

# SESIONES ORDINARIAS

## 2002

# ORDEN DEL DIA N° 413

### COMISIONES DE DISCAPACIDAD Y DE LEGISLACION DEL TRABAJO

Impreso el día 24 de junio de 2002

Término del artículo 113: 3 de julio de 2002

SUMARIO: **Ley 22.431** sobre régimen de inserción laboral para personas con discapacidad. Modificación. **Herzovich y otros.** (736-D.-2002.)

#### Dictamen de las comisiones

#### *Honorable Cámara:*

Las comisiones de Discapacidad y de Legislación del Trabajo han considerado el proyecto de ley de la señora diputada Herzovich y otros señores diputados sobre régimen de inserción laboral para personas con discapacidad; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan la sanción del siguiente

#### PROYECTO DE LEY

#### *El Senado y Cámara de Diputados,...*

Artículo 1° – Modifícase el artículo 8° de la ley 22.431, que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 8°: 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 el 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.

Art. 2° – Incorpórase como artículo 8° bis a la ley 22.431 el siguiente:

Artículo 8º bis: Los sujetos enumerados en el primer párrafo del artículo anterior 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.

Art. 3º – Invítase a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a la presente ley.

Art. 4º – El Poder Ejecutivo nacional reglamentará las disposiciones de la presente ley dentro de los noventa (90) días de su promulgación.

Art. 5º – Deróganse las normas y/o disposiciones que se opongan a la presente.

Art. 6º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de las comisiones, 18 de junio de 2002.

*Teresa H. Ferrari de Grand. – Saúl E. Ubaldini. – María E. Herzovich. – Melchor A. Posse. – Irma A. Foresi. – Adriana R. Bortolozzi. – Graciela I. Gastañaga. – Nora A. Chiacchio. – Fabián De Nuccio. – Luis A. Sebriano. – Guillermo E. Alchouron. – Omar E. Becerra. – Jesús A. Blanco. – Marcela A. Bordenave. – Dante O. Canevarolo. – Alicia A. Castro. – Oscar F. González. – Beatriz N. Goy. – María T. Lernoud. – Miguel A. Mastrogiácomo. – Araceli E. Méndez de Ferreyra. – Miguel R. D. Mukdise. – Marta L. Osorio. – Lorenzo A. Pepe. – Claudio H. Pérez Martínez. – Alberto J. Piccinini. – José A. Rosselli. – Margarita R. Stolbizer. – Ovidio O. Zúñiga.*

## INFORME

*Honorable Cámara:*

Las comisiones de Discapacidad y de Legislación del Trabajo en la consideración del proyecto de ley de la señora diputada Herzovich y otros señores diputados sobre régimen de inserción laboral para personas con discapacidad, han aceptado que los fundamentos que lo sustentan expresan el motivo del mismo y acuerdan que resultan innecesarios agregar otros conceptos a los expuestos en ellos.

*Teresa H. Ferrari de Grand.*

## FUNDAMENTOS

Señor presidente:

Ya han transcurrido más de 20 años desde la sanción y promulgación de la ley 22.431 que instituyó un sistema de protección integral de las personas discapacitadas.

Aún así, los preceptos de la citada norma están tan lejos de cumplirse en algunas áreas –particular-

mente en la laboral– que los reclamos de la sociedad civil son cada vez más claros y apremiantes.

En este sentido, viene al caso citar algunos párrafos de la “Carta Abierta sobre Ciudadanía y Derecho a la Integración de las Personas con Discapacidad”, resumen de las jornadas realizadas los días 3 y 4 de octubre de 2001, organizadas por CTA, FORO PRO, REDI, AMIA, CELS, APDH y Arquidiócesis de Buenos Aires:

“Afirmamos que en la Argentina, a pesar de los avances normativos, fruto de la legislación específica, los tratados internacionales de derechos humanos, particularmente la Convención Americana sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación de las Personas con Discapacidad (ley 25.280) y del texto de la Constitución Nacional reformada en 1994, se invisibiliza, discrimina y excluye a las personas con discapacidad en lo social, político, laboral, económico y cultural...

“...La escasa inserción laboral de las personas con discapacidad ha llevado los índices de desocupación a más del 90 %. Nuevamente es el prejuicio, la ausencia de políticas efectivas y la discriminación lo que nos ha llevado a esta situación de flagrante injusticia. Todo lo normativo se incumple en este campo: el cupo del 4 % en el empleo público; la promoción eficaz del trabajo protegido –definidamente ausente– y la muy reducida apertura del mercado de trabajo para los trabajadores con discapacidad que han recibido preparación profesional o técnica específica que los convierten en competitivos...

“...A las y los legisladores y funcionarios del Poder Ejecutivo les exigimos genuina voluntad política para elevar las condiciones y la calidad de vida de las personas con discapacidad a partir del pleno reconocimiento de su condición ciudadana, es decir, como sujetos plenos de derecho. La discapacidad con toda su diversidad de dimensiones debe ser un tema de estado, no relegado a un abordaje meramente asistencial ni delegado, con deserción de las agencias del sector público, en la sociedad civil...”

Dentro del marco normativo internacional, las Normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad (Naciones Unidas, New York, 1993), en su artículo 7º afirman que los Estados deben reconocer el principio de que las personas con discapacidad deben estar facultadas para ejercer sus derechos humanos, en particular en materia de empleo; que deben apoyar activamente la integración de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo y que, en su calidad de empleadores, deben crear las condiciones favorables para el empleo de personas con discapacidad en el sector público.

El presente proyecto de ley pretende introducir algunas significativas modificaciones al artículo 8º de la ley 22.431 a fin de tomarlo más definidamente imperativo, operativo y adecuado a las características y modalidades de contratación del Estado nacional, como consecuencia de los cambios que se

han operado en él en la última década. Al respecto sugerimos:

1. Especificar claramente que el concepto “Estado nacional” incluye a sus tres Poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) para que no queden dudas de que la obligatoriedad del 4 % les incumbe a todos ellos.

2. Incorporar a las empresas concesionarias de servicios públicos en la obligatoriedad del cupo. Esto es así debido a que en 1981, cuando se promulga la ley 22.431, el aparato estatal incluía a numerosas empresas del Estado prestadoras de servicios públicos que en la década del '90 fueron concesionados, lo cual redujo considerablemente sus dimensiones. Como antecedentes de esta inclusión en nuestra legislación podemos citar:

a) El artículo 1° de la ley 24.308 (1994 - Pequeños Comercios), modificatorio del artículo 11 de la ley 22.431 que establece “se incorporarán a este régimen las empresas privadas que brinden servicios públicos”.

b) La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que en su artículo 43 establece que la Ciudad “...asegura un cupo del 5 % del personal para las personas con necesidades especiales, con incorporación gradual en la forma que la ley determine. En todo contrato de concesión de servicios o de transferencia de actividades al sector privado, se preverá la aplicación estricta de esta disposición...”.

3. Eliminar la frase “y la Municipalidad de Buenos Aires” ya que esto es anterior a las reformas de la Constitución Nacional de 1994 que le dio autonomía y gobierno propio. Lo importante aquí, tal como lo mencionamos en el párrafo anterior, es que el cupo está garantizado en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y es superior al previsto en la ley 22.431.

4. Reemplazar la expresión “personas discapacitadas” por “personas con discapacidad” que implica un giro conceptual que va de enfocar y centrar la cuestión en el impedimento y la deficiencia a considerar a la persona con toda su potencialidad que, más allá de lo anterior, se encuentra en situación de desventaja cultural, económica, educativa y laboral básicamente en función de los patrones sociales dominantes y de una sociedad que no produce los cambios y la remoción de obstáculos necesarios para que esa desventaja se neutralice (paso del modelo “médico” al modelo “social”).

5. Establecer, además del 4 %, reservas de puestos a ser cubiertos exclusivamente por personas con discapacidad. Esta es una de las modalidades más concretas para que la preferencia de ingreso tenga eficacia, ya que supone necesariamente un análisis de tareas y definición de perfiles y condiciones a fin de contar con puestos posibles de ser ocupados por personas con distintas discapacidades. Los puestos reservados permitirían también asegurar el cumplimiento de las condiciones de accesibilidad y facilitaría la provisión de los medios, instrumentos y

apoyos necesarios para realizar adecuadamente las tareas, y el dictado de cursos de capacitación específicos para el rol que se tiene reservado, focalizando la cuestión hacia la potenciación de las capacidades remanentes. La combinación de proporción de empleados con discapacidad y reservas de puestos de trabajo ya estaba sugerida en el punto 31 de la “Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos N° 99” (OIT - Ginebra, 1955), específicamente en el título VII “Medidas para aumentar las oportunidades de empleo”.

6. Incorporar que la obligatoriedad del cupo se cumpla tanto en planta permanente como con los contratados cualquiera sea la modalidad de contratación, inclusive los realizados con organismos internacionales.

7. Fijar que las vacantes que se produzcan en los distintos organismos sean ocupados prioritariamente por personas con discapacidad idóneas para el cargo, a fin de asegurar y acelerar el proceso de ingreso a los puestos de trabajo dentro del Estado nacional en su rol de empleador lo cual, a su vez, permitirá afianzar y consolidar la postura estatal para promover en el sector privado de la economía la integración laboral en ambientes normalizados. “Las autoridades competentes deberían ... convertirse en empleadores modelo en materia de contratación de mujeres y hombres discapacitados...” (Proyecto de repertorio de recomendaciones prácticas sobre la gestión de las discapacidades en el lugar de trabajo -OIT-, Ginebra, 2001).

8. Establecer que todas las vacantes sean informadas obligatoriamente al Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos en donde funciona una bolsa de trabajo para personas con discapacidad.

9. Otorgar prioridad de ingreso a la persona con discapacidad en aquellos entes que al efectuar una convocatoria para cubrir puestos de trabajo no tengan realizado y/o no mantengan actualizado un relevamiento de su nivel de cumplimiento del cupo obligatorio. La prioridad de ingreso no debe resultar extraña, siendo que en numerosos convenios colectivos que rigen en la APN (ejemplo: AFIP, ANSES, Lotería Nacional, entre otros) se exceptúa del orden de méritos a hijos o cónyuges de agentes del sector en actividad, jubilados, desvinculados por causas gremiales o políticas o fallecidos, en tanto que no se incorpora ninguna preferencia de ingreso para las personas con discapacidad, a pesar del imperativo establecido en el artículo 81 de la ley 22.431.

10. Imponer sanciones específicas a los funcionarios responsables de los entes que incumplen el 4%.

11. Asegurar que en los niveles de menor rango normativo no se incluyan cláusulas o frases que alteren el espíritu de la ley y que atenten contra la igualdad de oportunidades y de trato que debe regir en el proceso de selección e ingreso al empleo público. “Las pruebas de selección y preselección

de candidatos deberían centrarse en las aptitudes, los conocimientos y las capacidades específicas que se consideren esenciales para las funciones del puesto vacante... Los miembros de los grupos que realicen las entrevistas, tanto en el sector privado como en el público, deberían recibir orientación sobre el proceso de entrevista y selección de personas discapacitadas, sobre todo cuando compiten en pie de igualdad con los demás candidatos...” (Proyecto de recomendaciones..., 2001).

12. Garantizar los ajustes materiales y no materiales dentro del ámbito laboral. Para la contratación de personas con discapacidad, en algunos casos, no en todos, tal vez sea preciso realizar adaptaciones en el lugar de trabajo, en las herramientas y equipos, o en el contenido de las tareas a realizar a fin de facilitar un rendimiento laboral óptimo. Sin estos llamados “ajustes materiales y no materiales” la integración laboral puede transformarse en un simple “hacer como que trabajan” para justificar que se está cumpliendo el imperativo legal. “Los hombres y mujeres con discapacidad con las aptitudes adecuadas, en el puesto de trabajo apropiado y con el requerido apoyo, son empleados capaces y responsables, y miembros valiosos desde el punto de vista económico” (Proyecto de recomendaciones..., 2001).

13. Agregar un artículo 8° bis a la ley 22.431 que establezca una prioridad de compra de los insumos producidos por empresas que contraten personas con discapacidad, a fin de agregar un incentivo que contribuya desde el sector público a promover la inserción laboral de las personas con discapacidad en el sector privado.

Si acordamos, tal como se la considera en el Convenio N° 159 de la OIT (1983) sobre “Readaptación profesional y el empleo de las personas inválidas”, aprobado en la Argentina en 1987 por ley 23.462, que la discapacidad es una situación de desventaja laboral que puede y debería ser corregida mediante un conjunto de medidas de política, reglamentaciones, programas y servicios; y adherimos a las sugerencias del ya mencionado “Proyecto de repertorio de recomendaciones... 2001” que enfatizan los beneficios resultantes de la contratación de personas con discapacidad para la sociedad en general (entre ellos, la reducción de los costos de las prestaciones públicas de discapacidad y el consecuente aumento de los aportes de las personas con discapacidad integradas en el mercado de trabajo, mediante el pago de impuestos y seguro social), podríamos afirmar que en una tarea de cooperación entre las asociaciones de empleadores privados, asociaciones de trabajadores, asociaciones de ONG dedicadas a las personas con discapacidad, las mismas personas con discapacidad y el Estado liderando este proceso, podrían abrirse numerosos espacios públicos y privados para encontrar puestos de trabajo que correspondan a las aptitudes, capacidad de trabajo e intereses de los diversos grupos que integran el colectivo de personas con discapacidad.

Para concluir, y sin dejar de reconocer los condicionamientos de la situación socioeconómica nacional y del contexto internacional, quisiera transcribir algunas ideas con las que Pedro Tuset del Pino introduce a su obra *La contratación de trabajadores minusválidos* (España):

“A nadie se le escapa que el problema del empleo y, más concretamente, la búsqueda y pérdida del mismo, supone una de las cuestiones más acuciantes con que se enfrentan las sociedades industrialmente más avanzadas como es el caso de la española. Y es que el acceso al mundo laboral es un derecho básico y una de las formas más positivas para lograr la integración social y la vida autónoma de las personas.

”Sin embargo, existen determinados colectivos o grupos que por sus especiales características de desarraigo, falta de formación y preparación se ven en mayor medida afectados en su integración laboral...

”De entre ellos destacan las personas disminuidas, aquellas que en mayor o menor grado padecen limitaciones físicas, psíquicas o sensoriales impidiéndoles realizar una vida tanto social como laboral en condiciones de normalidad con respecto a quienes no están afectados por dicha situación desventajosa.

”...este colectivo reclama una política de empleo basada en la igualdad de oportunidades y en la exclusión de cualquier atisbo de discriminación negativa...”

Con la convicción de que los fundamentos avalan la relevancia del presente proyecto de ley, es que solicito a mis pares me acompañen en su aprobación.

*María E. Herzovich. – Irma F. Parentella.  
– Héctor R. Romero.*

## ANTECEDENTE

### PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados,...*

### INSERCIÓN LABORAL PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Artículo 1° – Modifícase el artículo 8° de la ley 22.431, que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 8°: 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 establecer reservas de puestos de trabajo a ser ocupados exclusivamente por 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.

El porcentaje determinado en el párrafo anterior será de cumplimiento obligatorio tanto para el personal de planta permanente como para los contratados, cualquiera sea la modalidad de contratación. 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 el puesto o cargo que deba cubrirse. Dichas vacantes deberán obligatoriamente ser informadas junto a una evaluación del perfil del puesto a cubrir al Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos.

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.

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.

Art. 2° – Incorpórase como artículo 8° bis a la ley 22.431 el siguiente:

Artículo 8° bis: Los sujetos enumerados en el primer párrafo del artículo anterior priorizarán, 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.

Art. 3° – Invítase a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a la presente ley.

Art. 4° – El Poder Ejecutivo nacional reglamentará las disposiciones de la presente ley dentro de los noventa (90) días de su promulgación.

Art. 5° – Deróganse las normas y/o disposiciones que se opongan a la presente.

Art. 6° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

*María E. Herzovich. – Irma F. Parentella.  
– Héctor R. Romero.*

