 75% de la población en edad de trabajar.

La ENDI desglosa este porcentaje y muestra que el 68% de los discapacitados se encuentra inactivos (categoría que incluye a aquellos que directamente no buscan empleo), en tanto que casi un 5% están desocupados (buscando trabajo). Fundación Par: 2005, Pag. 257).

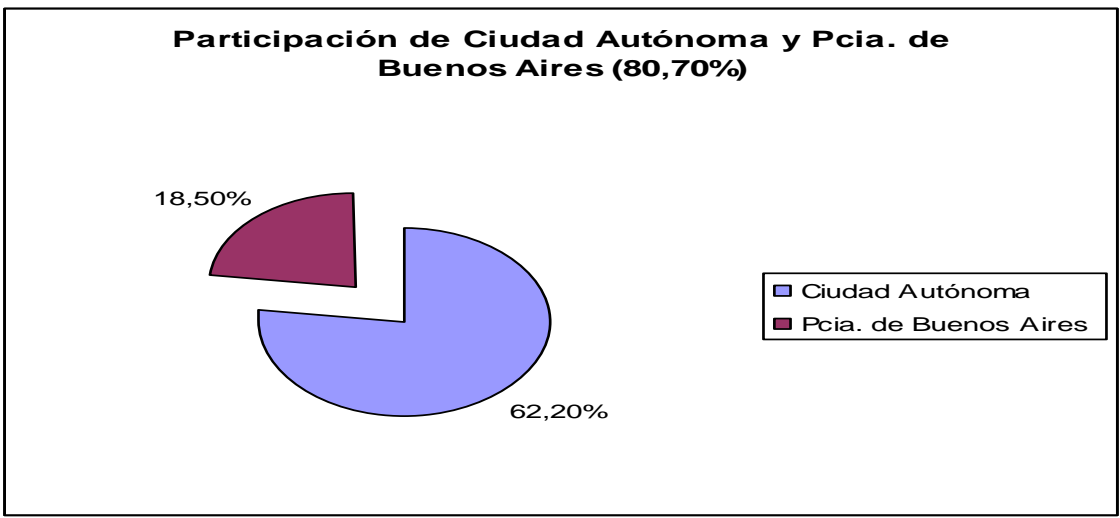
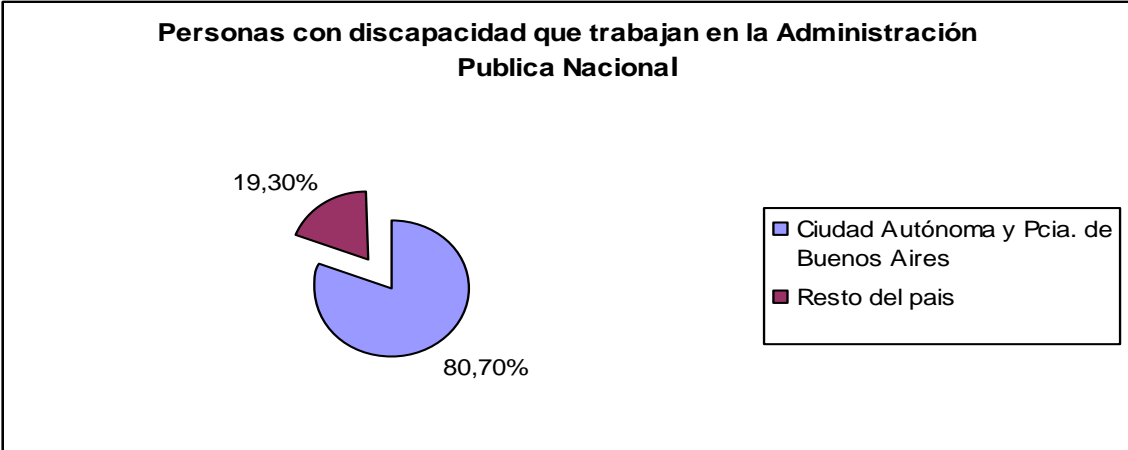
Frente a este cuadro de situación no es difícil presumir que el cupo laboral establecido en el Art. 8 de la ley 22.431 no se cumple. Esta presunción se confirma al analizar los documentos oficiales que corroboran o certifican el incumplimiento por parte de los entes obligados.

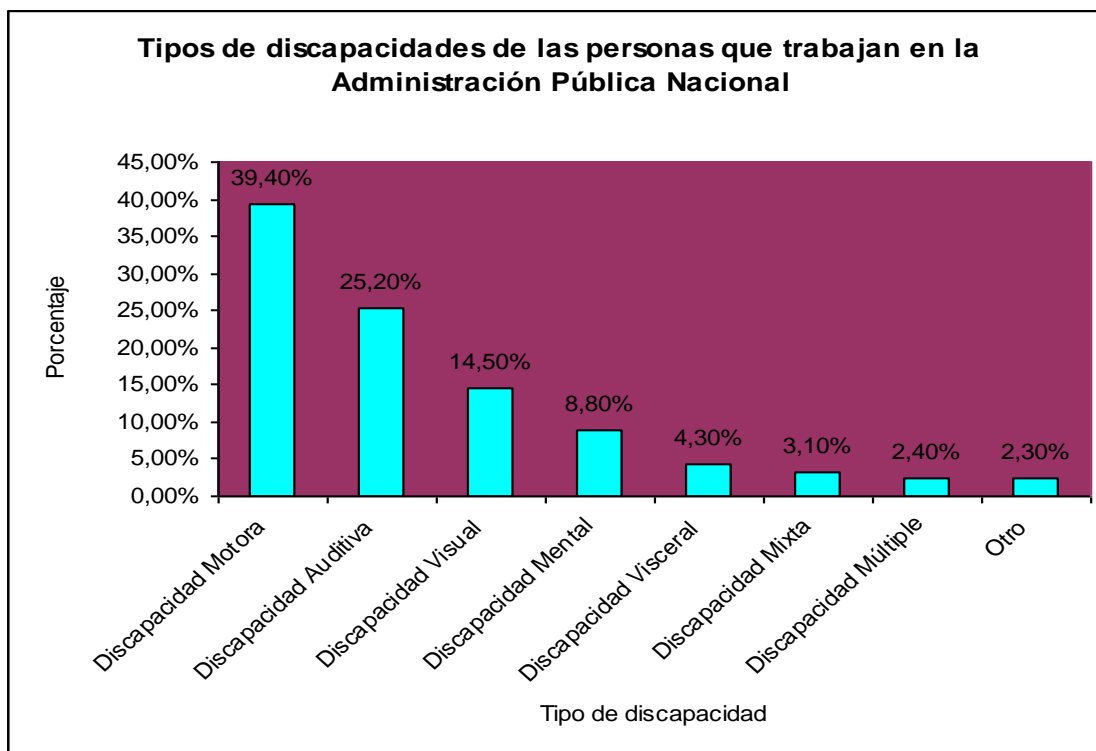
En este aspecto, tal como viéramos al tratar el Capítulo II, el Decreto Reglamentario 312/10 impone a las jurisdicciones, organismos descentralizados y entidades comprendidas en el ámbito de aplicación del Art. 8 de la ley 22.431 (modif. Por ley 25.689) la obligación de informar semestralmente a la Subsecretaría de Gestión y Empleo Público de la Secretaría de Gabinete y Coordinación (ex Secretaría de la Gestión Pública) de la Jefatura de Gabinete de Ministros, la cantidad de cargos cubiertos con personas con discapacidad - respecto de los totales de la planta permanente y transitoria- y la cantidad de personas discapacitadas contratadas bajo cualquier modalidad -respecto del total de los contratos existentes- (Art. 1, Dec. 312/10).

En función de ello, desde la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) de la Subsecretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros, a la fecha, se han elaborado 5 informes. Para este trabajo de investigación analizamos El último de ellos, que corresponde al 1er. Semestre de 2012. En dicho documento se detalla el estado de cumplimiento de lo dispuesto por el Art. 8 de la ley 22.431 (modif. Por ley 25.689), al 30 de junio de 2012, en 185 jurisdicciones Ministeriales y Entidades Descentralizadas de la Administración Nacional.

Del informe en cuestión pueden extraerse, como los más relevantes para este TFG, los siguientes datos:

- De las 185 Jurisdicciones Ministeriales y Entidades Descentralizadas, informaron 161; lo cual representa el 87%.
- Sobre un total de 326.413 personas que trabajan para la Administración Pública Nacional (en cualquiera de sus modalidades de empleo o contratación), 2.390 personas certifican alguna discapacidad; ello representa el 0,73% del total.
- El 80,7% de las PCD que trabajan en la Administración Pública Nacional lo hacen en la Ciudad Autónoma y en la Provincia de Buenos Aires; en tanto que el 19,3% lo hacen en el resto del país.
- De ese 80,7% que se concentra en la ciudad de Buenos Aires y en la Provincia del mismo nombre, el 62,2% trabaja en la Ciudad autónoma y el 18,5% en la Provincia de Buenos Aires.
- Dos tercios (2/3) se concentran en 19 jurisdicciones.
- Entre las jurisdicciones o entidades descentralizadas que alcanzan, o están próximas a alcanzar, el porcentaje establecido por el artículo 8 de la Ley 22.431 se encuentran: Instituto Nacional de Rehabilitación Psicofísica del Sur (7,9%), Servicio Nacional de Rehabilitación (6,7%), Nación Bursátil Sociedad de Bolsa S.A. (5,9 %), Instituto Nacional Contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (5,7%), Secretaría de Cultura (5,3%), Universidad Tecnológica Nacional (4,7%), Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (4,6%), Pellegrini S.A. Gerente de Fondos Comunes de Inversión (4,6%), Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (4,4%), Instituto Geográfico Nacional (4,5%), Casa de Moneda S.E. (4,1%), Nación Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones S.A. (3,3%), Instituto Nacional de Promoción Turística (3,3%), Banco Central de la República Argentina (3,3%) y el Estado Mayor General de la Armada Argentina (3,0%).
- De las PCD que trabajan en la Administración Pública Nacional, un 39,4% posee discapacidad motora, el 25,2% auditiva, el 14,5% visual, entre los porcentajes mayoritarios; en tanto que los porcentajes minoritarios lo representan las PCD con discapacidad mixta (3,1%) y múltiple (2,4%).





De los Datos transcritos y graficados precedentemente pueden extraerse las siguientes conclusiones.

En el informe elaborado por la ONEP queda claro que se está muy lejos de alcanzar o dar efectivo cumplimiento al cupo laboral previsto en el Art. 8 de la ley 22.431 (4%), habida cuenta que el porcentaje de PCD que trabajan en la Administración Pública Nacional (bajo cualquier modalidad de empleo o contratación), al 30 de junio de 2012 es de sólo el 0,73%; esto es, no llega siquiera al 1%. El incumplimiento, reiteramos, es patente, máxime si se tiene en cuenta que la muestra es bastante representativa, toda vez que para el informe antedicho se relevaron los datos de 161 jurisdicciones Ministeriales y Entidades Descentralizadas sobre un total de 185 (87%). De modo que, aún cuando se contara con los datos proporcionados por el 13% restante de las jurisdicciones y entidades descentralizadas, el porcentaje del 0,73% seguramente no variaría demasiado.

De ese 0,73%, el 80,7% se concentra en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en la Provincia de Buenos Aires, de tal suerte que no es difícil advertir que la situación de las PCD en el resto del país es mucho más desfavorable. Ello se reafirma cuando se observa que las entidades que dan cumplimiento o que están cerca de alcanzar el cupo del 4% (Vgr.

Servicio Nacional de Rehabilitación, Secretaría de Cultura, Estado Mayor General de la Armada, entre otros) tienen su sede en la ciudad Autónoma de Buenos Aires o alrededores.

Otro dato relevante es el tipo de discapacidad que poseen las PCD integradas laboralmente en el ámbito Nacional y su incidencia en dicha integración. Así, vemos que las PCD que poseen alguna discapacidad motora, auditiva o visual representan casi el 80%, en tanto que aquellas PCD que poseen discapacidades mixtas o múltiples representan sólo el 5%. Con lo cual, y aunque parezca una verdad de Perogrullo, se refleja claramente que cuando la discapacidad es más compleja, las posibilidades de inserción laboral disminuyen.

Así las cosas, y aún cuando desde dicho informe se sostiene que “se registra un avance progresivo hacia la meta prevista en el Art. 8º de la ley Nº 22.431” (ONEP: 2012; Pág. 9), como así también el firme compromiso del Gobierno Nacional en el cumplimiento de la ley 22.431, teniendo en cuenta la adhesión del país a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo (Ley 26.378) (ONEP: 2012; Pág. 9), del cotejo con los datos contenidos en el informe del Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la Jefatura de Gabinete (“Inclusión Laboral de Personas Discapacitadas en el Estado Nacional”), que data del año 2007, puede advertirse que el porcentaje de PCD que trabajan en la Administración Pública Nacional no ha variado demasiado, pese a haber transcurrido más de 5 años entre uno y otro informe. Así pues, el porcentaje registrado (a diciembre de 2006) en el informe elaborado en el año 2007 es de 0,59%.

No es difícil presumir que a este ritmo (14 centésimas cada 5 años) la Administración Pública Nacional demoraría más de 100 años en alcanzar el efectivo cumplimiento del cupo laboral previsto en el Art. 8 de la ley 22.431.

Por último, cabe señalar que los datos expuestos en los párrafos precedentes corresponden al Órgano Ejecutivo (Art. 11, Dec. 312/10), aunque nada hace pensar que la realidad de los órganos Legislativo y Judicial sea diferente, toda vez que ni siquiera cuentan con datos o registros oficiales. De manera tal que no sólo incumplen el cupo laboral previsto en el Art. 8 de la ley 22.431, sino que también el Art. 31 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ley 26.378).

En lo que refiere al Poder Judicial, cabe recordar que en el año 2008 la CSJN dictó la Acordada 04, por la cual se dispone la creación de un Registro de Personas con Discapacidad que se postulen a ingresar al Poder Judicial, a cargo de la Dirección de Recursos Humanos del Tribunal. Registro del cual, pese a las gestiones realizadas con motivo de este TFG, no hemos podido obtener ningún dato oficial.

Algo similar nos ocurrió con el Poder Legislativo, en donde tampoco pudimos obtener ningún dato o estadística oficial respecto del cupo laboral para discapacitados, no obstante haber requerido dicha información.

Resulta paradójico, sino lamentable, que los órganos encargados de dictar y aplicar las leyes, respectivamente, incumplan de forma flagrante las mismas normas que dictan o que tienen que hacer cumplir.

2._ La Situación en la Provincia de Córdoba y en la ciudad de Río Cuarto

En este punto conviene formular un distingo entre las Entidades u organismos nacionales, las que dependen del ámbito provincial y las Entidades Municipales.

Respecto de las primeras (Entidades u Organismos Públicos dependientes de la Nación), ya vimos en el apartado anterior que el porcentaje de PCD que trabajan en la Administración Pública Nacional está muy por debajo (0,73%) del cupo laboral que prevé el Art. 8 de la Ley 22.431 (4%), y que tal situación es mucho más desfavorable en el mal llamado “interior del país”, habida cuenta que casi el 81% de las PCD que trabajan en el ámbito nacional se concentran en la Ciudad Autónoma y en la Provincia de Buenos Aires, en tanto que el 19% restante se distribuye en el resto del país.

La Provincia de Córdoba y la ciudad de Río cuarto no constituyen excepciones. El porcentaje de empleabilidad de las PCD en estos organismos o entidades nacionales está muy por debajo del exigido por la normativa; y en la gran mayoría de estas entidades (al menos las situadas en la ciudad de Río IV) no se cuenta con registros de PCD, ni de las que están trabajando ni de aspirantes a ingresar. Con lo cual, y a la luz de lo dispuesto por el 3er. Párrafo del Art. 8 de la ley 22.431, debemos considerar que el cupo laboral no se cumple.

Con relación a las entidades u organismos dependientes del Estado Provincial, la situación no es diferente de lo que sucede en el ámbito nacional; más aún, podríamos considerar que es menos auspiciosa, por cuanto al menos en el ámbito nacional (Poder Ejecutivo) se cuenta con un registro o informe de las PCD que están trabajando en sus entidades o dependencias, en tanto que en la provincia de Córdoba no existe un informe oficial detallado sobre la cantidad de discapacitados que trabajan en los organismos públicos provinciales. Con lo cual debe inferirse también que el cupo laboral para PCD no se cumple, máxime si se tiene en cuenta que el porcentaje a cubrir es aún mayor que en el ámbito nacional, puesto que para los organismos o entidades provinciales rige la ley 5.624, que prevé un porcentaje del 5%, tal como viéramos en el Capítulo II de esta investigación.

Así pues, con motivo del presente TFG, realizamos una investigación de campo, concurriendo a varias dependencias provinciales que tienen su sede en la ciudad de Río IV (Vgr. Dirección General de Rentas, Centro Cívico del Bicentenario, Banco de la Provincia de Córdoba), solicitando información sobre la cantidad de PCD que trabajan en dichas dependencias, no pudiendo obtener ningún dato preciso o certero sobre la cantidad de discapacitados que se encuentran trabajando (si es que los hay) y bajo qué modalidad.

Una situación distinta se observa en la Municipalidad de la ciudad de Río Cuarto, en donde, como viéramos al desarrollar el Capítulo II, en el año 2008 se sancionaron una serie de Ordenanzas (Vgr. 1736/08 y 1751/08) tendientes a dar un efectivo cumplimiento al cupo laboral previsto en la ley 22.431, a la cual el Municipio adhirió mediante Ord. 1134/99.

En función de ello, en el año 2008 se incorporaron, como personal contratado -no permanente-, 44 PCD, las que se sumaron a las que ya estaban trabajando.

Actualmente en la Municipalidad, sus Entes descentralizados y desconcentrados, trabajan 55 PCD, sobre un total de 1.179 empleados (1.005 de planta permanente y 174 contratados), lo cual representa el 4,7% del total.

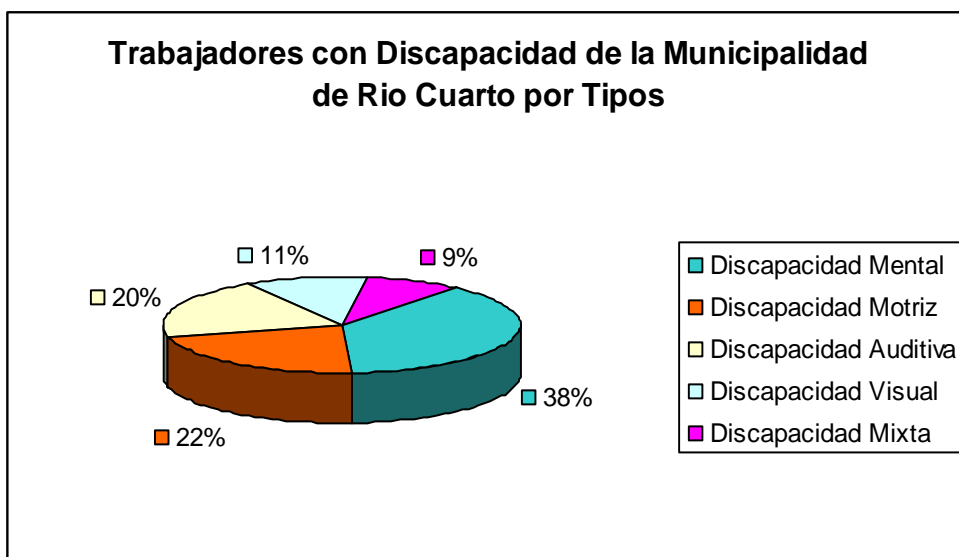
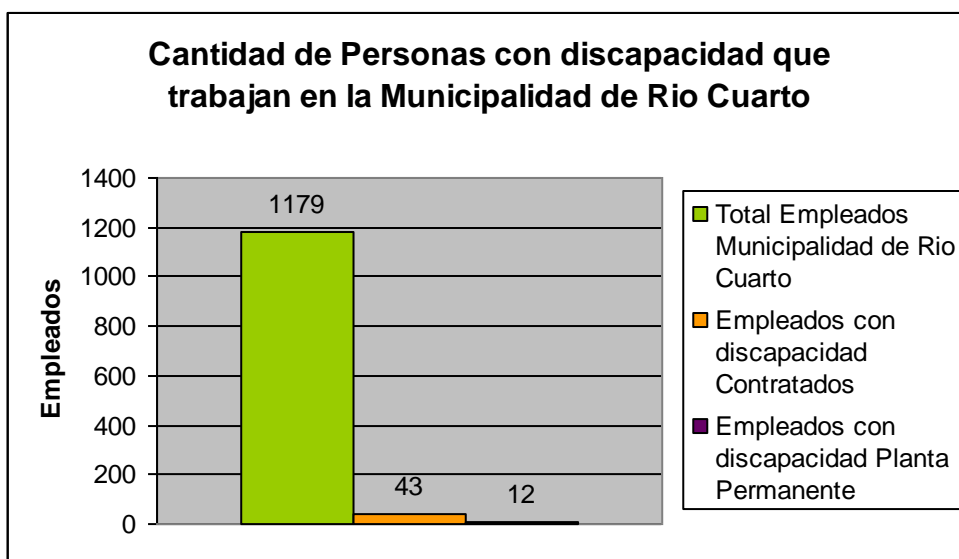
De las 55 PCD que trabajan en la Municipalidad, 43 (78,1%) revisten como personal contratado -no permanente-, en tanto que 12 (21,9%) están en planta permanente.

Con relación al tipo de discapacidad de las PCD que están trabajando en la Municipalidad, el porcentaje mayoritario lo representan las personas con discapacidad mental (38%), le siguen los discapacitados motrices (22%), luego las personas con discapacidad

auditiva (20%), en tanto que los porcentajes minoritarios los representan las personas con discapacidad visual (11%) y las personas con discapacidades mixtas (9%).

Asimismo, y en cumplimiento de lo dispuesto en el Art. 1 de la Ord. 1751/08, la Municipalidad cuenta con un registro de PCD que desean ingresar a la Administración Pública Municipal, donde, al 15 de junio de 2013, se encuentran inscriptas 180 PCD.

Cabe mencionar que a la fecha del presente TFG se evalúa en el seno de la Municipalidad y Concejo Deliberante la elaboración de un proyecto para incorporar a la planta permanente a las 43 PCD que actualmente revisten como personal contratado.



De los datos expuestos y graficados supra podemos concluir que la Municipalidad de la ciudad de Río IV da un efectivo cumplimiento al cupo laboral previsto en

el Art. 8 de la ley 22.431, ya que la municipalidad, conforme analizáramos en el Capítulo II, está obligada al 4% instituido en la ley 22.431 y no al 5% que prevé la ley provincial- 5.624-.

Otro aspecto importante a tener en cuenta es que, al igual que en el ámbito nacional, el porcentaje minoritario de PCD que se encuentran trabajando lo representan aquellas personas que poseen discapacidades mixtas; en tanto que no hay en el seno de la Municipalidad de Río IV personas con discapacidades múltiples o severas insertadas laboralmente. Con ello vemos que, aún en un ente donde se da pleno cumplimiento a lo dispuesto en el Art. 8 de la ley 22.431, las personas con discapacidades más complejas tienen menos posibilidades de conseguir un empleo.

Por último, cuadra señalar que, tanto a nivel nacional como municipal, no existen datos sobre el cumplimiento del cupo laboral por parte de las empresas prestatarias de servicios públicos

No incluimos aquí al Estado Provincial por cuanto, como dijimos en el Capítulo II, entendemos que en el ámbito provincial rige la ley 5.624, cuyo Art. 2 no menciona como obligados al cupo laboral a las empresas prestatarias de servicios públicos en el ámbito provincial.

Capítulo V – Análisis de Entrevistas

1. _Análisis de las Entrevistas. Principales Aspectos

Del análisis de las entrevistas realizadas con motivo del presente TFG, podemos rescatar 5 ejes principales.

El primero de ellos se refiere a la importancia que representa para una PCD el hecho de poder acceder a un trabajo.

En este sentido, y tal como viéramos en el Capítulo I, se remarca la importancia que tiene el trabajo para una PCD, por cuanto el mismo es sinónimo de independencia, de autonomía, de dignidad, a la vez que se constituye en un elemento integrador(E1, E2, E3 y E4). “Como en cualquier persona, trabajar implica mejorar tu calidad de vida, implica realizarse personalmente...”(E4). “... el simple hecho de que una persona, tenga o no discapacidad, tenga la oportunidad de tener un trabajo, además de dignificarse, también se siente útil en la sociedad, ganar su propio dinero y poder responder y poder entrar en el círculo de lo que es la sociedad y poder entregar todo lo que pueda dar. Y para la sociedad también, recibir lo que esa PCD pueda llegar a darle“(E1).

“El aspecto positivo es la independencia que a mi me genera el poder trabajar, el poder relacionarme con otras personas, el poder aprender todos los días...”(E1).

“actualmente, con los nuevos paradigmas en discapacidad, lo que se intenta es valorizar el derecho de la persona a realizar su vida, a realizar su sueño y a mejorar su calidad de vida, me parece que en esto el trabajo es un eje fundamental“(E4).

“La posibilidad de trabajo de una PCD me parece que impacta positivamente, en la persona y en la familia, y podríamos decir que igual que en cualquier persona, pero en realidad no es igual, me parece que es mucho más positivo, por esto de que muchas veces no imaginamos de que pueda trabajar. Y, además, ayuda a la PCD a su integración social, que muchas veces es dificultosa“(E4).

El segundo eje se refiere al impacto que la inserción laboral de una PCD tiene en su entorno familiar. Aquí podemos resaltar dos aspectos, como dos caras de una misma moneda, de la integración laboral y la familia. Por una parte, un aspecto positivo, que es

cuando esa inserción se da efectivamente, esto es, cuando la PCD logra insertarse laboralmente. La familia ve a esta inserción laboral como algo positivo para la PCD, pero también, en cierta forma, para los integrantes del núcleo familiar. "...la familia lo que espera es que esa PCD pueda, además de desarrollarse de manera personal, pueda tener un amparo, si se quiere, desde lo económico, desde su posición en la sociedad"(E1).

"Me parece que siempre impacta positivamente, porque el hecho de que los hijos puedan trabajar o se integren laboralmente es algo que todos los padres esperan"(E4).

La otra cara de la moneda -o el aspecto negativo- aparece cuando no se da esa inserción laboral. La PCD vuelve a estar a cargo de su núcleo familiar, con todo lo que ello implica (miedos, cansancio, descreimiento, etc.). "... este adulto tiene papás más viejos aún, que están re podridos de venir remándola y se encuentran con una persona que egresa de un Centro terapéutico, entonces te encontrás nuevamente con tu chico de 30 años otra vez en la cocina, diciendo ¿Qué hago?; es como que tenés que volver a arrancar. Entonces terminás metiendo a tu hijo en un centro de día, aunque tenga potencial para trabajar, porque no tenés otra alternativa..." "...tienen que volver a empezar, a buscar un espacio donde ubicarlo, cuando en realidad, a los 30 años de tu hijo vos deberías estar preparado para que despegue, para que ande solo, para que forme su propia familia, etc"(E3).

Surge también de casi todas las entrevistas realizadas el tema de la concientización, de la sociedad en general, y puntualmente de la familia y de las personas que trabajan en los posibles espacios en donde la PCD podría llegar a integrarse laboralmente.

"...si vamos a tener una PCD insertada laboralmente en determinado lugar, creo que también debe estar preparado ese espacio, debe darse el perfil adecuado para que esa persona no fracase en su desarrollo laboral y, por el contrario, pueda desarrollarse y progresar como cualquier otra persona en su trabajo"(E1). "Desde ya también el tema social lo veo también como un obstáculo cuando no se está informado de manera correcta, cuando los compañeros de trabajo no están capacitados para comprender determinada problemática de la discapacidad, y no saben, muchas veces, cómo relacionarse con una PCD para trabajar y que esa persona pueda desarrollarse en el ámbito laboral de una manera normal"(E1).

“La falta de información que tiene la persona que los debería integrar. Por miedo, por desconocimiento. Se debería partir de la base de que son personas, pero no saben, no conocen, entonces no se animan“(E2).

“La integración laboral de las PCD es un tema nuevo socialmente hablando, desde los marcos teóricos tiene su tiempo, pero en la realidad es un tema relativamente nuevo.

Se presentan una serie de cuestiones que hay que trabajar previamente en los espacios de trabajo. No en todos lados están preparados para recibir a compañeros con alguna discapacidad. En algunos lugares, o en algunos casos, podemos hablar de que actitudinalmente no todo el mundo está preparado en cuanto a la formación, hay muchas cuestiones para trabajar. Hay veces en las que se dice ... bueno si ... cómo no vamos a recibir a alguien con discapacidad. Porque queda mal decir no, no quiero o no puedo o no me animo.

Entonces hay un montón de cuestiones que si no son bien trabajadas nos juegan en contra, porque la integración laboral de PCD es un proceso que le sirve a la PCD, que le sirve a su familia, pero que también sirve como una acción de concientización a la sociedad sobre lo que puede o no puede hacer una PCD.

Cuando las experiencias son malas hacemos unos pasos para adelante y varios para atrás“(E4).

Otro aspecto que aparece reflejado en las entrevistas realizadas es el del incumplimiento de la normativa existente. Así pues, ya sea por un incumplimiento general de toda la normativa, ya por un incumplimiento relativo a determinado grupo de discapacitados, los actores entrevistados reflejan que uno de los inconvenientes a la hora de la integración laboral de las PCD es precisamente el incumplimiento de la legislación.

En este sentido, uno de los entrevistados nos decía que más que si la normativa es suficiente o no, en lo que falta mucho todavía es en la aplicación de la legislación vigente, identificando a este incumplimiento como uno de los obstáculos existentes a la hora de la efectiva integración laboral de las PCD (E1).

“...como que hay mucha normativa en relación a discapacidad, el tema es que no se si toda se aplica...“(E4).

Ya referido a un incumplimiento de la normativa respecto de los discapacitados múltiples, en la entrevista N° 3, la Prof. Vázquez dijo que se interpreta y reinterpreta la Convención sobre los Derechos de las PCD, pero nadie asume el costo del derecho a la autodeterminación o de darle empleo a una persona con una discapacidad múltiple (E3).

Finalmente, y vinculado con lo dicho en el párrafo precedente, aparece el quinto eje principal que identificamos en el análisis de las entrevistas realizadas, cual es, la dificultad que tienen las personas con discapacidades complejas para obtener un empleo, ya sea por incumplimiento de la legislación o por ausencia de la misma (E3 y E4).

Una de nuestras entrevistadas dijo al respecto: "...llegamos hasta la formación, para llenar su curriculum, pero no hemos logrado tener una experiencia positiva, en el sentido de decir esta persona hizo este camino de formación y después se logró insertarla en este espacio laboral, eso no lo hemos podido concretar". "...ello implica un rediseño de las reglas, implica que desde la persona con discapacidad sensorial, que yo pienso que tiene más potencial para participar y menos obstáculos, hasta la persona que tiene mayores dificultades puedan participar e integrarse, la regla me tiene que servir absolutamente para todos. La gente se queda tranquila si en ese porcentaje de integración laboral hay alguna persona con discapacidad motora o sensorial, pero ello no tiene que ser así. Si hablo de integración laboral, la regla me tiene que servir para todos, desde aquel que es más independiente a aquél que es más dependiente, porque es trabajo, es adultez, es derecho"(E3).

Otro de los testimonios recogidos identificó como uno de los obstáculos a la hora de la integración laboral de las PCD el hecho de que, en aquellos casos en los que se requiere un acompañamiento profesional (Vgr. Discapacidad compleja), ya por desconocimiento de la normativa o porque no está legislado, no se tiene claro quién debe asumir el costo de ese acompañamiento, si la obra social de la PCD o el Estado (E4).

"Cuando hablamos de apoyos, hablamos de distintas estrategias, programas, que pueden ser a nivel privado, pero que también pueden ser a nivel estatal. Yo soy una convencida de que es el Estado quien debe brindar esas herramientas y esos apoyos a todas las PCD"(E4).

Capítulo VI – Conclusiones y Recomendaciones

1. Conclusiones

A. Conclusiones Parciales

Con el presente TFG hemos intentado recorrer un camino que nos condujera a entender y explicar las causas de la exclusión laboral de las personas con discapacidad, para luego poder ofrecer, al menos desde un punto de vista jurídico, alternativas que permitan combatir de alguna manera esa exclusión.

Con este norte, en el Capítulo I se expusieron los conceptos generales que resultan necesarios para adentrarse en la problemática de la discapacidad y resaltar la importancia que el trabajo tiene como factor de inclusión social, ya se trate de personas con o sin discapacidad.

Allí quedó plasmado que, para una PCD, el trabajo equivale a dignidad, autonomía e independencia. Valores que, al momento de analizar las entrevistas realizadas con motivo de esta investigación (Capítulo V), surgieron nuevamente de parte de los entrevistados.

En el Capítulo I también vimos las distintas modalidades de integración laboral que existen en función del tipo o grado de discapacidad y de los niveles de rehabilitación a los que haya accedido la persona. En esa descripción, entendemos que el empleo con apoyo aparece como una de las alternativas para poder emplear a personas con discapacidades múltiples o severas que, como vimos, son aquellas que más dificultades encuentran para conseguir trabajo, de conformidad a los porcentajes de empleabilidad que observáramos en el Capítulo IV.

En el Capítulo II se analizó todo el marco normativo que, en nuestra opinión, sustenta el derecho de las PCD a trabajar y al cupo laboral que deben reservar los organismos públicos.

Vimos entonces como la Constitución Nacional y los Tratados internacionales garantizan de manera expresa el derecho a trabajar, como así también la obligatoriedad por parte del Estado de emplear PCD en el sector público.

Describimos los lineamientos generales de la ley 22.431 y del sistema protectorio por ella instituido. Asimismo, detallamos minuciosamente el Art. 8 de la ley 22.431 y su decreto reglamentario 312/10, procurando explicar el cupo laboral previsto en la normativa antedicha, como así también determinar los sujetos obligados tanto a nivel nacional, provincial o municipal.

En este aspecto, concluimos que tanto para los organismos nacionales como municipales, en materia de cupo laboral para PCD rige lo establecido en la ley 22.431, en tanto que en los organismos provinciales debe estarse a lo dispuesto por la ley 5.624⁽⁸⁾, que presenta algunas diferencias con la legislación nacional; y a nuestro juicio esos distinguos van en detrimento de las PCD. Ello por cuanto si bien la normativa provincial prevé un cupo laboral reservado a personas con discapacidad del 5% (a diferencia del 4% previsto a nivel nacional), no incluye dentro de los sujetos obligados a las empresas prestatarias de servicios públicos y tampoco prevé sanciones ante el incumplimiento.

Empero, más allá de estas diferencias en el régimen que debe aplicarse a nivel provincial y el que debe aplicarse a nivel nacional o municipal, lo cierto es que en el Capítulo II vimos que existe una vasta legislación en materia laboral con relación a las PCD.

A su vez, en el Capítulo III se analizó la doctrina y jurisprudencia existente en la materia, que, a diferencia de lo que ocurre con los antecedentes legislativos, no es abundante.

No obstante, de los fallos analizados podemos concluir que en los antecedentes jurisprudenciales estudiados se reconoce el cupo laboral previsto en el Art. 8 de la ley 22.431, con la consecuente obligación por parte de los organismos públicos de emplear PCD en un cupo no inferior al 4% y, por ende, el derecho de las personas con discapacidad a ingresar como empleados en la Administración Pública, pero no se hace mención, ni se aplica la sanción prevista para los funcionarios responsables de los entes obligados que, a la luz de los datos expuestos en el Capítulo IV, se encuentran incumpliendo el deber que les impone la normativa.

Por su parte, en el Capítulo IV se analizaron los datos estadísticos en torno a la situación actual de las PCD con relación a la empleabilidad en los organismos públicos. Allí pudimos observar, de manera patente, cómo los organismos públicos incumplen con lo

⁸ Por entender que la ley provincial 8.501 realiza una adhesión parcial

establecido en el Art. 8 de la ley 22.431 (o el Art. 2 de la ley 5.624 para el caso de los organismos provinciales). En efecto, salvo el caso de la Municipalidad de la ciudad de Río cuarto -donde se da un efectivo cumplimiento-, tanto a nivel nacional como provincial el incumplimiento es flagrante, no contando, en la mayoría de los casos, con un registro de personas con discapacidad que estén trabajando ni de aspirantes.

Una excepción a esto último la constituye el informe de la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) de la Subsecretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros, que da cuenta de las PCD que se encuentran trabajando en la Administración Nacional. En dicho informe queda reflejado que se está muy lejos del efectivo cumplimiento del cupo laboral previsto en la ley 22.431, ya que el porcentaje de empleabilidad de las PCD registrado a junio de 2012 no alcanza siquiera al 1% (0,73%). Más aún, si cotejamos el informe antedicho con el emitido por el Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la Jefatura de Gabinete (“Inclusión Laboral de Personas Discapacitadas en el Estado Nacional”), donde el porcentaje de empleabilidad de las PCD a diciembre de 2006 era del 0,59%, vemos que en 5 años sólo se incrementó en 14 centésimas, lo que nos permite inferir que a este ritmo el Estado Nacional demorará más de 100 años en dar un efectivo cumplimiento al cupo laboral para PCD. Y ello tan sólo del Órgano ejecutivo, que es donde se cuenta con un dato cierto, no queramos imaginar la situación de las PCD en el Órgano Legislativo o el Judicial, en donde, pese a las gestiones realizadas, no hemos podido acceder a registros oficiales.

Consideramos que debe hacerse algo al respecto, para que el Art. 8 de la ley 22.431 deje de ser letra muerta y los funcionarios responsables asuman de una vez por todas las obligaciones que les impone la ley. Igual reflexión cabe respecto de los organismos provinciales, en donde rige la ley 5.624.

Otro dato que puede extraerse del análisis del Capítulo IV y que nos parece importante remarcar, es que tanto del documento de la ONEP como de la información suministrada por la Municipalidad de Río IV, surge que los porcentajes menores de empleabilidad lo representan las personas con discapacidades mixtas o múltiples, con lo cual ha de concluirse que las personas con discapacidades complejas encuentran una mayor dificultad a la hora de la integración laboral.

Finalmente, en el Capítulo V hicimos un análisis de las entrevistas realizadas con motivo de este TFG, de las cuales pueden extraerse 5 ejes principales, en función de aspectos comunes que, de una manera u otra, se reiteran en todas ellas.

Así pues, vimos que la integración laboral tiene una importancia superlativa en la PCD y en su entorno familiar; que es necesario trabajar en la concientización de la sociedad en general y en los posibles espacios de inserción laboral de una PCD; que existe, a nivel nacional y provincial, un marcado incumplimiento de la normativa que obliga a los organismos públicos a reservar un cupo laboral a PCD; y que las personas con discapacidades complejas tienen aún menos chances de insertarse laboralmente, por cuanto suelen requerir de apoyos o acompañamientos que la legislación actual no contempla.

B. _ Conclusión Final

El camino recorrido con el presente Trabajo Final de Graduación nos permite concluir que una de las causas de las dificultades que encuentran las PCD para integrarse laboralmente puede hallarse en la legislación, que si bien, tal como viéramos, es abundante, a nuestro entender presenta dos falencias que actúan como obstáculos para la integración laboral de las PCD en los organismos públicos.

En primer lugar, vemos un marcado incumplimiento de lo dispuesto en el Art. 8 de la ley 22.431. Ese incumplimiento se da tanto con relación al cupo laboral para discapacitados, como también respecto de la aplicabilidad de la sanción a los funcionarios responsables de los entes obligados al cumplimiento del cupo antedicho.

En lo que refiere al incumplimiento del 4% establecido en la normativa nacional, debemos decir, en base a lo visto y desarrollado en este trabajo de investigación, que dicho incumplimiento obedece, en muchos casos, a una falta de información. En efecto, en nuestra opinión, uno de los principales inconvenientes está dado porque esa vasta legislación que desarrolláramos en el Capítulo II no es conocida, ni por los interesados ni por quienes deben cumplirla. Ahora bien, no es menos cierto que en aquellos casos en que se conoce, ya por desidia, ya por desinterés, no se cumple.

Con relación a la sanción prevista en el mentado artículo 8 (incumplimiento de los deberes de funcionario público), más allá de las consideraciones que oportunamente

hiciéramos en el Capítulo II, respecto a que no queda claro si dicha sanción debe aplicarse ante el incumplimiento liso y llano del cupo laboral o sólo puede ser aplicada en el marco de un concurso de oposición, lo cierto es que, de una manera u otra, está claro que resulta insuficiente para compeler a los funcionarios responsables de los entes obligados

Surge entonces el interrogante acerca de que si dicha sanción es suficiente, ante su inaplicabilidad, para compeler a los funcionarios al cumplimiento de lo establecido en la ley nacional y en los Tratados internacionales. Nos preguntamos entonces si no sería pertinente, a los fines de comprometer a los funcionarios responsables de los entes obligados a un efectivo cumplimiento del cupo en cuestión, la implementación o adopción de medidas jurídicas distintas y/o complementarias a la sanción prevista en el Art. 8 de la ley 22.431.

Entendemos que se impone una respuesta por la afirmativa.

La segunda cuestión está dada porque, pese a la vasta legislación antedicha, se observa una ausencia de regulación específica respecto de formas de empleo que permitan la integración laboral de aquellas personas que poseen discapacidades complejas (Vgr. Discapacitados múltiples, trastornos del espectro autista, entre otras) que, precisamente por la complejidad de su discapacidad requieren de un acompañamiento o apoyo profesional para poder sostener la actividad laboral en el tiempo.

Por último diremos que si bien en este TFG nos ocupamos de estudiar la situación de las PCD con relación al cupo laboral en los organismos públicos, porque entendemos que el Estado es quien debe marcar el rumbo, a más de ser el principal obligado, no debemos dejar de tener presente que la ley 22.431 obliga a los entes públicos no estatales (Vgr. Colegios profesionales, Universidades privadas, etc.) y a las empresas estatales y privadas concesionarias de servicios públicos...

Claro está que si el Estado, reiteramos, principal obligado, no cumple, difícilmente pueda hacer cumplir la normativa a los demás entes.

2._ *Nuestras Recomendaciones*

En función de lo dicho en los apartados precedentes, y atento lo dispuesto en el Art. 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley 26.378) y en los Arts. 14, 16, 75 (Incs. 22 y 23) de nuestra CN, nuestras recomendaciones se orientan en dos sentidos:

A)- Formular lineamientos generales para la elaboración de un proyecto de ley/ordenanza que contemple las nuevas formas de trabajo integrado.

B)- Proposición de medidas jurídicas que propendan al cumplimiento del cupo laboral previsto en el Art. 8 de la ley 22.431.

A._ Lineamientos Generales para la Elaboración de un Proyecto de Ley/Ordenanza que Contemple las Nuevas Formas de Trabajo Integrado.

Como puntualizáramos en las conclusiones, pese a la vasta normativa existente en materia laboral para PCD, se observa una ausencia de legislación que contemple las nuevas formas de empleo integrado, que permitan incluir laboralmente a aquellas PCD que tienen discapacidades complejas y, en consecuencia, requieren de un apoyo o acompañamiento especial. De lo que se trata, en definitiva, es de adoptar medidas que permitan mejorar las oportunidades de empleo de las PCD.

En este sentido, España es uno de los países que ha comenzado a legislar e implementar acciones que favorezcan la inserción laboral de personas con discapacidades graves. Así, por ejemplo, encontramos el Real Decreto 870/2007, por el que se regula el programa de empleo con apoyo como medida de fomento de empleo de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo.

El citado Real Decreto define al Empleo con Apoyo como “el conjunto de acciones de orientación y acompañamiento individualizado en el puesto de trabajo, prestadas por preparadores laborales especializados, que tienen por objeto facilitar la adaptación social y laboral de trabajadores con discapacidad con especiales dificultades de inserción laboral en

empresas del mercado ordinario de trabajo en condiciones similares al resto de los trabajadores que desempeñan puestos equivalentes“ (Art. 2, Inc. 1).

La normativa española bajo análisis define las acciones que constituyen un proyecto de empleo con apoyo, se establecen los destinatarios finales, los promotores de tales acciones y se regula la subvención de costos laborales y de la seguridad social que se deriven de la contratación de preparadores laborales que lleven a cabo las acciones de empleo con apoyo.

Tomando este Real decreto 870/2007 como modelo o guía, y a los fines de esgrimir los lineamientos generales para la elaboración de un anteproyecto de ley u ordenanza que prevea estas nuevas formas de empleo integrado en el seno de la Administración Pública, consideramos que debería desarrollarse un programa de empleo con apoyo que contemple, entre otros, los siguientes aspectos: beneficiarios o destinatarios del programa; formación de un cuerpo de preparadores laborales; extensión o duración y financiación del programa.

A continuación expondremos los lineamientos generales que, a nuestro juicio, deben tenerse en cuenta a la hora de legislar sobre el programa de empleo con apoyo antes propuesto.

- **Beneficiarios o Destinatarios del Programa**

Con relación a los beneficiarios, el programa debería estar destinado a aquellas PCD que presentan dificultades especiales y específicas a la hora de su integración laboral.

En este aspecto, podrían establecerse dos categorías de empleados con discapacidad que requieran el apoyo, una transitoria y otra permanente.

Respecto de esta última, nos parece importante propiciar la creación o incorporación -en los distintos organigramas de los Entes públicos- de una categoría de empleados con necesidades específicas de apoyo.

- **Formación de un Cuerpo de Preparadores Laborales**

Proponemos, en cada Ente público obligado por el Art. 8 de la ley 22.431, la formación de un cuerpo estable o permanente de preparadores laborales (Vgr. terapeutas ocupacionales, Prof. En educación especial, psicopedagogos, etc) que formen parte de la planta de recursos humanos del ente público.

Dicho cuerpo debería estar compuesto por un número de preparadores proporcional a la cantidad de PCD integradas en el ente; por ejemplo, 1 preparador por cada 20 PCD integradas.

- Financiación del Programa

La legislación que incorpore o desarrolle el programa de empleo con apoyo debería prever y especificar, mediante asignación presupuestaria concreta, de dónde se financiará dicho programa, sobre todo en lo concerniente a las adaptaciones técnicas y/o edilicias que hubiere que realizar, los costos de la contratación de profesionales, cursos de formación y capacitación, etc.

Ello a fin de evitar que la normativa se convierta en una declamación sin posibilidades reales y concretas de implementación, como en muchos casos ocurre.

Estos son algunos de los lineamientos que pensamos pueden contribuir a la hora de incorporar a la legislación vigente la figura del empleo con apoyo para aquellas personas con discapacidades complejas y, por ello, con dificultades especiales en su inserción laboral, como una de las medidas tendientes a remover los obstáculos que dificultan la integración laboral de las PCD en los organismos públicos.

B)- Proposición de medidas jurídicas que propendan al cumplimiento del cupo laboral previsto en el Art. 8 de la ley 22.431

De acuerdo a lo expresado en el apartado B. del punto 1. del presente Capítulo, observamos un marcado incumplimiento de la normativa existente y, puntualmente, de lo dispuesto en el Art. 8 de la ley 22.431, ya sea respecto del cupo laboral reservado a PCD en los organismos públicos, ya en cuanto a la aplicabilidad de la sanción prevista en dicha norma.

Respecto de esto último, reiteramos que si bien no queda claro si dicha sanción debe aplicarse frente al incumplimiento del cupo laboral previsto o en el marco de un concurso público, lo cierto es que, de una manera u otra, la sanción antedicha resulta ineficaz a la hora de compeler a los funcionarios al cumplimiento de lo dispuesto en el mentado Art. 8 de la ley 22.431.

Razón por la cual consideramos pertinente proponer una serie de medidas que, a nuestro juicio, podrían contribuir al efectivo cumplimiento del cupo laboral para PCD que prevé la normativa citada.

Siguiendo las enseñanzas del maestro Germán Bidart Campos, en este punto nos parece pertinente sugerir la adopción de las denominadas medidas de acción positiva, esto es, el establecimiento de obligaciones concretas que permitan la consecución del fin al cual se dirige la adopción de esa medida (Bidart Campos: 1997).

Así pues, consideramos pertinente sugerir, entre otras, las siguientes medidas jurídicas:

- Establecer un régimen específico de infracciones y sanciones administrativas y pecuniarias, aplicable a los funcionarios responsables y/o a los entes obligados, que garanticen el efectivo cumplimiento del Art. 8 de la ley 22.431.
- Disponer la publicidad de las sanciones que se impongan en virtud del régimen establecido en el párrafo precedente.
- Establecer la obligación de incorporar a PCD anualmente en un porcentaje no inferior al 1% de la totalidad de empleados, hasta alcanzar el cupo establecido en el Art. 8 de la ley 22.431.
- Reservar para PCD un cupo no inferior al 5% en las ofertas y/o concursos de empleo público que convoquen los distintos organismos obligados.
- Disponer la obligatoriedad de parte de los entes enumerados en el Art. 8 de la ley 22.431 de diseñar un plan de acción tendiente a remover obstáculos y realizar ajustes razonables.

- Conceder de forma expresa legitimación activa a las PCD, su familia, las organizaciones representativas y asociaciones en las que participan, para interponer los recursos o acciones que consideren pertinentes a fin de exigir el cumplimiento de lo dispuesto en el Art. 8 de la ley 22.431.
- Establecer la obligatoriedad de parte de los organismos públicos de asignar partidas presupuestarias destinadas a impulsar campañas de concientización tendientes a difundir los derechos de las PCD en general y en especial lo dispuesto por el Art. 8 de la ley 22.431.

Probablemente estas medidas y otras que puedan incorporarse a la legislación existente coadyuvarán a que quienes ejercen funciones públicas asuman sus responsabilidades y comiencen a dar cumplimiento a la normativa existente. Empero, y aún cuando hoy pueda sonar algo utópico, habremos avanzado como sociedad cuando el cumplimiento de lo dispuesto en el Art. 8 de la ley 22.431 no sea por obligación sino por convicción.

Por la convicción de que queremos vivir en una sociedad inclusiva, que comprenda que “no hay dos fuegos iguales”, “que cada persona brilla con luz propia entre todas las demás” y que la verdadera normalidad reside en la diversidad (Galeano: 1989; Pág. 5).

Bibliografía

Doctrina

- Bidart Campos, Germán J. “Manual de la Constitución Reformada”. EDIAR Sociedad Anónima Editora, Comercial, Industrial y Financiera. Buenos Aires - 1997.
- Coronado, Mónica - “Formación para el trabajo. Desarrollo de competencias transversales”. Publicado En Revista Novedades Educativas - N° 191. Buenos Aires, 2006.
- de Diego, Julián Arturo. “Manual de derecho del trabajo y de la seguridad social”. 6ª ed. Buenos Aires :AbeledoPerrot, 2004.
- de Lorenzo García Rafael. “Discapacidad, sistemas de protección y Trabajo Social”. Editorial Alianza - Año 2007. Madrid - España.
- Di Nasso Patricia. “Mirada Histórica de la Discapacidad”. Edición Fundación Cátedra Iberoamericana, 2004. Desde: http://fci.uib.es/servicios/libros/articulos/di_nasso/historia.cid220290 - Universitat de les Illes Balears. Consultado: 16/01/2013
- Durán Vázquez, José Francisco. “La Construcción Social del Concepto Moderno de Trabajo”. Publicado en “Nómadas”. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas, nº 13, 2006. Desde: www.ucm.es/info/nomadas/13/jfduran.pdf. Consultado el 23/01/2013
- “El 75 por ciento de los discapacitados no tiene trabajo”. Publicado en Infobae. Desde: <http://www.infobae.com/notas/513822-el-75-de-los-discapacitados-no-tiene-trabajo-en-la-argentina.html>. Consultado el 06/09/2012.
- Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad (ENDI) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC). Desde: www.indec.mecon.ar/principal.asp?id_tema=166. Consultado el 06/09/2012.

- *Fundación Par. “La Discapacidad en Argentina: un diagnóstico de situación y políticas públicas vigentes a 2005”. 1a Edición (2ª Reimpresión)- Argentina - Año 2005.*
- *Galeano Eduardo. “El Libro de los abrazos”. Siglo XXI Editores - Edit. Catálogos, Bs. As. Primera edición, diciembre de 1989.*
- *Godachevich Mariano, Iglesias Ricardo, Chávez Yanina. “Capacitación e Inserción Laboral de las Personas con Discapacidad Visual”. Edición: Federación Argentina de Instituciones de Ciegos y Amblíopes (FAICA) - Año 2005. Buenos Aires - Argentina.*
- *Hernández Sampieri Roberto, Fernández Collado Carlos, Baptista Lucio Pilar. “Metodología de la Investigación“. MCGRAW - HILL INTERAMERICANA - Año 1994 – México.*
- *López Fraguas, Mª Angeles (Nines López), Marín González, Ana Isabel (Anabel Marín), De la Parte Herrero, José Mª (Chema de la Parte). “LA PLANIFICACIÓN CENTRADA EN LA PERSONA, UNA METODOLOGÍA COHERENTE CON EL RESPETO AL DERECHO DE AUTODETERMINACIÓN. Una reflexión sobre la práctica”. Publicado en revista Siglo Cero, Vol 35 (1), Nº 210, 2004. ASPRONA-VALLADOLID (España).*
- *Novo, Enrique Fernando. “Manual de Derecho Constitucional”. Editorial Santangelo - Año 2007. Río cuarto (Pcia. De Córdoba) - Argentina.*
- *Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la Jefatura de Gabinete de Ministros - Área de Políticas Públicas acerca de Discapacidad - AG. Gil, Norma y otros. “Inclusión Laboral de Personas Discapacitadas en el Estado Nacional” - Agosto 2007. Desde: www.cag.jgm.gov.ar. Consultado el 15/06/2013*
- *Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) - Subsecretaría de Gestión y Empleo Público (ONEP) - Subsecretaría de Gestión y Empleo Público - Jefatura de Gabinete de Ministros - Sistema de información para el control del registro y actualización de los cargos y contratos desempeñados por personas con discapacidad. “Situación del cumplimiento de las jurisdicciones ministeriales y entidades descentralizadas alcanzadas por la obligación establecida en el artículo 8º de la Ley Nº 22.431 y modificatorias Nº 25.689 - “Primer semestre del 2012“. Desde:*

http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/informes_estadisticas/docs/Informe_Discapacitados_1_Semestre_2012.pdf. Consultado el 15/06/2013.

- Romay José, Veira José Luis. “La cultura del trabajo y el cambio de valores”. Publicado en Sociológica: Revista de pensamiento social, Nº 3, 1998. Desde: <http://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/2677>. Consultado el 22/01/2013
- Schalock Robert. “HACIA UNA NUEVA CONCEPCIÓN DE LA DISCAPACIDAD”. III Jornadas Científicas de Investigación sobre Personas con Discapacidad - Universidad de Salamanca - España. 18 al 20 de marzo de 1999.
- Subies, Laura. “EL DERECHO Y LA DISCAPACIDAD. Marco Normativo Argentino”. Ediciones Cátedra Jurídica - año 2005. Buenos Aires - Argentina.
- Subies, Laura. “El Derecho y la Discapacidad”. Ediciones Cátedra Jurídica - Año 2006. Buenos Aires - Argentina.
- Verdugo, Miguel Angel - Borja Jordán de Uríes (coordinadores). “Hacia la Integración Plena mediante el Empleo”. Actas del VI Simposio Internacional de Empleo con Apoyo”. Publicaciones del INICO - Colección Actas 1/2002. Salamanca - España.
- Verdugo Alonso, Miguel Angel. “CALIDAD DE VIDA Y CALIDAD DE VIDA FAMILIAR”. II Congreso Internacional de Discapacidad Intelectual: Enfoques y Realidad: Un desafío. Año 2.004. Medellín - Colombia.
- Yuni, José Alberto y Urbano, Claudio Ariel. “Técnicas para Investigar: recursos metodológicos para la preparación de proyectos de investigación“. 2N Ed. Brujas - Año 2006 - Vol. 1 y 2. Córdoba - Argentina.

Legislación

- Acordada 04/2008 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación: Creación del Registro de aspirantes al Poder Judicial. Desde: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/mostrarBusquedaNormas.do>. Consultado el 07/09/2012.
- Carta Orgánica de la Municipalidad de Río Cuarto. Desde: <http://www.concejoriocuarto.gov.ar/buscador.php>. Consultado el 08/09/2012.

- Código Civil de la Nación. Desde: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/mostrarBusquedaNormas.do>. Consultado el 07/09/2012.
- Código Penal de la Nación Argentina. Desde: Desde: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/mostrarBusquedaNormas.do>. Consultado el 30/05/2013.
- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Desde: http://www.buenosaires.gob.ar/areas/com_social/constitucion. Consultado el 30/05/2013.
- Constitución de la Nación Argentina. Desde: Desde: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/mostrarBusquedaNormas.do>. Consultado el 07/09/2012.
- Constitución de la Provincia de Córdoba. Desde: <http://www.cba.gov.ar/leyes>. Consultado el 07/09/2012.
- Constitución Española de 27 de diciembre de 1978. Desde: <http://www.boe.es/legislacion/legislacion.php>. Consultado el 08/09/2012.
- Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (Ley Nacional 25.280). Desde: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/mostrarBusquedaNormas.do>. Consultado el 07/09/2012.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Desde: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm>. Consultado el 16/05/2013.
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo (Ley Nacional 26.378). Desde: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/mostrarBusquedaNormas.do>. Consultado el 07/09/2012.
- Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas, Convenio 159 de la OIT, (Ley Nacional 23.462). Desde: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/mostrarBusquedaNormas.do>. Consultado el 07/09/2012.

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Desde: <http://www.cidh.oas.org/privadas/declaracionamericana.htm>. Consultado el 16/05/2013.
- Declaración de los Derechos Humanos. Desde: <http://www.un.org/es/documents>. Consultado el 16/05/2013
- Decreto Nacional 312/2010: Reglamentación de la ley 22.431. Desde: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/mostrarBusquedaNormas.do>. Consultado el 07/09/2012.
- Directiva 2000/78/CE del Consejo de la Unión europea: Establece un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. Desde: <http://www.boe.es/legislacion/legislacion.php>. Consultado el 08/09/2012.
- Ley Española 49/2007: E de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. Desde: <http://www.boe.es/legislacion/legislacion.php>. Consultado el 08/09/2012.
- Ley Española 51/2003: Igualdad de oportunidades. Desde: <http://www.boe.es/legislacion/legislacion.php>. Consultado el 08/09/2012.
- Ley Nacional 22.431: Sistema de protección integral de personas con discapacidad. Desde: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/mostrarBusquedaNormas.do>. Consultado el 07/09/2012.
- Ley Nacional 24.013: Protección del Empleo. Desde: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/mostrarBusquedaNormas.do>. Consultado el 07/09/2012.
- Ley Nacional 26.476: Régimen de Regularización Impositiva, Promoción y Protección del Empleo Registrado, Exteriorización y Repatriación de Capitales. Desde: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/mostrarBusquedaNormas.do>. Consultado el 01/10/2013.:
- Ley Nacional 26.816: Régimen federal de Empleo Protegido. Desde: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/mostrarBusquedaNormas.do>. Consultado el 23/01/2013.

- Ley Provincial 5.624: Establece un cupo laboral del 5 por ciento en los organismos públicos a favor de personas con discapacidad. Desde: <http://www.cba.gov.ar/leyes>. Consultado el 07/09/2012.
- Ley Provincial 8.501: Adhiere a la Ley Nacional 22.431. Desde: <http://www.cba.gov.ar/leyes>. Consultado el 07/09/2012.
- Ley Provincial 8624: Crea la Comisión Provincial del Discapacitado. Desde: [http://www.cba.gov.ar/Legislación Provincial](http://www.cba.gov.ar/Legislación%20Provincial). Consultado el 30/09/2013.
- Ley Provincial 8690: Garantiza la igualdad de oportunidades para Personas con Discapacidad Auditiva. Desde: [http://www.cba.gov.ar/Legislación Provincial](http://www.cba.gov.ar/Legislación%20Provincial). Consultado el 30/09/2013.
- Ley Provincial 9325 (Santa Fe): Instituye en la provincia de Santa Fe un sistema de protección integral de las personas discapacitadas. Desde: [http://gobierno.santafe.gov.ar/sin/mitemplate.php?tiponorma=ley&anio_norma=1983 &nro_ley=9325&fe](http://gobierno.santafe.gov.ar/sin/mitemplate.php?tiponorma=ley&anio_norma=1983&nro_ley=9325&fe). Consultado el 30/05/2013.
- Ley Provincial 9440: Instituye un pase único de transporte para discapacitados; ratifica adhesión parcial a la ley 22.431. Desde: <http://www.cba.gov.ar/leyes>. Consultado el 27/05/2013.
- Ordenanza Municipal 1.134/99: Se adhiere a la ley Provincial 8.501 y, consecuentemente a la ley Nacional 22.431. Desde: <http://www.concejoriocuarto.gov.ar/buscador.php>. Consultado el 08/09/2012.
- Ordenanza Municipal 1.736/08: Autoriza al Poder ejecutivo de la Municipalidad de Río IV a contratar a 44 personas con discapacidad. Desde: <http://www.concejoriocuarto.gov.ar/buscador.php>. Consultado el 08/09/2012.
- Ordenanza Municipal 1.751/08: Creación, en el ámbito de la ciudad de Río Cuarto, de un registro Municipal de Personas con Discapacidad que deseen ingresar a la Administración Pública Municipal. Desde: <http://www.concejoriocuarto.gov.ar/buscador.php>. Consultado el 08/09/2012.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Desde: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>. Consultado el 16/05/2013.

- Real Decreto 870/2007: Regula el empleo con Apoyo en España. Desde: <http://www.boe.es/legislacion/legislacion.php>. Consultado el 08/09/2012.
- Real Decreto 2271/2004: Regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad en España. Desde: <http://www.boe.es/legislacion/legislacion.php>. Consultado el 08/09/2012.

Jurisprudencia

- "Barila, Santiago c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ Amparo" - Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - 05/02/2007. Desde: www.laleyonline.com.ar/fallos. Consultado el 06/09/2012.
- "Basse, Daniel Héctor c/ Estado Nacional s/ acción de amparo" - Juzgado Federal Gral. Roca - General Roca (Río Negro - 26/10/2007. Desde: http://www.derecho.uba.ar/academica/carrdocente/basejurisp/bus_claves.php?idcv=20. Consultado el 03/03/2013.
- "Caraballo, Luis E. C/ Y.P.F. s/ acción de reinstalación" . Corte Suprema de Justicia de la Nación - 30/08/2001. Desde : http://www.derecho.uba.ar/academica/carrdocente/basejurisp/bus_claves.php?idcv=20. Consultado el 03/03/2013.
- "Halabi, Ernesto c/ P.E.N. - ley 25.873 - dto. 1563/04 s/ amparo ley 16.986". Corte Suprema de Justicia de la Nación – 24 de febrero de 2009. Desde: <http://www.csjn.gov.ar/confal/ConsultaCompletaFallos.do>. Consultado el 30/05/2013.
- "PONTE Daniela Mercedes y otros c/ PROVINCIA DE CORDOBA ACCIÓN DECLARATIVA DE CERTEZA" n° 179465/36. Desde: <http://aldiaargentina.microjuris.com/2012/06/29/ponte-daniela-mercedes-y-otros-c-provincia-de-cordoba-s-accion-declarativa-de-certeza>. Consultado el 06/09/2012.
- "Toledo, Luciano A. c/ Provincia de Santa Fe y otros" Cámara de Apelaciones en lo Laboral de Santa Fe, Sala II (C Laboral Santa Fe). Desde : http://www.derecho.uba.ar/academica/carrdocente/basejurisp/bus_claves.php?idcv=20. Consultado el 03/03/2013.

ANEXO 1 - Abreviaturas Utilizadas

Art. Artículo

CCABA Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

CIDDM Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías

CIF Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud

CSJN Corte Suprema de Justicia de la Nación

CUD Certificado Único de Discapacidad

DEM Departamento Ejecutivo Municipal

Inc. Inciso

LCT Ley de Contrato de Trabajo

OMS Organización Mundial de la Salud

ONEP Oficina Nacional de Empleo Público

PCD Personas con discapacidad

PCP Planificación Centrada en la Persona

Vgr. Verbigracia

ANEXO 2 - ENTREVISTAS

Entrevista N° 1

Entrevistado/a:

Nombre y Apellido: Germán Isaac Blanc

Edad: 31

Tipo de Discapacidad: Motriz (Cuadriplejía espástica)

Germán Blanc es una PCD que trabaja en la Municipalidad de Río Cuarto (Área de Discapacidad) desde junio de 2008. Actualmente reviste bajo la modalidad de personal no permanente (contratado).

1) ¿Creés que las Personas con discapacidad pueden trabajar? ¿Por qué?

R: Si, creo que las PCD pueden trabajar, básicamente, por una cuestión primero personal de la PCD, para poder desarrollarse de manera más plena; creo que también la necesidad de poder explotar las capacidades que tiene, por encima de las limitaciones que pueda llegar a tener esa persona, provocada por su propia discapacidad.

Pienso que muchas veces a la PCD no la limita tanto su propia discapacidad a la hora de ejercer una actividad laboral, sino que lo que también la limita es el medio físico y el medio social en el que se pueda llegar a mover.

2) ¿Qué es para vos la integración laboral?

R: La integración laboral para mi es algo primordial. También lo veo desde el punto de vista personal y desde el punto de vista social. Desde el punto de vista personal por una cuestión de que el simple hecho de que una persona, tenga o no discapacidad, tenga la oportunidad de tener un trabajo, además de dignificarse, también se siente útil en la sociedad, ganar su propio dinero y poder responder y poder entrar en el círculo de lo que es la sociedad y poder entregar todo lo que pueda dar. Y para la sociedad también, recibir lo que esa PCD pueda llegar a darle.

3) ¿Cuál es tu experiencia en integración laboral?

R: Mi experiencia en integración laboral es muy satisfactoria. Yo ingreso en el círculo laboral por el cupo del 4% que exige la ley y mi experiencia es muy buena, ya que trabajo en un lugar donde me siento bien, desde el punto de vista físico y también desde el punto de vista social. Estoy en un lugar donde puedo movilizarme plenamente y realizar las actividades que generalmente también puedo realizar en mi casa. Mis compañeros de trabajo entienden mis limitaciones, pero también ayudan a que yo pueda progresar y explotar todo lo que puedo dar, además de aprender todos los días de ellos y también de mi propia discapacidad y experiencia.

4) ¿Qué aspectos positivos y negativos podés mencionar de esta experiencia?

R: El aspecto positivo es la independencia que a mi me genera el poder trabajar, el poder relacionarme con otras personas, el poder aprender todos los días, ya sea en el ámbito de la discapacidad, que básicamente es donde yo estoy trabajando activamente, o en cualquier otro ámbito. Para mi es muy positivo poder desarrollarme y aprender muchísimas cosas o temáticas que me pueden llegar a servir a la hora de poder brindarle a la sociedad y enseñarle, desde mi experiencia, pudiéndome capacitar en otros aspectos y temáticas.

En mi caso particular no veo ningún aspecto negativo. Si he visto en otros casos algunos aspectos negativos, en el sentido de que si vamos a tener una PCD insertada laboralmente en determinado lugar, creo que también debe estar preparado ese espacio, debe darse el perfil adecuado para que esa persona no fracase en su desarrollo laboral y, por el contrario, pueda desarrollarse y progresar como cualquier otra persona en su trabajo.

5) ¿Cómo creés que impacta en el entorno familiar de una PCD su inserción laboral?

R: En mi caso personal, el impacto en el núcleo familiar fue muy bueno, por una cuestión de que la familia lo que espera es que esa PCD pueda, además de desarrollarse

de manera personal, pueda tener un amparo, si se quiere, desde lo económico, desde su posición en la sociedad.

En mi caso particular yo siempre pienso que los padres de una PCD no siempre van a estar al cuidado de esa persona, entonces el hecho de insertarse laboralmente también genera una independencia que le va a servir a esa PCD para poder desarrollarse de manera independiente.

Respecto del resto del núcleo familiar, como son los hermanos, hay que pensar que ellos hacen su propia vida, más allá de que se pueda recibir un apoyo de determinados miembros de la familia, por eso creo que lo mejor es poder desarrollarse de manera independiente. La inserción laboral te da eso; y la familia, en un alto porcentaje, lo apoya y lo recibe de manera positiva.

6) ¿Cuáles son para vos las dificultades u obstáculos para la integración laboral de las PCD?

R: Los obstáculos creo que son bastante puntuales. Por un lado, la aplicación de la legislación es decir, todo lo que sean leyes, normativas. Creo que también tiene que ver con que determinados grupos se pongan a trabajar para que puedan darse determinadas pautas para que la PCD pueda insertarse laboralmente.

Las dificultades que yo también encuentro es el tema de la accesibilidad (física), que es muy importante, sobre todo para una persona con discapacidad motriz o con movilidad reducida, eso es muy importante. Tiene que ver con el hecho de poder desenvolverse en esas cosas simples, que son para cualquier otra persona que no tiene discapacidad; por ejemplo, entrar, llegar, usar, salir, poder desenvolverse de manera plena, eso significa mucho. Es un gran obstáculo cuando no se encuentra esa accesibilidad física.

Desde ya también el tema social lo veo también como un obstáculo cuando no se está informado de manera correcta, cuando los compañeros de trabajo no están capacitados para comprender determinada problemática de la discapacidad, y no saben, muchas veces, cómo relacionarse con una PCD para trabajar y que esa persona pueda desarrollarse en el ámbito laboral de una manera normal.

7) ¿Creés que la normativa vigente es suficiente para la integración laboral de las PCD? ¿Por qué?

R: Creo que si, creo que es suficiente en algunos puntos, pero también creo que deberían modificarse algunos puntos. Pero, más que todo, si es suficiente o no, lo que falta mucho todavía es en la aplicación de esa legislación. Es decir, si bien creo que habría que modificar algunos puntos de la legislación para que pueda darse de una mejor manera esa integración laboral, creo que hay que apuntar más a la aplicación de la legislación vigente, ya sea en el ámbito público, ya en el privado. Tiene que ver con el asesoramiento, con los grupos de trabajo, y de qué manera se implementa la inserción laboral de una persona con discapacidad o de un grupo de PCD en determinado ámbito de trabajo. Pero sobre todo hay que trabajar en la aplicación de la ley.

8) Algo que quieras agregar sobre la inserción laboral

R: Creo que en muchos ámbitos se está empezando a dar. Hay que trabajar sobre todo el tema de la información.

Entrevista N° 2

Entrevistado/a:

Nombre y Apellido: Stella Maris Orsi

Edad: 53

Stella Maris es mamá de María Eloisa, una persona con discapacidad mental (Disfunción neuro cognitiva, con predominio derecho y frontal) que se encuentra integrada laboralmente en la Municipalidad de Río Cuarto desde junio de 2008.

1) ¿Creés que las Personas con discapacidad pueden trabajar? ¿Por qué?

R: Si, porque si les dan tareas acorde a sus posibilidades, cualquier persona puede tener aptitudes para determinadas cosas.

2) Qué Es para vos la integración laboral?

R: Es la posibilidad que tiene una persona con discapacidad de sentirse integrada al resto. No solamente es importante por el trabajo, sino también por la parte social.

3) ¿Cuál es tu experiencia en integración laboral?

R: Maravillosa. Gracias a la posibilidad que tuvo mi hija de ingresar cuando la Municipalidad local abrió el cupo obligatorio que tienen todos los organismos oficiales de tener el 4% de empleados con alguna discapacidad.

4) ¿Qué aspectos positivos y negativos podés mencionar de esta experiencia?

R: ¿Negativos? De mi parte ninguno. Positivos, todos, porque la PCD siente la dignidad de tener un trabajo; y que su esfuerzo no sólo que es remunerado sino que es valorado por el resto que no son sus iguales.

5) ¿Cómo creés que impacta en el entorno familiar de una PCD su inserción laboral?

R: En forma positiva. Aunque la aceptación por parte de la familia viene mucho antes y no sólo porque trabaje. O sea, no sólo por la inserción laboral, yo no creo que dependa sólo de la inserción laboral sino de que el entorno acepte a la persona por el sólo hecho de ser persona o por tener discapacidad.

6) ¿Cuáles son para vos las dificultades u obstáculos para la integración laboral de las PCD?

R: La falta de información que tiene la persona que los debería integrar. Por miedo, por desconocimiento. Se debería partir de la base de que son personas, pero no saben, no conocen, entonces no se animan.

7) ¿Creés que la normativa vigente es suficiente para la integración laboral de las PCD? ¿Por qué?

R: Hasta donde yo conozco pienso que sí, pero creo que quizás debería haber más, para que pueda haber más personas integradas al trabajo.

8) ¿Algo que quieras agregar?

Stella Maris agregó: Todo depende no sólo de la aceptación, sino del respeto que tengamos para esa persona con discapacidad. Y partir todo de ahí, de la base de que son personas, pero bueno, no todos pensamos igual.

Entrevista N° 3

Entrevistado/a:

Nombre y Apellido: María A. Vázquez

Edad: 43

Profesión: Profesora en Educación Especial

La Prof. María A. Vázquez es docente de la Universidad Nacional de Río Cuarto en la carrera de Profesorado en Educación Especial, Presidenta de la Asociación Civil “Identidades” para personas con Discapacidades Múltiples (ACIPDIM) y supervisora pedagógica de dicha institución.

1) ¿Creés que las Personas con discapacidad pueden trabajar? ¿Por qué?

R: Si, obviamente que creo que pueden trabajar, como pueden cumplir todos los roles de adultos en relación al ámbito laboral, y porque tienen que aportar a la sociedad y no tener un rol sin responsabilidad o excluidos de lo que son las responsabilidades de la adultez. La participación, la autonomía van de la mano del trabajo.

2) ¿Qué Es para vos la integración laboral?

R: Para mi la integración laboral es la posibilidad de participar y aportar en un ámbito laboral desde lo que vos podés, tal cual uno lo hace. Uno cuando tiene un rol laboral hace eso, aporta y asume la responsabilidad en la medida de su formación, en la medida de su especificidad.

Me parece entonces que la integración laboral es eso, es el espacio donde compartimos el ámbito laboral, pero mirado desde el lugar de la participación. En donde la

PCD va a sumarse a una actividad, pero desde una participación activa, no un espacio social o de aprendizaje, esto es otra cosa.

La integración laboral tiene que ver concretamente con participar de la cadena de producción y de la responsabilidad laboral.

3) ¿Cuál es tu experiencia en integración laboral?

R: Ahora te voy a hablar desde el rol en ACIPDIM, desde la realidad de la persona con discapacidad múltiple.

A nosotras nos costaba mucho pensar en la formación, desde un programa educativo para el adulto, uno de los grandes baches que teníamos era precisamente cómo respetamos las motivaciones de las personas, de lo que realmente quieren hacer y no desde las opciones que le da uno como adulto, y llegamos hasta las pasantías, que sería la última parte de la formación, donde la persona hace una experiencia práctica en un espacio. O sea que mi experiencia tiene que ver con una instancia de formación.

Cuando llegamos a la parte de la implementación concreta, cuando vos tenés un empleador que tiene toda la buena gana -porque siguen siendo espacios que se dan desde la buena voluntad, lamentablemente-, no tenemos un encuadre que nos respalde, que nos asegure al empleador y a quien va a trabajar, de manera que nunca llega a concretarse la autonomía en el trabajo.

Es decir, llegamos hasta la formación, para llenar su curriculum, pero no hemos logrado tener una experiencia positiva, en el sentido de decir esta persona hizo este camino de formación y después se logró insertarla en este espacio laboral, eso no lo hemos podido concretar.

4) ¿Qué aspectos positivos y negativos podés mencionar de esta experiencia?

R: Positivo es todo lo que nos dá la inclusión, yo digo que nos desbura y nos pone de cara a la diversidad, donde la discapacidad es una arista más, pero no es la única; entonces nos saca del centro, porque pareciera que, cuando hablamos de integración, hablamos todo en relación a la discapacidad y, en realidad, la inclusión se plantea como un

escenario más amplio que permite que vos puedas presentar a tu estudiante y el otro, el del escenario común, pueda entender que existe una diversidad entre sus empleados. Entonces lo positivo es precisamente lo que te genera ese encuentro, porque cuando los actores empiezan a tener nombre y apellido, y vos compartís y empezás a mirar el potencial, ese convivir nos desborda a todos. Al que va a acompañar a la PCD descubre todo lo que realmente podía hacer; al empleado, que nunca se imaginó que se iba a cruzar con alguien así, y, de golpe, se da cuenta que puede cruzarse y que no se siente invadido, ni único responsable. Eso es todo lo positivo.

En cuanto a lo negativo, yo veo que así como saca las cosas buenas, también saca algunas miserias, porque hay una representación social de que el trabajo de la PCD vale menos; entonces hay discusiones que nunca las llegás a tener, por ejemplo, qué pensamos si esto deja de ser una experiencia como pasante y la PCD realmente viene a trabajar y vos lo empezás a ver como parte del grupo de empleados de la empresa; y ahí comienzan las dificultades. Esa es la parte negativa.

Negativa porque es una discusión que vos la llevás desde un punto de vista muy personal, porque no hay un encuadre que nos sostenga, uno se queda con estas cosas medias atragantadas, porque, en última instancia, terminás agradeciendo que al menos te dieron un poquito de espacio.

Entonces cuando uno enfrenta este tipo de experiencias de integración, trata de sacar lo positivo, porque lo negativo es bastante devastador.

Lo lamentable es que cuando la persona egresa del Centro Educativo terapéutico, se va con una experiencia de formación, pero después es la familia la que tiene que seguir remándola sola en esto de la integración laboral.

5) ¿Cómo creés que impacta en el entorno familiar de una PCD su inserción laboral?

R: La adultez nos pone de cara con temas con los que nosotros fuimos pensando e íbamos teniendo miedos. Cuando vos ves a un chico de 5 años con dificultades, decís bueno.... Lo abrazo, lo contengo ... Pero de golpe se te hizo adulto. Entonces todas las necesidades del adulto, que no son sólo las laborales. Yo soy muy crítica con la sociedad porque parece que hay PPP (planes primer paso) y ya con eso dormimos todos tranquilos,

pero el adulto es adulto en todos los órdenes de la vida, entonces nos quedan muchas cuentas pendientes, sobre todo si pensamos que éste adulto tiene papás aún más viejos, que están re podridos de venir remándola y se encuentran con una persona que egresa de un Centro terapéutico⁹), entonces te encontrás nuevamente con tu chico de 30 años otra vez en la cocina, diciendo ¿Qué hago?; es como que tenés que volver a arrancar.

Entonces terminás metiendo a tu hijo en un centro de día, aunque tenga potencial para trabajar, porque no tenés otra alternativa. Entonces la familia termina sintiendo un cansancio atroz. Y eso genera una expectativa y una actitud medio negativa, y así vemos a los papás peleadores y menos tolerantes. En realidad, están re podridos, entonces cuando alguien les ofrece un plan, la primera reacción es el descreimiento.... ¿Sabés cuántas veces escuché este discurso durante estos 30 años?... eso te dicen.

La familia está muy cansada, imagínate vos que a los 30 años de su hijo tienen que volver a empezar, a buscar un espacio donde ubicarlo, cuando en realidad, a los 30 años de tu hijo vos deberías estar preparado para que despegue, para que ande solo, para que forme su propia familia, etc.

6) ¿Cuáles son para vos las dificultades en la integración laboral de las PCD?

R: Antes de empezar con esta entrevista te dije... Esto tiene un costo social que nadie quiere pagar... Tiene que ver con un costo económico

Hace no mucho leí un libro que escribe Maraña, que es un español, una PCD que está bastante enojada, y escribe sobre la posibilidad de que la persona se autoadministre y pueda decidir... Y entonces yo pienso, mirá todo lo que nos falta, porque nosotros ni siquiera tenemos las voces de las PCD en cuenta. Nosotros acá en Argentina seguimos decidiendo por. Y ese es el costo que nadie quiere asumir, que la PCD decida.

La escuela especial te ofrece 3 talleres... ¿¿Y si a vos no te gusta eso?...

Salió la Convención sobre los Derechos de las PCD, se hace la reinterpretación de la Convención como se quiere, pero poner en el centro a la PCD y decirle hacé lo que te guste, pagarle... Ese es un costo social que nadie quiere pagar.

⁹ De los cuales se egresa como máximo a la edad de 26 años

Porque ello implica un rediseño de las reglas, implica que desde la persona con discapacidad sensorial, que yo pienso que tiene más potencial para participar y menos obstáculos, hasta la persona que tiene mayores dificultades puedan participar e integrarse, la regla me tiene que servir absolutamente para todos, y ese es el costo que no se quiere pagar.

La gente se queda tranquila si en ese porcentaje de integración laboral hay alguna persona con discapacidad motora o sensorial, pero ello no tiene que ser así. Si hablo de integración laboral, la regla me tiene que servir para todos, desde aquel que es más independiente a aquél que es más dependiente, porque es trabajo, es adultez, es derecho.

Entonces me parece que el mayor desafío es reinterpretar los derechos. Actualmente yo decido cuál es tu derecho, es decir, vos tenés derecho, pero yo te voy a decir cuál es la medida.

7) ¿Creés que la normativa vigente es suficiente para la integración laboral de las PCD? ¿Por qué?

R: Creo que no. Yo siempre dije que las leyes pueden ser muy bonitas

Hace falta la ley, pero también hace falta cambios en quien toma la posta de la formación. Nosotros seguimos con una ruptura muy grande entre educación y salud y la PCD es una sola, entonces qué pasa... Cuando llegamos a la adultez se corta la formación, pareciera que no tuvieran que aprehender nunca más nada.

Me parece que la ley nos puede ayudar a unir las partes, en torno a los servicios.

Entrevista N° 4

Entrevistado/a:

Nombre y Apellido: Ana Carolina Pérez

Edad: 38

Profesión: Profesora en Educación Especial

La Prof. Ana Carolina Pérez es docente de la Universidad Nacional de Río Cuarto en la carrera de Profesorado en Educación Especial y ex Coordinadora del Área de Discapacidad de la Municipalidad de Río cuarto.

1) ¿Creés que las Personas con discapacidad pueden trabajar? ¿Por qué?

R: Si, creo que todas las personas pueden trabajar. En el caso de la discapacidad por ahí es un tema bastante amplio y complejo, porque requiere de ciertos apoyos, de ciertas ayudas, pero todas las personas pueden trabajar.

Más allá de que esto es una convicción que yo tengo por mi formación, actualmente, con los nuevos paradigmas en discapacidad, lo que se intenta es valorizar el derecho de la persona a realizar su vida, a realizar su sueño y a mejorar su calidad de vida, me parece que en esto el trabajo es un eje fundamental.

2) ¿Qué es para vos la integración laboral?

R: La integración laboral es un proceso que está relacionado con esto que hablábamos recién sobre el derecho a trabajar y por qué el derecho a trabajar. Como en

cualquier persona, trabajar implica mejorar tu calidad de vida, implica realizarse personalmente; pero en el caso de las PCD, la integración laboral -como todos los otros procesos, la integración escolar, la integración social, etc.- es un proceso que requiere de ciertas ayudas o acompañamientos profesionales. En estos casos va a depender del tipo de discapacidad, de la situación personal, familiar y social de cada una de las PCD. Esto es, de acuerdo a la situación de cada PCD, será el apoyo que va a necesitar.

Cuando hablamos de apoyos, hablamos de distintas estrategias, programas, que pueden ser a nivel privado, pero que también pueden ser a nivel estatal. Yo soy una convencida de que es el Estado quien debe brindar esas herramientas y esos apoyos a todas las PCD.

3) ¿Cuál es tu experiencia en integración laboral?

R: Cuando estuve en el Área de Discapacidad de la Municipalidad de Río cuarto iniciamos un proyecto de integración laboral, un proyecto que actualmente sigue; y este proyecto se inició con lo que era la formación laboral. Porque cuando hablamos de integración laboral de las PCD o de inclusión laboral, así como decimos que es un derecho como tiene toda persona, también sabemos que tiene que estar formado o capacitado, como cualquier persona, para poder hacer un trabajo. Es decir, la integración no se tiene que dar por ser discapacitado, sino porque es una persona con discapacidad que puede realizar ese trabajo. Entonces cuando hablamos de integración laboral, uno de los ejes importantes es la formación. Y digo formación y no capacitación, porque en muchos casos no se trata solamente de aprender un oficio o una tarea específica, se trata de una formación en todo lo que hace al mundo del trabajo: hábitos, valores, otras cuestiones que muchas veces en discapacidad son importantes trabajar, que no son puntualmente del trabajo y que tienen que ver con esto, las cuestiones de autonomía, con la independencia, con habilidades de la vida diaria. Es como que todas esas cuestiones tenemos que trabajar a la hora de pensar en la integración laboral.

Entonces aquella propuesta comenzó con un programa de formación laboral, se inicia en el año 2005 con una capacitación específica en informática. Pero después, viendo estas cuestiones que te digo, fue creciendo y apuntó a una formación un poco más amplia; y vimos también que tenía que ser un proceso más amplio, más extendido en el tiempo, que

implicara no sólo unos meses de capacitación, sino una formación en otros aspectos y trabajar cuestiones teóricas, pero también cuestiones prácticas.

En discapacidad se habla mucho de aprehender en el lugar de trabajo y por eso surgió la idea de hacer prácticas laborales (no rentadas) en el lugar de trabajo.

A partir de ese programa se fue logrando, de alguna manera, lo que era la formación laboral de PCD.

En principio fue en algunos temas puntuales, como ser en auxiliar administrativo, luego se plantearon otros temas, tales como huerta, vivero, una capacitación específica para personas con discapacidad visual, pero era como que apuntábamos muy fuerte a la formación y a la formación en el lugar de trabajo.

Por otro lado, se trabajó en las incorporaciones de PCD, algunas que ya estaban trabajando en el municipio y otras que no. La idea era cumplir con el cupo del 4% al que está obligado el municipio, así que se trabajó en ese proceso.

Personalmente creo que, aunque es un logro importantísimo, hay varias cosas que habría que haber hecho de otra manera. Por suerte se hizo y uno puede ver lo que se hizo bien y lo que se hizo mal. Hoy en día creo que lo podríamos encarar de otra manera. Sabiendo que en estos procesos, según las personas, el tipo de discapacidad, el acompañamiento que haga la familia y muchas otras cuestiones, son procesos largos. Son procesos que requieren de mucho acompañamiento, acompañamiento profesional, a la persona, a la familia, a los lugares en donde se integre la PCD.

La integración laboral de las PCD es un tema nuevo socialmente hablando, desde los marcos teóricos tiene su tiempo, pero en la realidad es un tema relativamente nuevo.

Se presentan una serie de cuestiones que hay que trabajar previamente en los espacios de trabajo. No en todos lados están preparados para recibir a compañeros con alguna discapacidad. En algunos lugares, o en algunos casos, podemos hablar de que actitudinalmente no todo el mundo está preparado en cuanto a la formación, hay muchas cuestiones para trabajar. Hay veces en las que se dice ... bueno si ... cómo no vamos a recibir a alguien con discapacidad. Porque queda mal decir no, no quiero o no puedo o no me animo.

Entonces hay un montón de cuestiones que si no son bien trabajadas nos juegan en contra, porque la integración laboral de PCD es un proceso que le sirve a la PCD, que le

sirve a su familia, pero que también sirve como una acción de concientización a la sociedad sobre lo que puede o no puede hacer una PCD.

Cuando las experiencias son malas hacemos unos pasos para adelante y varios para atrás. En ese sentido yo creo que estos procesos deben ser más cuidados y más trabajados.

De todas maneras, es una suerte que se haya dado, porque hoy podemos estar revisando todas estas cuestiones, sino no lo podríamos hacer.

Otra cosa que valoro o rescato de esa experiencia es que ese proyecto fue creciendo porque fue algo que se hizo con otras instituciones, no se trabajó solo. Y esto es lo que tenemos que entender, en el ámbito de la discapacidad y en muchas otras problemáticas sociales, el tema de trabajar colaborativamente.

En este caso se trabajó con el CECIS (Centro Comercial e Industrial), con la Universidad Nacional de Río cuarto -con el apoyo de una cátedra especializada en el tema-, se trabajó también en otros espacios laborales que recibían a las PCD para que hicieran sus prácticas.

Me parece que eso de trabajar con el compromiso de varios actores implicados es lo que hizo más rica la experiencia, porque también te aporta distintas miradas. Creo que eso es necesario. Para estos procesos se hace necesario que varias instituciones trabajen en conjunto.

4) ¿Qué aspectos positivos y negativos podés mencionar de esta experiencia?

R: Positivos, como te decía, esto de la posibilidad de que un grupo de personas que, en el caso de la formación laboral, puedan realizar prácticas en un lugar de trabajo real, concreto.

Me parece que también fue rico para muchas familias. Porque el hecho de que un hijo pueda trabajar para algunas familias fue el principio, en otros casos hacía mucho que esperaban, depende también del tipo de discapacidad. No es lo mismo en una discapacidad motriz que en una mental.

Yo como parte de la municipalidad, pero también como parte de la universidad, creo que también fue muy rico para la universidad el hecho de poder trabajar sobre un proceso real.

Es como que este proceso nos muestra permanentemente qué es lo que realmente necesita el futuro profesional en educación especial para poder hacer estos procesos de integración laboral.

También en lo positivo ponemos todo lo que uno aprende a nivel personal en estos procesos, donde tenés que trabajar con otros actores, me parece que siempre es rico personal y profesionalmente.

Como aspectos negativos, remarco nuevamente esto de que pasan estas otras cosas en las que se deja un poco de lado la mirada profesional y qué era lo que necesitábamos antes de largar con esto o con aquello, lo cual es propio de estas instituciones muy burocráticas y muy atravesadas por lo político. Como que esos tiempos no están tan en sintonía.

Yo viéndolo desde el lado más profesional, me hubiera gustado que las cosas se prepararan un poco mejor en el caso de la integración laboral de las 44 PCD al municipio.

5) ¿Cómo creés que impacta en el entorno familiar de una PCD su inserción laboral?

R: Bueno, ese es un tema que también hay que trabajarlo mucho más, durante mucho tiempo antes. Como dije, no es lo mismo en una discapacidad motriz, visual o auditiva que una discapacidad intelectual; depende también del grado de dificultad que tenga la persona; depende si la discapacidad es de nacimiento o es adquirida cuando la persona es joven o adulta. Uno habla un poco en general, pero esas cuestiones tienen que estar presentes cuando uno analiza la situación.

Me parece que siempre impacta positivamente, porque el hecho de que los hijos puedan trabajar o se integren laboralmente es algo que todos los padres esperan.

Pero por qué digo que esto hay que trabajarlo un tiempo antes, sobre todo en la discapacidad intelectual o en el caso de alguna persona con una discapacidad motriz grave o

una discapacidad visual y auditiva. Porque hay padres que no imaginan que el hijo puede trabajar. Entonces nosotros como profesionales o como Estado, ofrecemos esto de la formación o posibilidad de integración, y la familia que tiene que acompañar este proceso no está preparada para esto que le ofrecemos. ¿Por qué? Porque, previamente, en las instituciones escolares o en alguna institución de rehabilitación no se trabajó esto de pensar y darle la posibilidad a la PCD, desde niño, de que empiece a proyectar lo que quiere hacer en su vida, de escucharla, saber qué es lo que imagina para su futuro o lo que siente. Muchas veces no se da esa posibilidad.

Y tampoco se da la posibilidad a la familia de que imagine un proyecto de vida para su hijo, que no sea solamente la rehabilitación o ir marcándole lo que los padres quieren o pueden.

En estas cuestiones yo creo que nunca hay una mala intención por parte de las instituciones ni por parte de la familia.

El tema es cómo a partir de estos nuevos modelos o paradigmas, vamos apoyando a la PCD y a la familia para trabajar esto de Bueno, escuchemos qué es lo que quiere hacer; qué es lo que planifica; acompañémoslo en su proyecto de vida, a él y a su familia.

Si trabajáramos eso desde mucho tiempo antes, a la hora de pensar en la formación y en la integración laboral, nos encontraríamos con una familia mejor preparada para acompañar estos procesos.

En ese sentido, me parece que a algunas familias se les hace un poco dificultoso, porque es como que nunca imaginaron esto... De pronto después aparece esto de que los hijos tienen el derecho a... Y después parece que el derecho es a trabajar, más allá de las condiciones o de las posibilidades que tengan los hijos. Es como que abrimos una puertita, que si no trabajamos un tiempo antes... Mi hijo tiene que ser integrado como sea...

La posibilidad de trabajo de una PCD me parece que impacta positivamente, en la persona y en la familia, y podríamos decir que igual que en cualquier persona, pero en realidad no es igual, me parece que es mucho más positivo, por esto de que muchas veces no imaginamos de que pueda trabajar. Y, además, ayuda a la PCD a su integración social, que muchas veces es dificultosa.

6) ¿Cuáles son para vos las dificultades en la integración laboral de las PCD?

R: Bueno, te acabo de mencionar una, el tema de poder preparar a la familia. Preparar a la familia y preparar a la misma PCD. No prepararla en una formación laboral, como te digo, desde los 5 años, pero... A cualquier chico de 5 años se le pregunta qué querés ser cuando seas grande... Y a veces a los chicos con discapacidad no se les pregunta eso, se los manda a rehabilitación, se los manda a la escuela, se los manda a la fonoaudióloga... Tienen una agenda peor que la de un adulto y muchas veces no se les pregunta qué es lo que quieren. Esto está cambiando.

Creo que prepararse para el trabajo es algo que todos hacemos desde esa pregunta a los 5 años.

Creo que la mirada sobre la PCD tiene que ser otra, y cuando esa mirada cambie, eso va a mejorar.

Otro de los obstáculos es la falta de concientización de la sociedad en general. Ese es un tema no menor, porque a veces trabajamos mucho sobre la formación de la PCD, sobre un montón de recursos para apuntalar esos procesos, pero si no preparamos esos espacios donde la persona tiene que integrarse laboralmente, me parece que eso puede hacer que esa etapa complique todo el proceso. Y acá también digo de nuevo: no de mala intención. A veces las personas tienen esta mirada sobre la PCD de la lástima, del pobrecito... bueno, puede hacer solamente esto, puede hacer sólo esta parte... Y esto complica el proceso de integración laboral. Entonces, esa mirada... Bueno, es un compañero más de trabajo, puede hacer esto, esto no, pero puede hacer lo otro, necesitará ayuda para algunas cosas, para otras no... Esa mirada me parece que nos ayudaría más.

Con esto quiero decir que cuando trabajamos en un proceso de integración laboral tenemos que pensar en trabajar con la PCD, con la familia y también con estos espacios y con la comunidad en general.

Y otro obstáculo que yo vi a partir de la práctica es que muchos de estos procesos necesitan ser acompañados o apuntalados por un acompañamiento profesional. Y ahí, no se si por desconocimiento de la cuestión legal o que realmente no está aceitado para

que se de, todavía no tenemos en claro si los papás -a través de la mutual- tienen que acompañar estos procesos, si el Estado tiene que tener una estructura que acompañe esos procesos de integración, más allá de que la persona esté en un programa o no. Me parece que esas son cuestiones desde lo operativo que todavía no tenemos en claro, probablemente porque estos procesos sean en lo concreto muy nuevos y que son absolutamente necesarios. A veces tenemos la formación, la persona lista, conseguimos el lugar, hay una posibilidad de integración, incluso hoy en día con los PPP y todos estos programas, ¿Pero qué pasa con ese acompañamiento tan fundamental que tenemos que hacer? Porque la formación en el lugar de trabajo es importantísima en estos casos... y bueno.... ¿Cómo la resolvemos? Ahí es como que no tenemos un mecanismo muy aceitado como para decir vaya acá, vaya allá.... Ahí me parece que hacemos agua.

7) ¿Creés que la normativa vigente es suficiente para la integración laboral de las PCD? ¿Por qué?

R: No tengo claridad sobre el tema, pero a partir del trabajo en el Área de Discapacidad muchas veces se podía ver como que hay mucha normativa en relación a discapacidad, el tema es que no se si toda se aplica. Yo desconozco estas cuestiones más técnicas, que a veces vos decís.... Si claro está la ley, pero falta la reglamentación y como no está reglamentada no podemos hacer esto, no podemos hacer aquello.

Me parece que sí hay una normativa importante en cuanto al derecho a trabajar, puntualmente en este tema, y hay mucha normativa en cuanto a varios aspectos. Lo que no se si hay o si falta reglamentar o qué es lo que nos falta, es sobre estos aspectos más puntuales que hacen a hacer efectivo el proceso de integración laboral. Ahí me parece que a veces nos agarramos de bueno.... Si tiene obra social, tiene que acompañar la rehabilitación, entonces pongamos que este proceso de formación laboral es una rehabilitación para la persona. Es como que le buscamos la vuelta y se la encontramos, pero no se si hay tanta claridad en cuanto hacer efectivo los procesos de integración laboral.

Se que es mucha, pero no estoy segura de que ahí estemos bien.

Formulario descriptivo del Trabajo Final de Graduación

Este formulario estará completo sólo si se acompaña de la presentación de un resumen en castellano y un abstract en inglés del TFG

El mismo deberá incorporarse a las versiones impresas del TFG, previa aprobación del resumen en castellano por parte de la CAE evaluadora.

Recomendaciones para la generación del "resumen" o "abstract" (inglés)

“Constituye una anticipación condensada del problema que se desarrollará en forma más extensa en el trabajo escrito. Su objetivo es orientar al lector a identificar el contenido básico del texto en forma rápida y a determinar su relevancia. Su extensión varía entre 150/350 palabras. Incluye en forma clara y breve: los objetivos y alcances del estudio, los procedimientos básicos, los contenidos y los resultados. Escrito en un solo párrafo, en tercera persona, contiene únicamente ideas centrales; no tiene citas, abreviaturas, ni referencias bibliográficas. En general el autor debe asegurar que el resumen refleje correctamente el propósito y el contenido, sin incluir información que no esté presente en el cuerpo del escrito.

Debe ser conciso y específico”. Deberá contener seis palabras clave.

Identificación del Autor

Apellido y nombre del autor:	D'Yntino Carlos Darío
E-mail:	cdyntino@intercity.net.ar
Título de grado que obtiene:	Abogado

Identificación del Trabajo Final de Graduación

Título del TFG en español	La Integración Laboral de las Personas con Discapacidad en los Organismos Públicos
---------------------------	---

Título del TFG en inglés	Labor Integration of people with deisabilities in public agencies
Tipo de TFG (PAP, PIA, IDC)	Proyecto de Investigación Aplicada (PIA)
Integrantes de la CAE	Prof. Juan Manuel Mocoroa – Prof. Darío Esteban Rossi
Fecha de último coloquio con la CAE	28/10/2013
Versión digital del TFG: contenido y tipo de archivo en el que fue guardado	Trabajo Final de Graduación - PDF

Autorización de publicación en formato electrónico

Autorizo por la presente, a la Biblioteca de la Universidad Empresarial Siglo 21 a publicar la versión electrónica de mi tesis. (marcar con una cruz lo que corresponda)

Autorización de Publicación electrónica:

- Si, inmediatamente**
- Si, después de mes(es)**
- No autorizo**

Firma del alumno