



**FLACSO**  
ARGENTINA

PROGRAMA DE POLÍTICAS SOCIALES

MAESTRÍA EN DISEÑO Y GESTIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES

**EMPLEO PUBLICO Y DISCAPACIDAD.**  
De un escenario imperfecto a la búsqueda de la inclusión

**Tesis para optar por el grado académico de Magíster**

**Tesista Gabriela Gutiérrez**

**Director de Tesis Alejandro Enrique**

**Fecha: 30/04/2024**

**Segunda versión: 14/10/2024**

## **Resumen**

En Argentina, aproximadamente un 13% de la población tiene algún tipo de discapacidad, una condición que implica desigualdades en su participación social. Aunque el marco normativo vigente es muy avanzado en la materia, no logra generar acciones destinadas a cambiar conductas ni generar mejoras en las condiciones de vida de este universo. La población con discapacidad en el país precisa de intervenciones estatales que intenten mitigar las condiciones de asimetría en las que debe desarrollarse, las mismas tienen como consecuencia vulnerabilidad socioeconómica, tales como una baja oferta de trabajo, un menor nivel educativo, mayor necesidad de cuidados y condiciones de fragilidad en su salud.

¿Qué sucede con las personas con discapacidad que trabajan en la APN?

## **Palabras Clave**

Discapacidad, Derechos, Modelo Social de la Discapacidad, Empleo Público, Políticas Públicas.

## **Brief**

In Argentina, approximately 13% of the population has some type of disability, a condition that implies inequalities in their social participation. Although the current regulatory framework is very advanced in the matter, it fails to generate actions aimed at changing behaviors or generating improvements in the living conditions of this universe. The population with disabilities in the country requires state interventions that attempt to mitigate the conditions of asymmetry in which they must develop, which

result in socioeconomic vulnerability, such as a low job offer, a lower educational level, a greater need for care and fragile health conditions.

¿What happens to people with disabilities who work in the APN?

### **Keywords**

Disability, Rights, Social Model of Disability, Public Employment, Public Policies.

## Índice

1. Introducción	5
2. Presentación del problema de investigación.	8
3. Estado del arte	11
3.1 De qué hablamos cuando hablamos de discapacidad	11
3.2 De la construcción de políticas sociales	28
3.3 Leyes y regulaciones en Argentina	42
4. Consideraciones metodológicas	48
5. Resultados de la investigación	75
6. Conclusiones	85
7. Referencias bibliográficas	89

...” No somos pobrecitos. No somos angelitos. No somos especiales, especiales son las pizzas. No tenemos capacidades diferentes, capacidades diferentes tienen un balde y un vaso. Somos personas con discapacidad. Personas” ...

Constanza Orbaiz,  
psicopedagoga, convive con una parálisis cerebral desde su nacimiento.

## 1. Introducción

Esta tesis surge de una deuda y una inquietud. Una larga deuda conmigo misma, vinculada a la necesidad y - no menos importante - a la posibilidad de concluir un ciclo en esta casa de estudios; ciclo que tuvo su inicio allá por el año 2005 y que, tras varios intentos fallidos, finalmente encuentra su fin.

Me motiva un profundo interrogante surgido en torno a la experiencia laboral desarrollada entre los años 2022 y 2023, en la Dirección de Procesos de Selección de Personal, de la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP), Secretaría de gestión y Empleo Público (SGyEP) perteneciente a la Jefatura de Gabinete de Ministros, mientras se realizaban los procesos concursales del Agrupamiento General como del Agrupamiento Profesional. Mientras esto sucedía, pude observar el bajo cumplimiento del cupo laboral estipulado por la Ley N° 22431, la misma establece que es una obligación del Estado asegurar a las personas con discapacidad su derecho a trabajar. Para que esa obligación se implemente, el Estado debe tener empleadas al menos a un 4% de personas con discapacidad (PCD) en la nómina de personal. Están obligados a cumplir con ese cupo:

- El Poder Ejecutivo Nacional.
- El Poder Legislativo Nacional.
- El Poder Judicial de la Nación.
- Los organismos del Estado.
- Las empresas del Estado.
- Las empresas privadas que son concesionarias de servicios públicos.

Es menester aclarar que el porcentaje del 4% del personal del Estado se aplica sobre todas las modalidades de empleo: planta efectiva, contratos y servicios tercerizados.

Otro detalle llamó mi atención, y en las veedurías gremiales y en la composición de los Comités, (en especial en aquellos para los cargos con reserva), la representación de este universo fue prácticamente nula. Es así, como empecé a reflexionar sobre la presencia de las PCD al interior del Estado argentino. La Administración Pública Nacional (APN) ¿ha generado mecanismos destinados a su contención e inclusión? ¿Son suficientes? ¿Se realizan acciones de visibilización y concientización de la presencia de este colectivo?

En un espacio desde el cual emanan los lineamientos de Empleo Público para la jurisdicción nacional, tal como es la Secretaría de Gestión y Empleo Público (SGyEP), asistíamos a un escenario distópico donde la inclusión era discursiva, más en la praxis, ¿qué sucedía?

El complejo entramado de la APN y la ausencia de ajustes del entorno en el cual desempeñamos nuestras tareas ¿obran como terreno hostil para este universo? ¿No debería llamar nuestra atención como servidores públicos que aún hoy encontremos este tipo de escenarios? Ya es momento de que este tipo de situaciones nos interpelen y guíen nuestros pasos hacia una acción efectiva.

El presente trabajo tiene como disparador un análisis del concepto de Discapacidad desde el abordaje inicial desde la centrado en una mirada médica, a una mirada que pone el foco en barreras como es la perspectiva del modelo social. La unidad de análisis de mi estudio será la SGyEP puesto que, como se mencionó en el párrafo anterior, es el órgano rector en materia de Empleo Público para la órbita nacional, y es también referente en todo el país en la temática. Me propongo investigar iniciando con una recopilación bibliográfica e incorporar también la voz de algunos informantes clave de personas del área.

Por último y no menos importante, quiero dar las gracias:

A Sebastián, por haber estado a la altura de todo siempre, por creer y querer. A Camila, mi niña maga por ser luz en las sombras y el motor de todas las cosas.

A mis padres, por ser siempre cálido refugio e impulso. A mi hermano y a su familia, por la incondicionalidad.

Quiero agradecer especialmente a Alejandro Enrique, mi tutor, quien con infinita generosidad y meticulosa paciencia ha acompañado este proceso de caos y construcción permanente de esta titubeante y poco disciplinada tesista.

A Julieta, amiga, consejera, editora y mucho más, por destinar tiempo en el momento más importante de su vida mientras aguarda expectante la llegada de Juani.

A Luciano Andrenacci y a Vilma Paura, que ayudaron en grande para que todo esto sea posible.

## 2. Presentación del problema de investigación

Las personas con discapacidad siguen encontrando barreras para participar en igualdad de condiciones con las demás personas en la vida social, y se siguen vulnerando sus derechos humanos. Los prejuicios, la desinformación, la discriminación, infantilización, invisibilización y falta de accesibilidad en los distintos espacios de participación les impiden llevar una vida independiente, con apoyo si es necesario, que les permita poder trabajar, acceder a la justicia o tomar decisiones sobre su salud sexual y reproductiva (UNPRPD<sup>1</sup>, 2023).

Si como sociedad hicimos grandes avances en cuanto al reconocimiento de derechos y contamos con una amplia biblioteca cubierta de normativa que se ha propuesto estrechar asimetrías y morigerar adversidades; ¿Por qué seguimos encontrando escenarios adversos para las PCD? ¿por qué fallamos en construir espacios de trabajo en los cuales estos avances no se evidencian? Y en especial ¿por qué sucede esto en un órgano rector en materia de Empleo Público?

Impulsada por estos interrogantes empecé mi camino, en un entorno que me era y me es familiar, buscando información de un objeto de estudio desconocido para mí.

La hipótesis que guía esta tesis es la siguiente:

La percepción que las Políticas Públicas en materia de reconocimiento de derechos son una condición necesaria, pero no suficiente para generar una mejora en las condiciones de vida de las personas con discapacidad, en particular en lo que atañe a su inserción laboral en la Administración Pública Nacional.

---

<sup>1</sup> Fondo de las Naciones Unidas por los Derechos de las Personas con Discapacidad (UNPRPD) — que reúne a agencias de la ONU, gobiernos, organizaciones de personas con discapacidad y la sociedad civil-.

### Objetivo General:

Describir lo sucedido en el período 2019-2023 al interior de la Secretaría de Gestión y Empleo Público en lo atinente a la implementación de políticas destinadas a la inclusión de Personas con Discapacidad en la APN.

### Objetivos específicos:

1. Detallar la normativa nacional e internacional que tiene como población objetivo a las Personas con Discapacidad.
2. Enunciar la relación entre Empleo Público y Discapacidad.
3. Identificar oportunidades de mejora para el órgano rector en materia de Empleo Público que propicien entornos inclusivos y respetuosos de sus necesidades.

Las personas con discapacidad no poseen igual acceso a la atención de salud, a la educación ni a las oportunidades laborales que las demás personas. De acuerdo a las Naciones Unidas, siete de cada diez personas con discapacidad ni trabajan ni buscan empleo, es decir se encuentran inactivas (ni trabajan ni buscan trabajo). Adicionalmente, padecen largos periodos de desempleo que conducen a muchas de ellas bien a la inactividad bien a aceptar trabajos en la economía informal. Por consiguiente, sus ganancias son inferiores a las de los otros trabajadores, circunstancia que repercute directamente en su poder adquisitivo y su nivel de vida (Noticias ONU, 2022). Como consecuencia de lo anterior, tampoco reciben los servicios y prestaciones que necesitan quedando así excluidos de muchas actividades de la vida cotidiana.

Quisiera concentrarme en la inclusión laboral de este colectivo, partiendo de la idea de que el trabajo digno es prioritario en la vida y para el desarrollo de las personas. La base de datos Organización Internacional del Trabajo (OIT) pone de manifiesto los retos del mercado laboral de las personas con discapacidad. Se calcula que hay 1.000 millones de personas con discapacidad en el mundo, es decir, el 15% de la población mundial. La

mayoría de ellas están en edad de trabajar. En ILOSTAT están disponibles indicadores del mercado laboral que dan cuenta de los numerosos retos a los que se enfrentan las personas con discapacidad en comparación con las personas sin discapacidad cuando se trata del mundo del trabajo (ILO, 2022).

Entonces, sabemos que Argentina posee hitos en el reconocimiento de las PCD como sujetos de derechos, y legitima ese reconocimiento con una estructura institucional y de prestación de servicios para las PCD. Ahora bien, si estas condiciones están dadas, ¿por qué la inserción laboral en el Empleo Público no se da de manera plena?

### **3. Estado del arte.**

#### ***3.1 De qué hablamos cuando hablamos de discapacidad***

Para poder avanzar con este planteo, deseo primero indagar sobre el concepto de Discapacidad. ¿Qué es? Según la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), -aprobada por la ONU en diciembre de 2006, y que en Argentina cuenta con carácter constitucional por la Ley N° 26378 del año 2008-; la Discapacidad es el resultado de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras que presenta su entorno.

La Convención en su artículo I – Propósito- afirma que pretende promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por parte de todas las personas con discapacidad, y el respeto de su dignidad inherente, haciéndose eco de un cambio importante en la comprensión de la discapacidad y en las respuestas mundiales a este problema. Cuando habla de las personas con discapacidad está dando cuenta de aquellas que tienen 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 (CDPD, 2006: 4).

Desde la entrada en vigencia de la CDPD en el año 2006, la discapacidad empezó a ser considerada, en medida creciente, como una cuestión de derechos humanos puesto que propone una perspectiva que visibiliza y reconoce a la persona con discapacidad como un sujeto de derecho, no sólo en su titularidad sino también en su ejercicio.

Sumado a este antecedente, el Informe Mundial sobre la Discapacidad del año 2011, plantea que existe un conjunto creciente de evidencia que asevera que las personas con discapacidad se encuentran en una peor situación socioeconómica y sufren más pobreza que las personas sin discapacidad, razón por la cual su desarrollo encuentra grandes limitantes. Entre sus disposiciones más relevantes está la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y la protección social (OMS y Banco Mundial,

2011).

Del Informe mencionado en el párrafo anterior, también se evidencia que más de 1000 millones de personas viven con algún tipo de discapacidad, es decir, alrededor del 15% de la población mundial. Son los grupos de edad más avanzada, los que corren mayor riesgo y, por otro lado, la discapacidad en la población infantil también alcanza una cifra considerable. Los autores resaltan que “Pese a la magnitud del tema, no hay conciencia ni información científica suficientes acerca de la discapacidad.” (IMD, 2011).

No se ha llegado a un acuerdo sobre definiciones y se dispone de escasa información comparable internacionalmente sobre la incidencia, la distribución y las tendencias de la discapacidad. Hay pocos documentos donde se recopilen y analicen las formas en que los países han elaborado políticas y soluciones para abordar las necesidades de las personas con discapacidad. Fueron estos algunos de los disparadores para que se encargara la preparación del informe mundial con el objetivo de recopilar evidencia científica articulando esfuerzos con otros organismos, y con el propósito de que esta información llegue a los tomadores de decisiones y ejecutores de políticas públicas como así también a la sociedad civil interpelada por la temática. Menudo objetivo en torno a la construcción de este conocimiento específico sobre el tema que nos ocupa.

En línea con lo desarrollado previamente, y tomando como guía a las convenciones internacionales ya citadas, nos detendremos en un documento en particular: la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF). Publicada en el año 2001 por la Organización Mundial de la Salud (OMS), la misma considera que la Discapacidad es toda limitación en la actividad y restricción en la participación, originada en la interacción entre la persona con una condición de salud y los factores contextuales (entorno físico, humano, actitudinal y sociopolítico), para desenvolverse en su vida cotidiana, dentro de su entorno físico y social, según su sexo y edad. Es decir, a partir de esta Clasificación, se comprende a la discapacidad como el resultado de la interrelación de un individuo con un nivel de salud determinado y una sociedad que impone barreras que atentan contra su participación y actividad social.

La CIF es una clasificación de referencia la cual, junto con la Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud (CIE), constituye una de las clasificaciones más importantes de la Familia de Clasificaciones Internacionales (FCI). La CIF fue aprobada oficialmente por los 191 Estados Miembros de la OMS mediante la resolución N° 5421 en la quincuagésima cuarta Asamblea Mundial de la Salud el 22 de mayo de 2001.

La CIF posee particularidades que la convierten en una clasificación novedosa, que amplía el ámbito de la FCI resaltando la necesidad de contar con información de funcionamiento y discapacidad a nivel individual como así también poblacional para generar evidencia para la planeación de los servicios, evaluación de las intervenciones, programas y políticas de salud pública en los países.

La CIF fue diseñada para ser utilizada en múltiples disciplinas, en su introducción se plasman sus objetivos los cuales contemplan:

1. Proporcionar una base científica para el estudio y la comprensión de la salud, y los estados relacionados con ella, los resultados y los determinantes.
2. Establecer un lenguaje común para describir la salud y los estados relacionados con ella, para mejorar así la comunicación entre los distintos usuarios como son los profesionales de la salud, investigadores, diseñadores de políticas y la población general, incluyendo a las personas con discapacidades.
3. Permitir la comparación de datos e información entre los países, disciplinas, servicios, y en diferentes momentos a lo largo del tiempo.
4. Proporcionar un esquema de codificación sistematizado para ser aplicado en los sistemas de información en salud (OMS, 2001: 16).

Así, ya desde su título plantea un amplio ámbito de aplicación. Eso es así, dado que el concepto funcionamiento se incluye como término neutro y abarca: funciones,

estructuras corporales, actividad y participación. Por otro lado, el término discapacidad incluye: deficiencias, limitaciones en la actividad y restricciones en la participación. Finalmente, la incorporación del término de salud se propone dada la necesidad de enfatizar el hecho de que la CIF se concibe dentro de un marco conceptual que permite evaluar la salud de la población.

Cuando hablamos de la limitación a la que hace frente una persona con discapacidad (PCD) en la actividad, hacemos referencia a “las dificultades que un individuo puede tener en el desempeño y la realización de las actividades” (OMS, 2001: 14). Una restricción en la participación da cuenta de “los problemas que un individuo puede experimentar al involucrarse en situaciones vitales”; y a su vez, es determinada por “la comparación de esa persona con la participación esperable de una persona sin discapacidad en esa cultura o sociedad” (OMS, 2001: 207). La condición de salud es “un término genérico que incluye una enfermedad que bien puede ser aguda o crónica, un trastorno, un traumatismo y una lesión” (OMS, 2001: 207). Los factores contextuales (tanto el entorno físico como el social) son el medio en el que se desempeña el individuo; son ejemplo: la comunidad, la escuela, el trabajo, entre otros, y la interacción con pautas culturales conocidas y compartidas (OMS, 2001). La identificación de las personas con dificultad remite a la autopercepción de la población acerca de sus dificultades para ver, oír, agarrar y levantar objetos con las manos o brazos, caminar o subir escaleras, bañarse, vestirse o comer solo/a, hablar o comunicarse, aprender cosas, recordar o concentrarse y controlar su comportamiento, entre otras.

La limitación en la actividad y la restricción en la participación deben estar originadas en una condición de salud, causadas por algún problema en las funciones o las estructuras corporales, tales como anomalías, defectos, pérdidas o cualquier otra desviación en ellas. No son contempladas aquí las limitaciones ni las restricciones originadas a causa de factores socioeconómicos y culturales. Si bien todas las personas tienen limitaciones o restricciones para realizar diferentes actividades, estas no suelen afectar su desenvolvimiento ni su vida diaria. Sin embargo, algunas personas poseen dificultades, ya sea de nacimiento o porque las adquirieron a lo largo de su vida, originadas en una condición de salud las cuales al interactuar con diversos factores

contextuales (edificios, viviendas, escuelas, medios de transporte, servicios, legislación, programas, políticas, etc.), afectan su normal desenvolvimiento en su vida diaria. La limitación a la que hacemos referencia debe ser habitual y actual, y debe estar afectando al individuo.

La CIF comprende a la discapacidad como el resultado de la interacción entre un individuo con un nivel de salud y una sociedad que le impone barreras que impiden su efectiva participación y actividad social.

Es necesario reconocer que se han registrado importantes avances en las formas de abordaje desde la cual se generan normativas ligadas al reconocimiento de derechos de toda la ciudadanía. Las cuales, una vez aprobadas, son *traducidas* en políticas públicas tendientes que buscan generar una mejora en la calidad de vida de las personas. Ahora bien, sabemos que ese basamento legal es, ni más ni menos, que la punta del iceberg en la visibilización de derechos y el camino necesario a recorrer para su pleno ejercicio, pero sabemos también, que en lo que atañe al universo de personas con discapacidad la puesta en práctica de las leyes que los tienen como destinatarios arroja resultados dispares que muchas veces propician escenarios adversos. Esto es lo que me propongo investigar en el presente trabajo, dilucidando algunos de los escenarios que se han gestado desde la piedra fundacional que es la normativa, y que, en el pasaje a la acción concreta, a la praxis de esos derechos adquiridos, van perdiendo eficacia.

Si en un primer momento, tomamos como punto de partida la siguiente reflexión: “la discapacidad es una condición que implica desigualdades en la participación social” (Venturiello, 2017), y acto seguido miremos a nuestro alrededor, ¿cómo describiríamos nuestro entorno? ¿Es diverso? ¿Inclusivo? y si adicionalmente, pensamos en el Estado, como proveedor y garante de servicios, ¿Qué escenario encontramos en su interior? ¿Cumple con lo que marcan las normas?

¿Y qué sucede en el Estado nacional con las personas con discapacidad? ¿Se incorporan a la órbita de la Administración Pública Nacional? ¿Cómo lo hacen? ¿Se realizan acciones de concientización y visibilización en los espacios de trabajo? Ante

estos interrogantes, inicié un análisis documental tratando de encontrar registros que me ayuden a develar el misterio de mi interés. Grande fue la sorpresa cuando me encontré con una errática y dificultosa búsqueda.

Una fuente inicial de consulta fueron las publicaciones del INAP (Instituto Nacional de la Administración Pública) puesto que el mismo desempeña funciones en la órbita de la Secretaría de Gestión y Empleo Público y entendía que tal vez allí encontraría lo que estaba buscando. Los hallazgos encontrados hacen foco solamente en una de los objetos de estudio: ya sea en el vasto desarrollo de los grados de profesionalización o en las posibilidades de mejora del Empleo Público.

Buscando profundizar en los hallazgos de información institucional consulté la documentación de la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS). En su sitio web se puede contar datos y registros estadísticos de elaboración propia. Lo que se detalla de acuerdo a su última publicación, de noviembre de 2023, es una descripción de las principales fuentes oficiales de información estadística sobre discapacidad disponibles en Argentina. De acuerdo al Registro Nacional de Discapacidad, en su informe del segundo semestre de 2023, en nuestro país existen tres tipos de fuentes oficiales de información en torno a la población con discapacidad:

1. El Censo Nacional a cargo del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Los primeros censos nacionales de población de la Argentina, se realizaron entre los años 1869 y 1960, e incluyeron algunas preguntas sobre la situación de las personas con discapacidad. En el año 1999 se promulga la Ley 25.211 la cual establece la incorporación de la medición de la temática de la discapacidad a partir del Censo 2001; las preguntas allí realizadas estaban bajo el paraguas del modelo biologicista. La información provista por los estudios censales se basa en preguntas realizadas para el hogar en su conjunto y no para cada uno de los miembros que allí residen. Asimismo, las respuestas son todas declarativas, de acuerdo a la percepción de cada uno de los entrevistados. Sobre esto también ampliaremos información en próximos apartados.

2. Estudios específicos sobre discapacidad a cargo del INDEC. La detección de la población con limitaciones o dificultades en los diferentes Censos, es la que permite la posterior elaboración de encuestas o estudios poblacionales específicos. Tanto la Encuesta Nacional de Discapacidad (ENDI) (2002-2003), como el Estudio Nacional sobre el Perfil de la Población con Discapacidad (2018) son ejemplos claros de este tipo de fuente. El aporte más importante que realizan estos estudios radica en que se trata de relevamientos realizados a una muestra representativa de toda la población y la cifra arrojada por este estudio coincide con las informadas por los organismos internacionales.
3. El Registro Nacional de Personas con Discapacidad (RNPCD), creado en el año 2009, es un registro administrativo y continuo que se compone de aquellas personas que, por demanda espontánea, gestionan el Certificado Único de Discapacidad (CUD) en cualquier punto del país. Sobre la modalidad de adquisición del mismo me explicaré más adelante en otro apartado.

Otra referencia que debemos tener presente es la Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y la Salud (CIF), la cual entiende el funcionamiento y la discapacidad como una interacción dinámica entre las condiciones de salud y los factores contextuales tanto los personales como los ambientales. Cuando hablamos del ambiente estamos haciendo referencia al ambiente en el que vive una persona y cómo su diversidad tiene repercusiones en su experiencia asociada al grado de discapacidad.

Como mencionamos con antelación, la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud, (CIF), es una clasificación de gran relevancia. Fue aprobada oficialmente por los 191 (ciento noventa y un) Estados Miembros de la Organización Mundial de la Salud (OMS) mediante la resolución 54.21 en la quincuagésima cuarta Asamblea Mundial de la Salud el 22 de mayo de 2001. Cuando hablamos de personas con discapacidad hacemos referencia a aquellas con deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo, es decir, personas que, en interacción con diversas barreras, encuentran obstáculos para su participación

plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones con los demás.

Según el ya mencionado Informe Mundial sobre la Discapacidad del año 2011, alrededor del 15% de la población vive con algún tipo de discapacidad. Un 80% de ellas son pobres, poseen peores niveles que la población en general, menores resultados académicos, baja participación económica, una mayor dependencia y baja inserción en la vida comunitaria. Las mujeres tienen mayor probabilidad de sufrir discapacidad que los hombres y las personas mayores más que los jóvenes. Asimismo, las personas con discapacidad experimentan significativas desigualdades en materia de salud en comparación con las personas sin discapacidad.

Partimos de una idea: la discapacidad es un concepto complejo, muy dinámico, y que es también objeto de discrepancia pues posee numerosos factores multidimensionales a tener en cuenta. El movimiento de las personas con discapacidad, como así también investigadores de la ciencia social y del ámbito de la salud en estos últimos años han podido identificar la presencia y el peso de las barreras sociales y físicas presentes en la discapacidad. Es así como en los últimos años, la comprensión de la discapacidad ha mutado desde una perspectiva física o médica a otra, que tiene en cuenta tanto el contexto físico, como el social y el político en el que está inmersa una persona. Hoy en día, comprendemos que la discapacidad surge de la interacción entre el estado de salud o la deficiencia de una persona, y una multiplicidad de factores que influyen en su entorno.

El recorrido histórico del estudio de la discapacidad ha realizado un pasaje desde una perspectiva centrada en una mirada individual y médica, para dar lugar a una mirada centrada en una perspectiva estructural y social, es decir asistimos al pasaje del modelo médico a un *modelo social* en el cual el foco está puesto en la sociedad, y ya no en los cuerpos de las personas con discapacidad. Los modelos aquí mencionados sientan las bases de una búsqueda de un punto de equilibrio que involucre los distintos aspectos que ambos postulan.

Este significativo cambio en la manera de analizar e interpretar la discapacidad ha quedado plasmado en diversas normativas internacionales, la más importante de ellas es la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y en su protocolo facultativo, así como también en la adhesión de Argentina a los tratados generales de derechos humanos. No obstante, y a pesar de los avances experimentados en materia legislativa, son numerosas las demandas de este colectivo que aún aguardan respuesta. Las barreras estructurales y el manifiesto incumplimiento de la normativa limitan el horizonte de modificaciones que se plantean desde la Convención con el objetivo de propiciar una vida digna de las personas con discapacidad.

Se han hecho grandes progresos intentando hacer del mundo un lugar más accesible para las personas que viven con discapacidad; sin embargo, se requiere aún mucho más trabajo para satisfacer sus necesidades. Algunos datos a considerar en pos de este objetivo:

- En total, se estima que casi el 12% de la población de América Latina y el Caribe vive con al menos una discapacidad, lo que representa alrededor de 66 millones de personas.
- Todos los países y territorios de la región han firmado la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. A nivel global, 341 países han ratificado la Convención.
- 17 países han firmado la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.
- Las personas con discapacidad tienen de 2 a 4 veces más probabilidades de morir en desastres y emergencias que las personas sin discapacidad de acuerdo a datos de la Organización Panamericana de la Salud.
- Muchos establecimientos y servicios de salud de los Estados miembros de la OPS son inaccesibles para las personas con discapacidad. Entre las barreras a las que se enfrentan las personas con discapacidad figuran los espacios de salud

inaccesibles, las barreras de comunicación, la falta de formación de los profesionales y las barreras financieras.

A continuación, me propongo realizar un mapeo de la estructura normativa que tiene por destinatario a este universo, y también ver sus implicancias en nuestro país. Para hacerlo es menester tener presente los datos registrados por el INDEC en el año 2010, que especificaban que en Argentina un 13% de la población total tiene algún tipo de discapacidad. Este porcentaje representaba a unas 5114190 personas. Años más tarde, en 2018, el Estudio Nacional sobre el Perfil de las Personas con Discapacidad proporcionó mayores precisiones afirmando que: el 10% de la población de 6 (seis) años y más tiene algún tipo de discapacidad, lo que alcanza al 25,3% de los hogares. La discapacidad más frecuente entre la población con solo una discapacidad (que representa a un 59,0%) es la dificultad motora. En segundo lugar, se encuentra la dificultad visual, en tercero la auditiva y finalmente la mental-cognitiva. La distribución por edades indica que las discapacidades se concentran en las más avanzadas: el 28% tiene entre 6 y 64 años de edad, y el 72% tiene 65 años o más. Del universo aquí mencionado, sólo el 33% posee el Certificado Único de Discapacidad (CUD) – del cual hablaremos en próximos apartados-, lo cual constituye un requisito excluyente para el acceso a derechos reconocidos. Se evidencia también que una gran proporción de esta población no se encuentra alcanzada por las políticas públicas destinadas a ésta.

Más cercano en el tiempo, el Censo del año 2022 tuvo grandes controversias vinculadas a la ausencia de preguntas directas sobre discapacidad. En el cuestionario se indagaba sobre "dificultades" o "limitaciones" de algún integrante del hogar. Asociaciones de la Sociedad Civil vinculadas a la población con Síndrome de Down reclamaba que se haga un registro oficial.

De acuerdo a una nota publicada en el diario Clarín en 2022, en la cual entrevistaron a Alejandro Cytrynbaum, quien por aquel entonces se desempeñaba como presidente de Asociación Síndrome de Down de la República Argentina (ASDRA), al momento del censo, se perdió una oportunidad para actualizar, de modo extensivo a toda la

población, la estadística sobre discapacidad, término que no está presente en todo el cuestionario censal, en este censo figuró como “limitaciones o dificultades”.

El abordaje de la discapacidad pasó por distintas instancias al momento de censar a la población, desde los primeros censos del siglo XIX se apeló al uso de términos descalificativos que aludían a condiciones psiquiátricas hasta entonces socialmente aceptadas, hasta la consulta por la “incapacidad” como justificativo del “desempleo”, en el censo de los años '60.

Fue recién en el censo del año 2001 que se incluyó la palabra “discapacidad” ligada a la pregunta “¿En este hogar, hay alguna persona...”? Las opciones proporcionadas eran: “sorda o que necesite audífono?”, “ciega de uno o de los dos ojos?”, “que le falte o tenga atrofiados brazos, manos o piernas?”, “muda o con problemas graves para hablar?”, “con retardo o problemas mentales?” y “que tenga otra discapacidad permanente?”. La última opción disponible era “no hay discapacitados en el hogar”.

El censo del 2022 incluyó de manera muy similar al de 2010 una pregunta sobre las “dificultades o limitaciones” para “caminar o subir escaleras”, “recordar o concentrarse”, “comunicarse”, “oír” (incluso con audífono), “ver” (incluso con anteojos) y “comer, bañarse o vestirse”. Se cuestionó esta manera de relevar información por encontrarla imprecisa e insuficiente, un detalle no menor es que se consideró que estas referencias iban en contra de lo estipulado por la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Es decir, nuevamente se incurrieron en errores que impidieron una adecuada recolección de datos sobre el estado de situación de las PCD.

Otra de las observaciones efectuadas en relación al censo fue sobre el cupo laboral para personas con discapacidad. La ley N° 25689, es la que obliga al Estado nacional y a todos sus organismos a emplear personas con discapacidad, de modo que se cubra no menos de un 4% del personal. Este requerimiento se incumple. Es decir, existe

normativa vinculante para el sector privado y para el Estado nacional, pero en la práctica es como si fuese inexistente.

La promesa desde los organismos oficiales era que una vez procesada la información del censo 2022, el año siguiente, en el 2023 se llevaría adelante una Encuesta Nacional de Discapacidad, cuya duración sería de tres meses aproximadamente. Esa encuesta tendría entre sus funciones la de actualizar el conocimiento estadístico de la población con discapacidad de la Argentina y propiciar así acciones inclusivas con mayor alcance. La puesta en marcha de la mencionada encuesta finalmente no se cumplió.

El Registro Nacional de Personas con Discapacidad tenía al 2 de marzo de 2022, mapeadas 1503779 personas con Certificado Único de Discapacidad (CUD) vigente. Del universo aquí mencionado, un 26% posee certificaciones que corresponden a personas con discapacidad físico-motriz: casi el 9% son de origen sensorial auditivo; 5%, de origen sensorial visual; 7%, físico visceral. El 8,6% son certificados que reportan una discapacidad de tipo intelectual. Y finalmente, casi el 24% mapeado, posee una discapacidad de origen mental. Pero hay también un 19% de personas que tienen discapacidad con más de un tipo de deficiencia de origen.

En cumplimiento del artículo 8° de la Ley N° 22431 y su modificatorias (Sistema de Información para el Control del Registro y Actualización de los cargos y contratos desempeñados por personas discapacitadas en la Administración Pública Nacional) para el segundo semestre de 2023 para todo el Sector Público Nacional aporta los siguientes aspectos generales:

1. De las CIENTO OCHENTA Y OCHO (188) Jurisdicciones Ministeriales, Entidades Descentralizadas y Universidades Nacionales, casi el ochenta y seis por ciento (85,28 %) informaron 4320 personas registradas en esa condición. Ello representa un 1,22 % de quienes trabajan en cualquiera de las modalidades de empleo o contratación en los mismos organismos informantes. Esto representa al 0,97% entre el personal de Planta de esos organismos y algo más del 0,42% de su personal que no tiene relación de dependencia.

2. Poco más del 69.5 % se concentra en VEINTIINUEVE (29) Jurisdicciones Ministeriales, Entidades Descentralizadas y Universidades Nacionales, en especial la Administración Federal de Ingresos Públicos, la Administración Nacional de la Seguridad Social, el Estado Mayor General de la Armada, el Ministerio de Trabajo y Empleo y Seguridad Social, el Estado Mayor General del Ejército y el PAMI.

3. Entre las que alcanzan el porcentaje establecido por el artículo 8° de la Ley N° 22431, se encuentran: Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) (8,25%); Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS) (7,21%); Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares (IAF) (6,54%); Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) (5,46%); Instituto Nacional de Rehabilitación Psicofísica del Sur Dr. Juan Otimio Tesone (INAREPS) (5,37%); Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (4,73%), Instituto Nacional del Cine y Artes Audiovisuales (INCAA) (4,66%); Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) (4,54%), Sindicatura General de la Nación (SIGEN) (4,17%) y la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE) (4,08%).<sup>2</sup>

4. Del total de PCD trabajando en el Estado argentino un 37,59% declara discapacidad motora, un 20,88% auditiva y otro 14,75% mental. El 80,05% identifica discapacidad certificada con alcance parcial y un 73,77% cuenta con certificado de validez transitoria.

5. El 44,56% son mujeres y la edad promedio general es de 44 años, el 49,26% se ubica en la PEA Joven (hasta 44 años), el 46,8% en la PEA Madura (de 45 a 64 años) y el 3,94% en la PEA Mayor (65 años y más).

6. El 53,24% posee estudios Secundarios completos, y otro 21,04% estudios de Grado o Postgrado Universitario. Predominan entre las profesiones: Abogados, Contadores Públicos y Licenciados en Sistemas e Informática.

---

<sup>2</sup> Al momento de cierre del presente trabajo muchas de estas jurisdicciones han sido cerradas y parte de su dotación que estaba contratada bajo contratos de duración anual vieron rescindidos sus contratos. El personal que quedó en funciones se encuentra en proceso de ser ubicado en nuevas áreas de trabajo.

7. Entre el Personal de planta Permanente, el 36,27% registra antigüedad menor o igual a 4 años, el 33,43 % entre 5 y 14 años y el 16,18 % entre 15 y 24 años, 10,35 entre 25 a 34 años y el 3,77 entre 35 y más años.

8. El 47,73% trabaja en la Ciudad de Buenos Aires y un 35,97 %, en la Provincia de Buenos Aires.

CUADRO 1 Personas con Discapacidad Certificada y Dotación Total 2do. Semestre de 2023.

MODALIDAD DE VINCULACIÓN	PERSONAS		
	TOTAL	Con Discapacidad Certificada	Con Discapacidad Certificada (%)
Planta Permanente	228.510	2.221	0,97
Contrato por tiempo indeterminado	34.503	830	2,41
Contrato por tiempo determinado	68.028	1.169	1,72
Planta Temporaria	15.256	63	0,41
Contratos bajo dependencia laboral a término fijo	-	-	-
<b>SUBTOTAL</b>	<b>346.297</b>	<b>4.283</b>	<b>1,24</b>
Contratos bajo locación de servicios personales	7.574	26	0,34
Contratos bajo locación de obra y locación de servicios de Financiamiento Internacional	1.159	2	0,17
Horas Cátedras	-	5	-
Becas, Pasantías y Contrato de Plazo eventual	-	4	-
<b>Total de organismos informantes</b>	<b>355.030</b>	<b>4320</b>	<b>1,22</b>
<b>Total de organismos no informantes</b>	<b>66.667</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Total</b>	<b>421.697</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

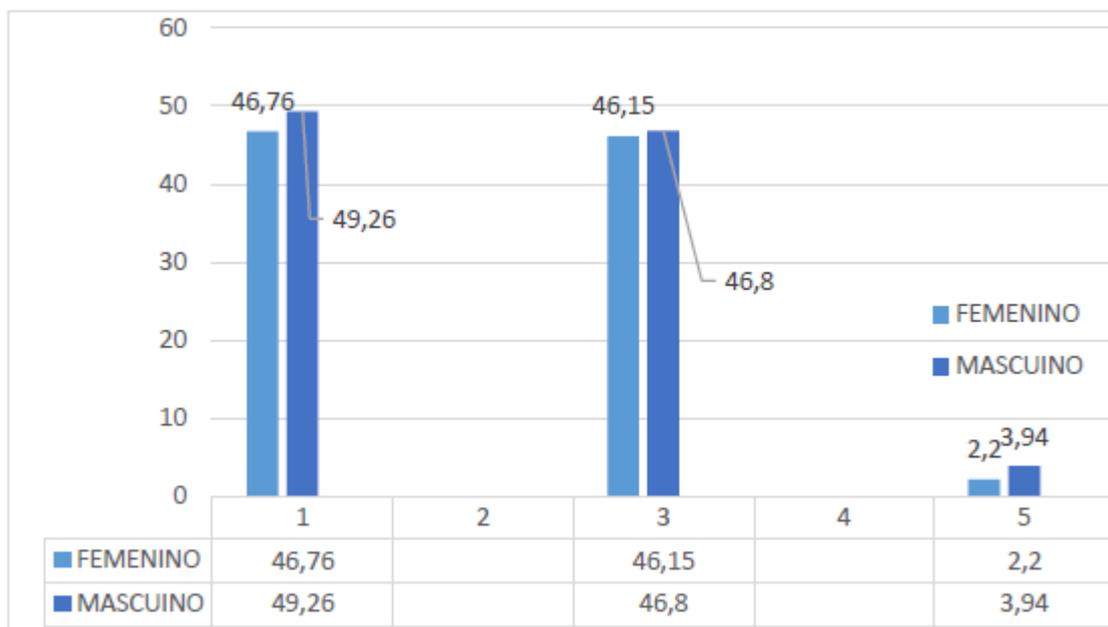
Fuente: elaboración propia en base a datos del Sistema de Información para el Control del Registro y Actualización de los cargos y contratos desempeñados por personas discapacitadas en la Administración Pública Nacional

De las personas informadas que mantienen relación de empleo con el Sector Público, un 84,20% está bajo el respectivo régimen de estabilidad, un 15,80% como contratado por tiempo determinado y contratos bajo locación.

La proporción de personas con discapacidad certificada es mayor entre quienes tienen relación de dependencia laboral (1,24%) respecto de los que no la tienen (0,51%), destacándose entre los primeros, quienes cuentan con contratos bajo dependencia laboral por tiempo indeterminado (2,41), Del total de 4320 personas con discapacidad certificada, el 37,59% acredita discapacidad motora, un 20,88% auditiva y otro 14,79 % mental.

El mencionado registro evidencia una mayor proporción de varones con Certificado Único de Discapacidad, alcanzando el 55,44% del personal con certificado. De conformidad con la distribución según Población Económicamente Activa (PEA), el 49,26% se ubica en la PEA Joven (hasta 44 años), el 46,80% en la PEA Madura (de 45 a 64 años) y el 3,94% en la PEA Mayor (65 años y más).

Gráfico 1. Personas con Discapacidad Certificada por Perfil Etario y Género (%).



Fuente: Informe del registro de los cargos y contratos desempeñados por personas con Certificado Único de Discapacidad. Segundo semestre de 2023.

El RNdPCD refleja claramente no sólo el incumplimiento del cupo son que también las condiciones de precariedad en las que este colectivo desempeña sus tareas. No sólo es el 4% de presencia mínima lo que no se cumple sino tampoco se le garantiza el acceso mediante concurso tal como se desprende la ley Marco de Empleo Público.

El Registro Nacional de Personas con Discapacidad aporta a las fuentes estadísticas mencionadas con anterioridad, información continua y actualizada sobre la población con discapacidad que ha sido certificada en función de las normativas internacionales. Proporciona también información consolidada a nivel nacional y desagregada a nivel provincial y municipal, posibilitando visualizar las realidades de la población con discapacidad que conviven en un país heterogéneo y de grandes dimensiones como la República Argentina.

Es menester destacar que, dado que sólo se genera información a partir de personas que voluntariamente han decidido gestionar y posteriormente declarar el Certificado Único de Discapacidad (CUD) en sus lugares de trabajo, es factible que exista un subregistro de la población con discapacidad puesto que el volumen de personas sin CUD que privado de derechos. De acuerdo a las organizaciones internacionales que estudian la temática, se habla de un 10% de la población con algún tipo de discapacidad, si tomamos el último registro en nuestro país de 1,5 millones de personas con discapacidad certificadas, habría entre 4 y 5 millones que no han son tenidas en cuenta.

De lo aquí expuesto quiero hacer referencia a dos elementos. En primer lugar, todo lo vinculante a la dimensión normativa, es claro que hay un abundante andamiaje destinado a menguar las asimetrías a las que se encuentran expuestas las personas con discapacidad. Es cierto también, que la existencia de un marco legal trae consigo lamentablemente un bajo o nulo acatamiento que ha terminado generando escenarios que poco han hecho y hacen por la inclusión de este colectivo. Una segunda dimensión en la que deseo reparar -y fuertemente ligada a la primera- es la del acceso al trabajo, en especial al Empleo Público. Desde la órbita nacional, la que es propia del Estado empleador, asistimos a espacios donde la inclusión reviste un carácter discursivo pero

que en la práctica deja mucho que desear.

Decimos que se trabaja y se ha trabajado fuertemente en visibilizar y concientizar sobre las PCD, pero ¿cuán real es esto al interior del Estado? ¿Se implementan acciones concretas? O aún hoy, ¿las percepciones de este conjunto giran en torno a la discriminación, el rechazo y la estigmatización? ¿Es por esto que muchas y muchos prefieren mantenerse en *la clandestinidad* sin reportar en sus áreas de Recursos Humanos su condición? ¿Se trabaja con la dotación visibilizando minorías? ¿La presencia, de las PCD es considerada como una cuestión de contingencia y se realizan acciones ad hoc cada vez que hay una incorporación?

El Estado, en tanto actor constitutivo de las relaciones sociales, materializa su rol mediante la implementación de las políticas públicas que desarrolla (Venturiello, Palermo, Tiseyra, 2020). Veamos cómo lo hace en lo cotidiano, cómo sus actores e instituciones incorporan trabajadores y trabajadoras con discapacidad, y qué sucede con ellos una vez que han sido incorporados.

### ***3.2 De la construcción de políticas sociales.***

Las políticas sociales constituyen para las sociedades contemporáneas un instrumento irremplazable para la producción y la conservación del orden, el bienestar y la integración social. Esa actividad del Estado tiene por finalidad la producción de las condiciones que aseguran la existencia de la sociedad como tal. Desde sus orígenes se las identifica con el fortalecimiento de la sociedad y la búsqueda del equilibrio y relaciones relativamente simétricas entre los sectores que la forman. En ese sentido, un determinado grado de cohesión social se vincula a determinados niveles de igualdad, una calidad de vida conforme a los valores y pautas culturales dominantes, y la existencia de organizaciones y redes sociales que den sustento a la práctica de la ciudadanía. Estas funciones estuvieron originariamente a cargo de diferentes instituciones de la sociedad civil tales como parroquias, comunidades locales, sindicatos, y también organizaciones de caridad. A partir de las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX fueron gradualmente absorbidas por el Estado (Belmartino, Levin y Reppeto. 2001).

Tal como afirman los autores citados en el párrafo anterior, el abordaje de las políticas sociales estuvo impregnado de acciones orientadas hacia el asistencialismo. La Iglesia tuvo un rol protagónico en la gestión de este tipo de intervenciones, como así también las clases altas, y fueron ambos los que con mirada paternalista gestaron acciones paliativas hacia los sectores vulnerables y vulnerados.

La política social surge, así como una solución ante nuevos riesgos sociales emergentes y propios de grupos vulnerables. En este sentido la política social resulta residual en tanto está orientada a segmentos en riesgo que no están en condiciones de resolver sus problemáticas por sus propios medios. Desde otras perspectivas, como la que plantean Adriana Marshall y Rosalía Cortés (1991), ésta definición de política social es restrictiva y meramente asistencialista.

La Revolución Francesa, trajo como fenómeno relevante la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y es entonces que se coloca en primer plano al Estado Moderno como garante de estos derechos. Es a partir de entonces que el surge la idea

de ciudadanía y del vínculo entre el Estado y la Sociedad Civil que cobran relevancia fundamental en el análisis de la política social. La idea de ciudadanía se vuelve de interés cuando analizamos el rol de intervención del Estado y cómo éste influye en las condiciones de vida de toda la población.

La problemática social se define entonces en torno a los procesos de inclusión o exclusión desde un punto de vista económico, social y político-institucional.

Cortés y Marshall entienden a la intervención social del Estado como “el conjunto de las políticas que se dirigen a la población, sus condiciones de vida y el orden social. Dichas políticas abarcan, además del gasto público social y sistema tributario, a las políticas laboral y demográfica”. Es una definición amplia que “enfatisa su papel en la regulación del mercado de trabajo”. Entre ellas es posible destacar:

- Gasto Público Social (Educación y Salud)
- Seguros sociales.
- Legislación laboral
- Políticas asistenciales: destinadas a pobreza, subsidios, programas de empleo, vivienda.
- Estructura impositiva.
- Política demográfica.

Las acciones e intervenciones públicas y privadas instrumentadas por actores tales como las Damas de la Caridad, la Sociedad de Beneficencia, luego se incorporaron al esquema otros efectores como las organizaciones de la sociedad civil o entes públicos más o menos específicos: el foco estuvo históricamente en la PCD, en la patología que exhibía, en las formas encaradas para que fuera ella la que se adaptara al medio (más amplio o más restringido, según la época) al que se la pretendía integrar. Las respuestas, por tanto, siempre fueron de “protección”, de “asistencia”, de “compensación” (Acuña et al.,2010).

Esta concepción recibe el nombre de modelo médico-céntrico o rehabilitador la cuestión central vinculada a la discapacidad está focalizada en lo patológico, en la deficiencia, en la “anomalía” funcional, física, sensorial o intelectual que afecta a un sujeto o a un colectivo. El problema de la discapacidad está centrado para este modelo en la persona. A partir de esa mirada se define el propio concepto de discapacidad, de qué es lo “normal” y qué no, y, por ende, el qué y el cómo de las políticas públicas para permitir a las PCD el reconocimiento y goce de sus derechos (Acuña et al.,2010). Siguiendo con lo anteriormente expresado es menester aclarar que el modelo médico no excluye el concepto de derechos de la PCD, se expresa de manera acotada a la percepción de la temática determinada por su contexto social, cultural y político.

Siguiendo los aportes de Acuña, es posible afirmar entonces que el modelo médico-céntrico reconoce a la discapacidad como fuertemente ligada a lo patológico, centrado en la deficiencia, en la “anomalía” funcional, física, sensorial o intelectual que afecta tanto al individuo como a un colectivo. El problema de la discapacidad está centrado para este modelo en la persona. A partir de esa mirada es que se define el concepto de discapacidad, identificando qué es lo “normal” y qué no, y, por consiguiente, el qué y el cómo de las políticas públicas que habilitan a las PCD en el reconocimiento y goce de sus derechos.

Fueron las luchas impulsadas por las PCD, las que trajeron como resultado políticas públicas orientadas y sustentadas desde un enfoque de derechos, reconociendo así algunas de las numerosas demandas contra la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades. Prueba de ello es la ya mencionada Convención (CDPCD), como así también mucha de la normativa que será descrita en apartados próximos.

Es cierto también, que con el transcurrir de los años, hemos asistido y constatado la constante presencia de barreras de tipo estructural y como su presencia así también del bochornoso incumplimiento del marco normativo afectando los derechos reconocidos y proclamados para este colectivo. Las medidas implementadas con anterioridad tal como expresan Findling, Venturiello y Cirino (2018) no hicieron más que poner el foco

en la responsabilidad individual, enfatizando la prevención y la proactividad, menguando el rol protector del Estado.

El sentido de la categoría discapacidad se construye socialmente y se vincula a los procesos burocráticos al que son sometidas las personas certificadas de ese modo (Høgelund, 2003). La existencia de políticas públicas en discapacidad supone y reconoce que hay algo que compensar, en términos de una falta del individuo, o una falta de la sociedad. La normativa de nuestro país ha generado importantes avances tratando de estrechar asimetrías y propiciando entornos inclusivos, pero señalan las autoras citadas que existe una carencia de reflexiones sobre el vínculo entre los procesos de producción de la discapacidad y la desigualdad, considerando la primera en términos deficitarios asociados a un problema de tipo individual. Las políticas públicas son las que moldean el funcionamiento social como así también son las que participan en la construcción material y simbólica de la discapacidad.

Las autoras citadas también afirman que, en las últimas décadas, el impulso y presión de los movimientos sociales sobre las políticas de discapacidad han permitido avances de una perspectiva reivindicativa de los grupos minoritarios – en detrimento de las consideraciones biomédicas-, asemejando la demanda y lucha de personas con discapacidad con la de las personas afrodescendientes, las mujeres y el movimiento LGTTTBIQ. De este modo, se enfatiza la lucha contra la discriminación de este colectivo, en la búsqueda de garantizar la igualdad de oportunidades (Hahn, 1985; Oliver, 1990).

Muchos de los aportes de cientistas sociales que tienen como objeto de estudio a la discapacidad, señalan el efecto negativo que puede provocar la certificación en este universo. El Estado, en tanto poseedor de un saber especializado, se convierte en el codificador y el emisor de estas certificaciones que confieren derechos; y también mediante un diagnóstico “clasifica” a la población

Si hablamos de los modelos imperantes para el abordaje del estudio de la Discapacidad que han monopolizado por mucho tiempo el análisis de la temática podemos recapitular, por un lado: la discapacidad entendida tanto como problema

individual, que requiere asistencia y se constituye en un problema para toda la sociedad lo cual hace necesarias intervenciones estatales. En el al modelo de la rehabilitación, la discapacidad es entendida como un problema personal y familiar sin propiciar las modificaciones del entorno social e institucional imprescindibles para garantizar la participación social plena de estas poblaciones. El posicionamiento en una u otra perspectiva trae aparejadas implicancias sobre las condiciones de vida y el ejercicio de los derechos de las personas (Venturiello, 2017).

¿de qué hablamos cuando hacemos referencia a un *Modelo Social de la Discapacidad*?

La discapacidad, según las concepciones más clásicas sobre el tema, indica un problema de salud e individual, donde la organización social y económica resulta secundaria. Desde un enfoque social, se trata de una cuestión que se dirime en el ámbito público. Estas diferentes posibilidades de interpretación se han visto reflejadas en acciones estatales orientadas tanto a reproducir, o bien, a aminorar, las inequidades que afectan a este colectivo (Venturiello, 2017).

El Modelo Social de la Discapacidad, surge alrededor de los años 70s de la mano del movimiento activista por los derechos de las personas con discapacidad anglosajón, postula una concepción de la discapacidad que permitiría comprenderla como una forma de opresión. Este modelo se propone interpelar las precedentes miradas individualistas de la discapacidad, y desde su génesis ha generado profundos cambios en los modos contemporáneos de pensar este fenómeno social. Aboga por la adopción de políticas antidiscriminatorias y en contra de la construcción social de las personas con discapacidad como ciudadanos de menor valía (Acuña et al., 2010).

El *Modelo Social de Discapacidad* es un abordaje teórico y conceptual, que busca entender y abordar la discapacidad desde una perspectiva social, tomando distancia de un estudio que sólo reparaba en las limitaciones físicas y cognitivas de las personas, y en lo imperioso de que éstas se adapten para encajar en la sociedad. Se plantea como un contraste con el enfoque médico tradicional, el cual reconoce a la discapacidad como

una condición inherentemente negativa en el individuo y pone el foco en las limitaciones individuales.

Para Agustina Palacios experta en la temática, en el modelo social no son las limitaciones individuales *las raíces del problema*, sino que son las limitaciones que impone la propia sociedad en la prestación de servicios apropiados, las que impiden una adecuada respuesta a las necesidades de las personas con discapacidad generando que las mismas no sean tenidas en cuenta dentro de la organización social.

Describe también que este modelo sostiene dos supuestos: a) que las causas de la discapacidad –lejos de ser religiosas, científicas o médicas– son fundamentalmente sociales, y b) que las personas con discapacidad tienen mucho que aportar a la sociedad, tanto como el resto de sus integrantes (Palacios, 2008).

Por ende, desde la perspectiva de este modelo, la discapacidad es, en realidad, un hecho social, en el que las características médicas y biológicas de la persona tienen importancia en la medida en que evidencian la capacidad –o incapacidad– de la sociedad para dar respuesta a sus necesidades. Es decir, las limitaciones son construidas por la propia sociedad que no brinda servicios adecuados y medios de integración para las PCD.

Afirma también la autora que el modelo social resulta un ideal a alcanzar. Muchos de los reclamos que fueron plasmados en el área del derecho y en el ámbito normativo aún no se encuentran materializados en el ámbito social y en la conducta de la sociedad con respecto a las personas con discapacidad.

Para las sociedades occidentales, la discapacidad fue comprendida como un asunto individual, confinado a los límites del cuerpo, es con el surgimiento del modelo social de la discapacidad que es posible distinguir un cambio en la comprensión de la discapacidad como una construcción social. Y es a partir de su adopción que emerge un consenso en pensar a la discapacidad ya no como una deficiencia exclusivamente individual, sino como parte de las limitaciones que surgen producto de las barreras que la sociedad interpone a este universo, al excluirlos inhibiendo la posibilidad de participar activamente en la sociedad.

Tal como señala Ferrante (2014) esta *nueva* concepción de la discapacidad ha influido en las conceptualizaciones médicas de la discapacidad, en el plano de los derechos humanos, en las reivindicaciones de los movimientos de personas con discapacidad, en las políticas públicas, y, en la emergencia de un campo de estudios críticos sobre la discapacidad.

Es así, que surge como una respuesta y una crítica al ya mencionado modelo predominante en la segunda mitad del siglo XX. La discapacidad se veía entonces como un problema estrictamente de tipo médico, por lo cual requería de una solución propia de esa esfera, se ponía especial atención en la rehabilitación como una posible y tal vez la única herramienta disponible de corrección de las deficiencias individuales.

La propuesta del Modelo Social de Discapacidad comenzó a tomar forma a fines de la década de 1960, alcanzando pleno desarrollo en las dos décadas siguientes. Proporciona una efectiva herramienta de comprensión de la discapacidad desde una perspectiva crítica. Algunos de los eventos y los factores clave que contribuyeron e impulsaron el surgimiento de este modelo son:

- Los movimientos de derechos civiles: La década de 1960 fue testigo de un aumento significativo en los movimientos de los derechos civiles en todo el mundo, con multiplicidad de activistas luchando por la igualdad y también la eliminación de la discriminación basada en diversas características, entre la que podemos encontrar a la discapacidad. Estos movimientos inspiraron y propiciaron una reevaluación de las estructuras y actitudes sociales hacia las personas con discapacidad.
- La influencia del feminismo: Las ideas del feminismo influyeron también en la forma en que se comenzó a pensar sobre la discapacidad. Es menester mencionar que, de este colectivo, son las mujeres quienes se encuentran expuestas a mayor vulnerabilidad y exclusión, razón por la cual hace sentido que sea una de las banderas que impulse y reivindique el feminismo. Se impulsaron también los conceptos de igualdad, derechos y justicia social al análisis de la discapacidad.

- El aporte de investigaciones académicas y activismo: Investigadores, académicos y activistas comenzaron a cuestionar la concepción médica de la discapacidad que centraba su análisis en el origen biológico de la discapacidad y tornaban la mirada estrictamente en las carencias del individuo. El cambio en la concepción llevó a abogar por un enfoque más amplio que contemplara a las barreras sociales y a la discriminación como factores fundamentales en la experiencia de la discapacidad.
- El desarrollo de la teoría social: La misma analiza cómo la sociedad influye en la experiencia humana, se convirtió en una herramienta fundamental para comprender la discapacidad desde una perspectiva más amplia. Fueron consideradas a partir de ese entonces en el análisis la interacción de las estructuras y consecuencias sociales, las actitudes y las políticas que contribuyen a la desigualdad y a la exclusión de las personas con discapacidad.
- Las experiencias de personas con discapacidad: Las voces de las personas con discapacidad juegan un papel fundamental en la formulación del modelo social. Las narrativas personales, como así también los testimonios destacan el impacto significativo de las barreras sociales en la calidad de vida y el acceso a la participación de las personas con discapacidad.

El Modelo Social de Discapacidad desafía la noción de que la discapacidad es una limitación intrínseca, y pone en relieve la importancia de abordar y derribar las barreras sociales para lograr una sociedad más inclusiva. Esta perspectiva ha influido en la formulación de políticas, como así también en la promulgación de leyes antidiscriminatorias, y en la promoción de la inclusión en una variedad de contextos sociales. Este abordaje, destaca que la discapacidad no es simplemente una condición médica individual, sino el resultado de la interacción entre las características de la persona y las barreras existentes en la sociedad. Esta mirada implica una gran diferencia entre lo pautado en el modelo médico de discapacidad, centrado en las limitaciones y deficiencias de la persona. Desde el abordaje del Modelo Social se busca entender y también desafiar a las barreras sociales y ambientales que impiden la participación plena de las personas con discapacidad en la sociedad.

El modelo social influyó en la formulación de políticas públicas y prácticas inclusivas en diversas áreas, como la educación, el empleo y la legislación antidiscriminatoria. Su adopción impulsa cambios que tienen como principio la construcción de sociedades más justas, igualitarias e inclusivas para todas las personas, independientemente de sus habilidades o discapacidades. Adicionalmente, apoya la creación de entornos laborales inclusivos, como así también la adaptación de prácticas y políticas para garantizar la igualdad de oportunidades, y el reconocimiento de las capacidades y habilidades de las personas con discapacidad en el ámbito laboral. Este enfoque se contrapone a la visión limitada de la discapacidad centrada únicamente en las limitaciones físicas o mentales de la persona.

El estudio de la discapacidad desde la órbita de las políticas sociales trae aparejado un examen de cómo las sociedades abordan las necesidades, los derechos y la participación de las personas con discapacidad. Este enfoque basado en una perspectiva de derechos busca garantizar la igualdad de oportunidades y la inclusión de las personas con discapacidad en todos los aspectos de la vida.

La implementación efectiva de políticas públicas gestadas a la luz de este modelo contribuye a la creación de sociedades más inclusivas, donde las personas con discapacidad pueden participar plenamente en todos los aspectos de la vida.

El Modelo Social de Discapacidad ha sido desarrollado y articulado por varios académicos y activistas desde su surgimiento y hasta la actualidad es referencia obligada en numerosos ámbitos.

Como se mencionó en párrafos anteriores, es entre la década del 60 y 70 que, a nivel mundial, las PCD organizadas dan inicio a una lucha que busca un corrimiento de su condición de Discapacidad que tome distancia de una mirada biologicista e individual y ponga el foco en una mirada que contemple lo sociopolítico. Los fundamentos del Modelo Social surgen entre los años 1974 y 1976 en el Reino Unido en el seno de la Unión de Impedidos Físicos contra la Segregación, la cual pone en valor algunos de los

aportes del Movimiento por la Vida Independiente de los Estados Unidos, y también incorpora elementos de la sociología (interaccionismo simbólico y marxismo).

El Modelo, afirma que la discapacidad es producto de una desventaja la cual surge por una sociedad diseñada en base a las necesidades de ciudadanos poseedores de un cuerpo capaz, configurando a las PCD como un grupo oprimido.

Es así como asistimos al nacimiento en los países anglosajones, en una conjunción entre los movimientos activistas y las Ciencias Sociales, al nacimiento del "Modelo Social de la Discapacidad", denominado así por Mike Oliver en 1983. Michael Oliver fue el pionero en la formulación del Modelo Social de Discapacidad, ha desempeñado un papel fundamental en la conceptualización de la discapacidad desde una perspectiva social. Sociólogo británico nacido en el año 1945 y fallecido en 2019.

Michael Oliver desempeñó un papel crucial en la formulación del Modelo Social de Discapacidad, que representa un cambio fundamental en la comprensión de la discapacidad al tomar distancia de los enfoques médicos y patológicos. Su obra Trabajo Social con Personas con Discapacidad ("Social Work with Disabled People") publicada en el año 1983, aborda críticamente las percepciones tradicionales de la discapacidad y propone un enfoque social que considera las barreras sociales como la principal fuente de desventaja para las personas con discapacidad. Es un texto clave por sus aportes a la comprensión de la discapacidad desde una perspectiva social. Oliver critica de manera contundente el enfoque médico tradicional de la discapacidad, el cual la concibe como una condición médica individual centrada en las limitaciones físicas o cognitivas de la persona.

Su propuesta de un enfoque social de la discapacidad, argumentando que las limitaciones experimentadas por las personas con discapacidad no son principalmente el resultado de sus condiciones médicas, sino más bien de las barreras sociales y ambientales que obstaculizan su participación plena en la sociedad.

Oliver aboga por un cambio en la percepción de la discapacidad, tomando una marcada distancia de explicaciones centradas en falencias individuales hacia un enfoque

que reconoce las barreras sociales. Toma distancia de la concepción dominante que reconoce cuerpos hegemónicos tomados como modelos rectores características que toma como propias de las sociedades capitalistas, y que todo lo que escapaba a eso debía ser “corregido”. Destaca la importancia de identificar barreras sociales y ambientales para poder abordarlas y las reconoce como un impedimento de la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. Estas barreras pueden ser: la falta de accesibilidad, actitudes discriminatorias, normas culturales excluyentes y otros obstáculos sociales.

Oliver examina también las desigualdades y la discriminación que enfrentan las personas con discapacidad en diferentes aspectos de la vida, incluido el empleo, la educación y el acceso a los servicios esenciales. Propone la necesidad de trabajar en el desarrollo de políticas públicas y de prácticas inclusivas que fomenten la participación plena de las personas con discapacidad en la sociedad. Esto implica la necesidad de cambios tanto a nivel legislativo como en la actitud y en la conciencia social. Aboga por el empoderamiento de las personas con discapacidad, destacando la importancia de darles el control sobre sus propias vidas y decisiones.

Sus aportes han sido una gran influencia en la formulación de políticas y prácticas en el ámbito de la discapacidad, contribuyendo a la transformación de la percepción de la discapacidad en la sociedad. Es un texto fundamental para aquellos interesados en comprender y en abordar las cuestiones relacionadas con la discapacidad desde una perspectiva social.

Estos académicos y activistas han influido en la percepción de la discapacidad, pues con sus estudios han desafiado las nociones médicas y patológicas, y abogando por un cambio social que sea capaz de promover la inclusión y la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. Su trabajo ha dejado una marca duradera en la teoría y práctica de la discapacidad.

Me interesa volver sobre uno de los aspectos del Modelo Social ya mencionados, en particular sobre las barreras sociales. Dijimos con anterioridad que cuando hablamos de

barreras sociales estamos dando cuenta de los obstáculos o las limitaciones existentes en la sociedad, las que dificultan la igualdad, la inclusión como así también restringen el acceso equitativo a oportunidades para ciertos grupos de personas. Estas barreras pueden ser de diferente naturaleza: cultural, económica, educativa, o política, entre otras. Algunos ejemplos de lo citado pueden ser:

- **Discriminación:** Trato injusto o desigual basado en características como la raza, el género, la orientación sexual, la religión, la discapacidad, entre otros.
- **Desigualdad económica:** Diferencias generadas por la distribución de recursos y oportunidades económicas que pueden perpetuar la brecha entre clases sociales.
- **Estigmatización:** Asignación de señales de tipo negativo a ciertos grupos de personas, que tiene como consecuencia la exclusión social y la marginación.
- **Falta de acceso a la educación:** Existen limitaciones en el acceso a la educación que pueden deberse a factores económicos, geográficos o culturales.
- **Barreras lingüísticas:** La dificultad para comunicarse puede resultar en exclusiones sociales y culturales.
- **Prejuicios y estereotipos:** Creencias preconcebidas y las generalizaciones que pueden afectar la percepción y el tratamiento otorgado a ciertos grupos de personas.
- **Desigualdad de género:** Son las diferencias experimentadas en el trato y el acceso a las oportunidades entre hombres y mujeres, que pueden manifestarse tanto en el ámbito laboral, educativo y social.
- **Barreras políticas:** Son los obstáculos en el acceso a la participación, el ejercicio de los derechos y en la representación equitativa en los procesos políticos.

La presencia de estos elementos en la vida de las PCD puede darse de manera conjunta o tener mayor predominio de una sobre otra inhabilitando la inserción social de este colectivo. Superar estas barreras implica un esfuerzo colectivo por promover contextos donde reine la igualdad, la justicia y la inclusión en todos los aspectos de la sociedad. Esto puede requerir a veces de modificaciones en la normativa vigente, otras

veces en el espacio de la política y las actitudes culturales, así como la promoción de la educación y la conciencia pública sobre estas cuestiones.

La discapacidad debe ser comprendida desde un enfoque dinámico y también multidimensional, que es el resultado de la interacción de la condición física, mental, intelectual y/o sensorial con las barreras actitudinales y materiales del entorno, que son las que evitan la participación plena y efectiva de la persona en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás. Se vuelve imperioso garantizar el acompañamiento del Estado a la persona con discapacidad, previendo instancias de contacto y actualización proactivas y eficientes.

Es la propuesta del presente proyecto de tesis describir lo que sucede con aquellas personas con discapacidad que han logrado obtener un trabajo en el Estado nacional, en un área concreta y específica como la Jefatura de Gabinete de Ministros, la Secretaría de Gestión y Empleo Público, órgano rector en la materia.

Trabajar en el Estado, en cualquiera de sus esferas, requiere de una habilidad de adaptación particular y de gran elasticidad ante la permanente ausencia de recursos e imprevistos de todo tipo. Es así, como el empeño de las y los agentes, cobra un gran protagonismo ya que es el motor que posibilita el adecuado y eficaz funcionamiento del andamiaje estatal, tal como pudimos -y podemos aún- observar ante la Pandemia de Covid-19, durante la cual asistimos a una reingeniería de procesos a fin de mantener en funcionamiento al Estado en un contexto muy particular.

Es mi intención centrar mi estudio en el primer nivel de gobierno, el del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), en particular en la Secretaría de Gestión y Empleo Público, en tanto órgano rector en materia de Empleo Público. Mi aporte narrará la experiencia de una persona con discapacidad, que ingresó a la APN, y participó del proceso concursal que le permitió acceder a la Planta Permanente no sólo dando cumplimiento a lo estipulado en la normativa marco de Empleo Público, sino también abriéndose paso en el ejercicio de sus derechos en la mencionada esfera.

Pude ver a lo largo del tiempo de investigación la escasa documentación de experiencias que den cuenta del vínculo entre Empleo Público y Discapacidad como objeto de estudio, como una alianza necesaria e indisoluble para la concreción de escenarios inclusivos en la Administración Pública Nacional. Y es eso, lo que aquí me propongo, establecer puentes que unan los avances en el reconocimiento de derechos de las personas con discapacidad con el empleo público como arena y espacio de reivindicación de esas conquistas para que sea efectivamente inclusivo y diverso.

Hasta aquí hemos hablado de la discapacidad y de las maneras por medio de las cuales fue abordada. Es momento de analizar lo que sucede en nuestro país en lo que se refiere a la normativa que tiene a este universo como destinatario.

### **3.3 Leyes y regulaciones en Argentina**

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), declarada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el 2006 y que adquiere *carácter constitucional mediante ley N° 26.378* del año 2008 en Argentina, constituye el documento internacional más avanzado en la materia. La definición que plantea de la Discapacidad se distingue por la ausencia de connotaciones negativas. Dice en su artículo I que “*las personas con discapacidad incluyen 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*”. La CDPD propone *promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por parte de todas las personas con discapacidad, y el respeto de su dignidad inherente* impactando en la comprensión de la discapacidad y en las respuestas mundiales a este problema.

Reconoce también que toda persona tiene derecho al trabajo. El derecho al trabajo se constituye, así como la base, la piedra angular para la realización de los otros derechos humanos y para una vida en dignidad. El trabajo decente es un derecho humano (OIT, 2024). Representa ni más ni menos, la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado. Los Estados Partes de la CDPD reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, y fundamentalmente, que puedan hacerlo en igualdad de condiciones con las demás. Incluye el derecho ni más ni menos que a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido y aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad. Los Estados Partes se comprometen así a salvaguardar y promover el ejercicio del derecho al trabajo, incluso para las personas que adquieran una discapacidad durante el empleo, adoptando las medidas pertinentes, incluida la promulgación de legislación que evite actos discriminatorios y propiciando el acceso a condiciones de trabajo justas y favorables.

En nuestro país, la **Ley N° 25689 de Sistema de Protección Integral de los Discapacitados** modificó el porcentaje de ocupación de personas con discapacidad por parte del Estado Nacional, de sus organismos descentralizados o autárquicos, los entes públicos no estatales, las empresas del Estado y también de las empresas privadas concesionarias de servicios públicos. Fue sancionada el 28 de noviembre del año 2002 y promulgada de hecho el 2 de enero de 2003. Los principales postulados de esta ley son:

Artículo 1° — Modifícase el artículo 8° de la Ley 22431 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.

Artículo 2° — Incorpórase como artículo 8° bis a la Ley 22431 el siguiente:

Artículo 8° 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.

La normativa fija que el porcentaje establecido es de cumplimiento obligatorio para el personal de planta efectiva, para los contratados, cualquiera sea su modalidad de contratación y para todas aquellas situaciones en que hubiere tercerización de servicios.

La participación y la inclusión plena de las personas con discapacidad en la sociedad se sustenta en la igualdad de condiciones para todas las personas, con opciones iguales, como así también la adopción de las medidas pertinentes para facilitar el pleno goce de este derecho por las PCD para su efectiva inclusión y su participación en la comunidad.

Se trata de un cambio que pone el énfasis en la eliminación de las barreras que limitan y que condicionan las posibilidades y también la autodeterminación.

Es muy relevante trabajar activamente para la inclusión de las personas con discapacidad para optimizar la manera en la cual se vinculan con los entornos, cómo se genera la provisión de sistemas de apoyo individualizado, la mejora de la conducta adaptativa, y la equidad. El cambio radica en poner el foco en las capacidades de las personas con discapacidad, en poner el énfasis en sus potencialidades y en ir advirtiendo sus limitaciones, para compensarlas con los apoyos pertinentes. El nuevo modelo de abordaje transita hacia una nueva forma de vincular las personas con discapacidad (PCD) con su entorno, y esto requiere adquirir conocimientos e información específicos.

El Estado, por medio de la normativa, se propone garantizar que los procesos de selección de personal se llevarán adelante mediante las garantías y condiciones establecidas, y que proporcionará las ayudas técnicas, los programas de capacitación y adaptación necesarios para una efectiva integración de las personas con discapacidad a sus puestos de trabajo.

De acuerdo a la normativa argentina, las PCD que así lo desean pueden gestionar un **Certificado Único de Discapacidad (CUD)**. Éste fue creado en el año 2001 mediante la Ley N° 25504; luego a través de la Resolución del MINISTERIO DE SALUD N° 675/09 se aprobó el modelo del CUD - modificada posteriormente por la Resolución de la ANDIS N° 512/18 -, con el propósito de unificar el Certificado que se emitía en todo el territorio nacional para acreditar la discapacidad de una persona, cuestión que impulsó su implementación a nivel federal, priorizando siempre la voluntariedad y gratuidad de la misma. Destacamos este aspecto pues antes de la creación del CUD, coexistían diversas y tantas maneras de acreditar la condición de discapacidad de acuerdo a la cantidad de jurisdicciones emisoras.

Esto pudo implementarse gracias a una indispensable y muy necesaria articulación de los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Desde el año 2009 y hasta el año 2015 las distintas jurisdicciones, de manera escalada fueron adhiriendo paulatinamente a la normativa respectiva en relación con la certificación de

la discapacidad a través del CUD. Como bien mencionábamos en el párrafo precedente, cada una de las jurisdicciones tanto provinciales como así también las municipales a través de sus distintas áreas de asistencia otorgaban a las personas con discapacidad su propia certificación generando multiplicidad de instrumentos que daban cuenta de la condición de discapacidad de las personas.

Como ya se mencionó en el principio del apartado, la certificación implica es una instancia voluntaria y gratuita, que consiste en la certificación de la discapacidad teniendo en cuenta los diferentes antecedentes de la persona y de su entorno, esto se elabora desde un enfoque interdisciplinario y multidimensional, que comporta el análisis tanto de sus condiciones físicas y de salud de la persona, como así también las características de su ambiente inmediato, su relación con el mismo y su perfil de funcionamiento.

Desde una perspectiva de Derechos Humanos, la certificación es entendida como una herramienta de apertura y puerta de acceso a derechos, un instrumento de relevamiento estadístico tanto cuantitativo como cualitativo que sirve para llevar adelante de modo eficiente el diseño, el desarrollo y la ejecución de políticas públicas en la materia.

El CUD es un documento público, con validez en todo el territorio nacional. Como ya dijimos anteriormente es el que certifica la discapacidad de la persona y le permite acceder a derechos y prestaciones que brinda de manera gratuita el Estado. Se trata de un documento que acredita la discapacidad en todo el territorio argentino en cualquier supuesto en que sea necesario invocarla, y que permite el ejercicio de los derechos y acceso a las prestaciones previstas en las Leyes Nacionales 22431 y 24901, y en aquellas que las modifiquen, actualicen y/o reemplacen. El CUD se otorga sin sujeción a plazo temporal, manteniendo plena vigencia y validez en tanto los criterios certificantes se mantengan, y se emitirá bajo el formato y modalidad determinada, o a determinar por la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS).

Como mencionamos en los párrafos precedentes, esta certificación está destinada a quienes deseen acceder de manera voluntaria a una evaluación por parte de una junta interdisciplinaria a efectos de determinar y acreditar la existencia de una discapacidad. La evaluación es realizada por una Junta Evaluadora interdisciplinaria que determina si corresponde la emisión del Certificado Único de Discapacidad. Una vez superada esta etapa, el CUD permite acceder a los siguientes derechos, servicios y prestaciones, sin perjuicio de los que en un futuro puedan incorporarse:

- Salud: cobertura del 100% en las prestaciones de rehabilitación: medicamentos, equipamiento, tratamientos que requiera en relación a lo que fue certificado como discapacidad.
- Transporte: traslados gratuitos en el transporte público terrestre.
- Asignaciones familiares: ayuda escolar anual por hijo con discapacidad, asignación familiar por hijo con discapacidad, asignación por cónyuge con discapacidad.
- Otros trámites: exención de pago de peajes, impuestos (municipales, patentes, entre otros). En estos casos la exención debe solicitarse ante la autoridad de aplicación de cada normativa.
- Símbolo Internacional de acceso: libre estacionamiento, en los lugares permitidos, independientemente del vehículo en el que te traslades.

Es menester recordar que adicionalmente del acceso a las prestaciones y derechos previamente mencionados, el CUD también nutre el *Registro Nacional de Personas con Discapacidad*, herramienta clave para la generación de información cuantitativa y cualitativa que contribuye en el diseño y ejecución de políticas públicas eficientes.

Merece una mención una situación a tener en cuenta, y es el hecho que sólo un porcentaje de las PCD acceden al CUD, ya los derechos que este reconoce, es decir hay una gran masa de ciudadanos que se encuentran excluidos de las políticas públicas que podrían cambiar sus condiciones de vida.

Por último, vale mencionar que, a partir del 15 de marzo del año 2023, los Certificados Únicos de Discapacidad se expedirán sin vencimiento. Esto se dispuso mediante la Resolución 322 del mismo año. Previamente las personas con discapacidad debían realizar en su mayoría renovaciones anuales. Con anterioridad a la sanción de esta Resolución muchas PCD debían revalidar el CUD cada año con todo el trastorno que esto implicaba en la rutina familiar.

#### **4. Consideraciones metodológicas.**

Este trabajo es el resultado de un relevamiento y un análisis descriptivo que tiene por objetivo caracterizar la relación existente entre el desarrollo normativo vinculado al reconocimiento de derechos de las Personas con Discapacidad y la praxis en el órgano rector del Empleo Público, la ex Secretaría de Gestión y Empleo Público (SGyEP).

El abordaje metodológico empleado fue una investigación cualitativa. El punto de partida de la misma fue un análisis documental sobre la Discapacidad, su conceptualización, los modelos de abordaje, las convenciones internacionales y su impacto en la normativa nacional y el proceso de certificación. En un segundo momento, el estudio se centró en el Empleo Público, su legislación, documentos y sitios web oficiales, y estado de situación en relación a la presencia de personas con discapacidad en su planta. A lo largo del proceso se observaron sus objetivos, actividades y logros alcanzados.

Otra herramienta empleada en la investigación fue incorporar entrevistas que den cuenta de experiencias y percepciones de dos trabajadoras consideradas informantes clave a los fines de la presente tesis. Mediante estos encuentros fue posible articular el relato oral con el estudio de la documentación de respaldo.

Las entrevistas desgrabadas y la documentación seleccionada para el desarrollo de esta tesis facilitaron el acercamiento a las conclusiones de las interacciones sobre estas dos unidades de análisis.

*Consideraciones éticas*

El abordaje de mi objeto de estudio fue un enorme desafío. No sólo por lo desconocido del tema de la Discapacidad para mí, sino también porque implicaba el riesgo de caer en subjetividades por pertenecer a la APN. Era necesario tomar perspectiva, no ubicarme desde la emotividad, ni en lo autorreferencial, sino perseguir el rol de una cientista social deseosa y ávida de encontrar herramientas analíticas en primer lugar, y prácticas posibles de ser puestas en marcha para propiciar espacios de verdadera inclusión en el órgano rector del Empleo Público.

El diseño de investigación contempla:

1. Consentimiento informado: se informó tanto a las entrevistadas como a mis superiores sobre el objeto de investigación, y el destino de los datos relevados. El recorrido que realicé tuvo primeras consideraciones y charlas con mi jefa, la Lic. Karen Valeria Vázquez a cargo de la Dirección de Procesos de Selección de Personal, a quién puse en conocimiento de mi tesis y de las personas que deseaba contactar para avanzar con ella. A lo largo del tiempo de trabajo, se explicó a mis interlocutores claramente el propósito del presente estudio, y los procedimientos que deseaba emplear.

2. Confidencialidad: Un segundo aspecto importante que quiero mencionar es este, dado que se le ha concedido una alta valoración, como así también de la privacidad de los datos recolectados a lo largo del trabajo de campo. Los mismos se mantendrán debidamente resguardados las identidades de los participantes están protegidas.

3. Riesgo de daño: el presente diseño investigación no expone a las personas que está investigando con el propósito de evitar cualquier posible daño ante lecturas del trabajo final que puedan derivar en errores de interpretación ante una situación de asimetrías con los directivos y otros integrantes del área.

4. Engaño: En todo momento las personas consultadas para el presente trabajo de investigación estuvieron debidamente informadas sobre los propósitos de los contactos realizados.

Otro aspecto que se tuvo presente fue el respeto y la sensibilidad de mi objeto de estudio. Al implicar una población vulnerable como destinataria era menester que el contacto con mis entrevistados se de en un entorno de resguardo priorizando la confianza.

Para la realización de la presente investigación recurrí a fuentes de información de acceso directo, puesto que una parte del foco de mi estudio estuvo puesto en mi espacio de trabajo. Esto fue y es un desafío pues poder dar cuenta de los objetivos también me interpelaba a encontrar un punto de equilibrio que me permita tomar perspectiva para cumplimentar las metas sin que mi cercanía con el ámbito de estudio se torne un aporte negativo.

## 5. Resultados de la investigación

### *Consideraciones sobre el Empleo Público y de los procesos concursales.*

Existe una constante demanda, por desarrollar burocracias profesionalizadas que constituyan el sólido basamento de un Estado orientado a mejorar sus prácticas sea capaz de ofrecer servicios de calidad para la ciudadanía. El desarrollo de estas premisas permanece vivo en el discurso de las diferentes gestiones responsables del gobierno, pero también persiste como un pendiente perenne. A pesar de que existieron numerosos intentos de renovar el ámbito público restan acciones que verdaderamente generen un cambio cualitativo en este plano o al menos satisfagan a los ciudadanos. La generación de un sólido sistema de Empleo Público que pueda ser medido bajo las lógicas de la eficacia y la eficiencia, es aún un tema inconcluso para quienes deben de conducir los destinos de la Administración Pública Nacional (APN).

Cuando hacemos referencia al sector público nacional, estamos hablando de toda la Administración Pública Nacional, tanto la centralizada como así también la descentralizada, las sociedades del Estado, los entes públicos, los poderes Legislativo y Judicial (Sabatto, 2023). Ahora bien, cuando hablamos de Empleo Público damos cuenta de todas las personas empleadas en el sector público, bajo el vasto abanico de las diversas modalidades de contratación coexistentes.

Es habitual que se genere una confusión entre los términos burocracia y empleo público. Cuando hablamos de la primera, estamos haciendo referencia al conjunto articulado de reglas y de pautas de funcionamiento que se encuentran centralizadas en el poder ejecutivo. Las mismas tienen como objetivo garantizar la continuidad, la coherencia y la relevancia de las políticas públicas, como así también velar por un ejercicio neutral, objetivo, y no arbitrario de los poderes públicos.

Si tomamos como referencia la tipología weberiana, podemos decir que cuando damos cuenta de la composición de los cuadros administrativos burocráticos, estamos haciendo referencia al principio legitimador de las ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando. En los Estados modernos, la obediencia descansa en un orden

impersonal, la dominación racional legal es la representación del poder despersonalizado. Las personas que forman parte de los cuadros administrativos burocráticos son (o al menos deberían ser) designadas en función de sus méritos y de sus competencias. Esta tipología de Max Weber que es la que caracteriza a la administración moderna burocrática, descansa en reglas abstractas estatuidas intencionalmente; en este esquema, el soberano obedece en tanto miembro de una asociación regida bajo un ordenamiento impersonal. Los ciudadanos obedecen en un continuo ejercicio de la ley, que estipula la competencia y los deberes y servicios de esa esfera; existe una división de funciones, también diversificación en las atribuciones de poder y medios coactivos para su aplicación.

Al interior de las burocracias existe un férreo ordenamiento jerárquico, encuadrado en reglas. Partimos del supuesto de que es mandatoria una eximia formación profesional. Hay una separación del cuadro administrativo de los medios de producción, Por las tareas que desempeñan, las y los agentes, reciben un estipendio, y no se apropian de los cargos. Este tipo de dominación, es clasificado por Max Weber como el más puro de todos, y posee la particularidad de atenerse siempre al expediente.

La burocracia estatal está representada en el conjunto de empleadas y empleados del sector público que desempeñan las tareas necesarias para el funcionamiento del andamiaje administrativo. Siguiendo esta línea de pensamiento es que Evans y Oszlak postulan a la burocracia como el sostén de la institucionalidad democrática y el Estado de derecho, mediante la satisfacción de demandas ciudadanas y de sus derechos, como así también con el desarrollo económico y la legitimidad de lo público. Esos son los pilares de eficacia y eficiencia sobre los cuales se erige el Empleo Público.

Descansa sobre la burocracia también, la responsabilidad de diseñar e implementar la política pública, proporcionarle una orientación estratégica, y también brindarle sostenibilidad en el tiempo. La posibilidad de contar con burocracias profesionales representa una condición de gran importancia para fortalecer las capacidades estatales. ¿Qué son las capacidades? Dan cuenta de la habilidad de las agencias públicas para

cumplir con sus objetivos asignados (Bertranou, 2015) propiciando un mejor cumplimiento de sus funciones.

La reforma del Estado y de la Administración Pública ocupan un rol central en las distintas gestiones de gobierno. Las reformas de la APN producidas desde el regreso de la democracia a la región son las que han moldeado y aún hoy moldean el día a día de las y los empleados públicos en los últimos 40 años. Uno de los primeros hitos nacidos a la luz del proceso de redemocratización y durante la gestión del presidente Raúl Ricardo Alfonsín fue la creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales (CAG), un grupo de agentes de alto perfil, con formación profesional multidisciplinaria que ingresaron al Estado argentino tras cumplimentar un riguroso proceso de concurso público de convocatoria abierta. Tenía por objetivo la construcción de una Alta Dirección Pública que desempeñara tareas bajo las lógicas de la eficacia y la eficiencia. El CAG sólo tuvo cuatro cohortes.

El foco de atención en el presente trabajo está puesto en el nivel nacional, y hace especial referencia a lo que sucede dentro de la Secretaría de Gestión y Empleo Público (SGyEP) en el período comprendido entre los meses de diciembre de 2019 a diciembre de 2023, la ventana de tiempo consignada se corresponde también con los llamados a concurso tanto del agrupamiento general como así también del agrupamiento profesional, y de los cargos con reserva de puesto que tiene como destinatarios a las PCD. Elijo este período de años, comprendiendo que la puesta en marcha de los procesos concursales marca un hito en la historia del sector público nacional y para su personal.

La gestión del ex presidente Alberto Fernández propuso como uno de ejes de trabajo un Plan de Regularización del Empleo Público. El mismo fue puesto en marcha en el año 2021 a través de la Decisión Administrativa N° 449, tuvo como principal objetivo readecuar la condición laboral de un enorme universo de trabajadoras y trabajadores que se encontraban, y se encuentran aún hoy, desempeñando sus tareas en situación irregular. ¿Qué quiere decir esto? Que la modalidad de contratación bajo la cual se encuentran vinculados es temporal, con un principio y un final ligado al año calendario

(enero-diciembre de cada año), esto repercute dejándolos imposibilitados de participar de la carrera administrativa. A esto debemos sumar, que la temporalidad de su modalidad de contratación los libra a su suerte, puesto que los criterios de posible continuidad laboral de ese trabajador/a no estarán necesariamente vinculados a su desempeño, sino a las políticas y a los políticos de turno, con lo cual el grado de vulnerabilidad al que están expuestos en cada cambio de gestión es muy grande.

Es así, como podemos observar la existencia de un manifiesto incumplimiento del marco legal establecido mediante la Ley Marco descrita en previos apartados.

Fue bajo la gestión menemista en la cual se gestaron numerosas acciones que dieron otra impronta a la esfera estatal. El objetivo de las reformas estructurales implementadas bajo este gobierno fue el de modificar el rol del Estado, y su tamaño. La puesta en marcha de lo mencionado en la oración anterior, tuvo como marco de referencia el consenso de Washington ligado a una política económica ortodoxa. Las leyes de Reforma del Estado -N° 23696- y la ley de Emergencia Económica -N° 23697- fueron acompañadas de un agresivo proceso de descentralización que implicó el traslado de funciones tales como educación y salud desde la órbita nacional a la de las provincias. En simultáneo, se intentó restablecer el sistema de concursos como mecanismo de ingreso a la APN.

Fue la década de los noventa en la que se creó el Sistema Nacional de Profesionalización Administrativa (SINAPA) mediante el Decreto N° 993/1991 que reestructuró el sistema escalafonario sentando las bases para la construcción de un servicio civil de carrera. Esta medida tendiente a la profesionalización del Empleo Público reorganizó la gestión en diversas variables:

- Clasifica los puestos de trabajo en tres agrupamientos: general, científico-técnico y el profesional; como así también los diferenció en grados y niveles.
- Estipuló la cobertura de los cargos mediante una convocatoria a concursos basados en el principio de idoneidad.

- Incorporó la carrera administrativa con ascenso vertical y horizontal. Al primero se accede mediante los concursos, al segundo, por medio de las evaluaciones de desempeño y créditos de capacitación. Estas modificaciones siguen vigentes para el personal de planta permanente de la APN.

Este sistema incumple los principios de generalidad y universalidad puesto que impide que no alcanza al funcionariado, y posee también deficiencias en el sistema de movilidad (carente de flexibilidad en su estructura remunerativa). No contemplaba tampoco una integración de los subsistemas de empleo ni una integración en la gestión de los recursos humanos.

Los años noventa fueron marcados por una profunda crisis socioeconómica extraordinariamente grave en los países recientemente democratizados de la región. Argentina no escapó a este encuadre descrito por Guillermo O'Donnell en el año 1993 en su brillante texto Estado, Democratización y Ciudadanía. Tomando su aporte como referencia, es que podemos decir que este contexto tenía como punta del ovillo una profunda crisis del Estado en todas sus esferas. Por un lado, se ve minada la dimensión de legalidad, y también en la de su eficacia; por otro, se ven seriamente cuestionadas el conjunto de sus burocracias; y por último y no menos importante, se discute su rol como agente legitimador del interés común.

La gestión menemista tuvo otro hito que fue la Reforma Constitucional del año 1994. Fue con ella que se creó la figura de la Jefatura de Gabinete de Ministros, pensada como un área de coordinación que centralizó allí las funciones de la Secretaría de la Función Pública.

Es en el año 1996 que se sanciona la Ley N° 24629 de Ejecución de Presupuesto y Reorganización Administrativa, la cual avanzó agresivamente en la reducción de las plantas de personal como así también buscó impulsar la apertura de concursos. Tres años más tarde, en el año 1999 finalmente se aprobó la Ley N° 25164, Marco de Empleo Público.

En Argentina, la Ley N° 25164, más conocida como Ley Marco de Empleo Público, fue la primera consagrada por el Honorable Congreso de la Nación ya en democracia y es una pieza clave que aún continúa vigente y es referencia obligada en la materia.

A finales de esta década se intentan establecer los procesos concursales como el mecanismo de acceso a la administración pública.

La Ley Marco como coloquialmente se la conoce, contempla al universo de las y los trabajadores que prestan servicios en dependencias del Poder Ejecutivo, incluyendo aquellos nombramientos denominados de tipo “político”. Establece también las condiciones de ingreso para el personal de la APN: nacionalidad argentina, nativa o por opción; aptitud psicofísica para el cargo; y el necesario cumplimiento de requisitos de conducta e idoneidad, los cuales serán acreditados mediante los regímenes de selección que aseguren el principio de igualdad en el acceso a la función pública. Los procesos de selección se constituyen así un componente clave en la profesionalización de las burocracias de estilo weberiano.

Bajo el menemismo se produjeron reformas tendientes a modificar el grado de intervención del Estado y su tamaño, dos dimensiones clave y recurrentemente cuestionadas. Producto de esa tendencia, fueron sancionadas las leyes de Reforma Económica (Ley N° 23696) y de Emergencia Económica (Ley N° 23697), sumado al inicio de un intenso proceso de descentralización de la educación y de los hospitales públicos, esto trasladó a la esfera provincial multiplicidad de nuevas y variadas funciones.

Es un momento de marcado antiestatismo de las ideas (O’Donnell, 1993) y de profundización de las políticas neoliberales que propiciaron una significativa reducción del personal. Esta situación que se dio no sólo en la órbita de las empresas estatales, sino que también se extendió a los procesos de privatización del personal “excedente” que trajo como resultado una caída abrupta del empleo público. Este, sufrió en simultáneo un fuerte desprestigio y una decapitación de las burocracias con mayor grado de especialización.

Los antecedentes aquí mencionados sentaron las bases para la agudización de una crisis económica y social que tuvo un pico entre los años 2001 y 2002. Acto seguido, asistimos a un enorme estallido social que tomó las calles por asalto demandando cambios en estas condiciones. Un marcado descreimiento de la clase política en su conjunto lo inunda todo, la exhortación cantada a viva voz en las numerosas asambleas populares de la época bajo el lema *“que se vayan todos, que no quede ni uno solo”*; y una articulación en la protesta social entre dos grupos hasta entonces impensados, ahorristas y los incipientes movimientos sociales y piqueteros, se hermanaron bajo la consigna *“piquete y cacerola, la lucha es una sola”*.

En este caldeado escenario fuimos testigos también del surgimiento del Plan Nacional de Modernización de la APN, que tuvo como uno de sus principales objetivos la reducción de puestos y estructuras, pero su puesta en marcha no se materializó como se había planteado. Con posterioridad, se congelaron vacantes y se implementó un Sistema de Retiro Voluntario mediante la ley N° 25237, la misma tuvo una pretenciosa meta de reducir aproximadamente unos 100000 puestos de trabajo. Finalmente, su implementación sólo alcanzó a unos 6280 agentes aproximadamente.

En las siguientes gestiones de gobierno, Néstor Kirchner y Cristina Fernández, se retomaron iniciativas tendientes a reformar el sector público. Las políticas de profesionalización, giraron en torno al fomento de la actividad gremial en el Empleo Público. Creado en 1999, el Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral, FoPeCap, fue implementado finalmente mediante el Decreto N° 214/2006. Es un fondo cuya administración descansa en las representaciones sindicales, las cuales, junto al gobierno federal, otorga becas, ofrece también programas de actualización. Su realización es una pieza clave en la formación de las y los agentes del Estado mediante la asignación de becas en prestigiosos establecimientos académicos.

En el año 2008, se produce otro hito para la historia de la APN, ya que se reemplaza el SINAPA por el Sistema Nacional de Empleo Público, SINEP, aún vigente. Este segundo CCT (Convenio Colectivo de Trabajo) es producto del acuerdo de las agrupaciones

sindicales, basado en el consenso entre todos los actores intervinientes, Estado nacional y las agrupaciones gremiales.

¿Cuáles son los cambios que trae el SINEP? Adiciona al agrupamiento y al nivel, un tercer componente para la carrera administrativa, el tramo, que posee la siguiente tipología: general, intermedio o avanzado. Pone en el centro así, la necesidad de capacitar al personal de manera permanente ya que se convierte en requisito indispensable para el desarrollo de la carrera. Esta reforma contempla también la incorporación del agrupamiento profesional, y modifica los requisitos mínimos para el ingreso a cada nivel. Se acuñó también el concepto de *orientación* que implicó el reconocimiento de los itinerarios específicos en los puestos de trabajo.

La puesta en marcha del SINEP trajo como consecuencia algunos avances en lo que atañe a la profesionalización de las y los agentes al interior del Estado argentino. Se propiciaron con su implementación instancias de movilidad horizontal y vertical como así también un fomento a la capacitación del personal. Para algunos autores, la puesta en marcha de este sistema propició la regularización del personal transitorio, un problema recurrente, y que aún hoy aguarda una resolución ante la situación de vulnerabilidad que poseen los agentes. ¿Cómo se realizó esto? Llevando las modalidades de contratación de monotributo a una nueva encuadrada en la Ley Marco, que equipara el estatus de SINEP, pero que no concede estabilidad.

La activación del SINEP trajo como uno de sus hitos los procesos concursales que habilitan el ingreso a la carrera. Los concursos cobran un rol sumamente relevante puesto que con su puesta en acción han intentado revertir el estado de precarización en la que se encontraban (y se encuentran) muchos empleados del Estado. Esto se tradujo en un incipiente proceso de regularización que trajo como corolario la posibilidad del pase a planta permanente.

La política de los concursos como bien señala Dante Sabatto, encontró continuidad en la gestión macrista, en especial en el período comprendido entre los años 2017 al 2019, incorporando a partir de ese momento un nuevo universo de destinatarios: la Alta

Dirección Pública (ADP). Fue a través del decreto N° 788/2019 se creó el régimen de Alta Dirección Pública.

Este tipo de iniciativas fue una profunda contradicción con las banderas políticas de la gestión de Macri, puesto que una de sus principales líneas de acción fue la agresiva reducción numérica de la planta implementada entre 2015-2019, y reforzada bajo la puesta en marcha del programa de Análisis y Planeamiento de Dotaciones, estas iniciativas se encontraban encuadradas en el proceso de modernización liderado por el Ministerio del mismo nombre. En simultáneo, en el mismo período se desarrolló un sistema de retiros voluntarios. Paradójicamente, en este período mientras se reducía la planta, se produjo un incremento del personal jerárquico para el cual se diseñó un régimen específico denominado de la Alta Dirección Pública.

En el transcurso del presente trabajo recorrí un camino algo vertiginoso por momentos, puesto que me enfrentaba a un mundo no conocido. Y ese recorrido me interpelaba de múltiples maneras. Por un lado, significaba poder conocer, aprender y aprehender sobre un colectivo del que poco o nada sabía. En segundo lugar, y no menos importante, requería de respeto como máxima rectora de mis pasos a seguir. Y, en tercer lugar, implicaba un gran desafío para poder despojarme de mis prejuicios e interpretaciones para analizar un ámbito de trabajo que me es familiar y del cual hace 7 (siete) años formo parte.

Al avanzar en la investigación, percibí como un paso necesario la búsqueda de informantes clave que pudieran contarme de primera mano del estado de situación. Pude contactar a dos mujeres, con similar antigüedad en la APN, que desempeñan tareas en la actualidad. Generosas cedieron su tiempo y compartieron experiencias personales y laborales en la SGyEP.

Fue así como llegué a una trabajadora que ingresó en el año 2015, M.B., quien inició sus tareas en el área de Recursos Humanos. Casi de manera inmediata a su incorporación formó parte de un equipo al cual se le encomendó la puesta en marcha de un monitoreo del universo de personas con discapacidad que desempeñaban tareas

en la Secretaría entre los años 2015 a 2019 (presidencia de Mauricio Macri). Esta propuesta estaba bajo el liderazgo del jefe de gabinete del por entonces Ministro, y luego Secretario de Gobierno de Modernización, Andrés Ibarra.

Como medida inicial se seleccionó personal del área de RRHH para que contactara a las PCD que trabajaban en la jurisdicción. Ante la inquietud de cuál era el área de referencia desde la cual se lideró este proceso, M.B. relataba:

*...”O sea la acción era en conjunto 50/50 pero yo te digo que casi no sé si se (impulsaba) por el brazo político... lo teníamos por el Jefe de Gabinete de Modernización que ahora no me acuerdo el nombre... pero uno de los asesores que más fuerte que estuvo en este programa...pero todo lo que salía era porque nosotros estábamos capacitados y asesorados constantemente obvio, para ejecutar por las TO (terapistas Ocupacionales) que sí salían de recursos humanos los fondos, o sea ya se facturaban, si bien facturaban y eran monotributistas, pasaban por recursos”...*

Esta primera acción de acercamiento a las PCD que estaban trabajando en la APN, representó un enorme desafío puesto que ese contacto inicial, generaba sospechas y temores en la población destinataria de la medida. La forma elegida fue una llamada telefónica, muchas veces quiénes atendían -ya sean los destinatarios de la acción o algún familiar directo- no comprendían el porqué de tal acercamiento. Se preguntaban si era motivado por alguna intención de reducir la planta - hay que recordar también que esto se desarrollaba en simultáneo a la puesta en marcha del Programa de Análisis y Planeamiento de Dotaciones que tenía como propósito impulsar y establecer la planificación de recursos humanos en la administración pública nacional basado en parámetros objetivos, racionales y evidenciables como fundamento para el funcionamiento de un Estado eficiente y sustentable (Ministerio de Modernización de la Nación, 2016)-. Por este motivo también el punto de partida de esta acción de concientización y visibilización generó un efecto adverso al propuesto inicialmente.

Mediante estrategias de seguimiento, se puso en marcha un monitoreo de las PCD que se encontraban trabajando en el área ya mencionada. Para la implementación del mismo, se asignó personal de RRHH para un plan de acompañamiento. La entrevistada comparte que:

*...” y bueno como te decía nosotros eh... arrancamos haciendo un relevamiento de las personas que ...que habían presentado el certificado, (también) las que no, pero que se sabía que quizás lo tenían y demás. También acá había una cuestión política de aumentar el porcentaje (de PCD contratados en la APN), ¿no? siendo personas con discapacidad...Y bueno, y ... con eso empezamos a hacer entrevistas, en algunos casos obviamente fueron mucho más fáciles las entrevistas porque quizás al tener el certificado presentado es mucho más fácil que alguien que no lo tiene, porque a alguien que no lo tiene, tenés que entrar por otro lado.” ...*

Nos cuenta M.B. también:

*...”la idea claro, la idea era acercarnos para ver si en base al ambiente de trabajo y demás, necesitaban algo o no. Nos ha pasado que había gente que no necesitaba nada, perfecto, había otros que decía sí quizás algo del equipo de trabajo, quizás en mi equipo de trabajo no sé por (...) la discapacidad que tenía la persona tenía que ausentarse la persona unos días o llegaba bastante tarde por algunas cuestiones Y claro generaba roces en el equipo. Entonces bueno tratábamos de abordar con charlas o concientizaciones al equipo. En otros casos por ejemplo había cuestiones edilicias complicadas no sé... Por ejemplo, sobre todo en el otro edificio, que no es el edificio propio muchas veces quedaba el mobiliario, quedaba dando vuelta, y quizás para personas con discapacidad visual es muy complejo porque ellos memorizan un recorrido y si un día para otro aparece un armario en el medio, y... probablemente va a generar un problema entonces bueno, en esas cosas fuimos teniendo intervención y participación. Primero obviamente, tuvimos una capacitación bastante fuerte de varios meses, después otros pudimos hacer una capacitación porque acá en Argentina no todavía, pero en España y no sé si en toda Europa, pero en España es fuerte lo que es Empleo con Apoyo, es una disciplina sí o sea ya instrumentada, y formalizada entonces,*

*allá si hay muchas capacitaciones formales y muchos pudimos hacerla con la beca del estado y eso estuvo bueno e interesante. Y bueno nada, íbamos a tomar las entrevistas con formularios todo, teníamos como una instrumentación, claro en ese aspecto, después relevábamos. Nos juntábamos veíamos los casos, nos dividíamos las personas porque éramos varios, no tantos, pero algunos cinco ponele” ...*

Estas acciones se fueron desarrollando de manera efectiva, sustentadas por el compromiso y la buena voluntad del equipo de trabajo, pero carecía de estructura propia, lo cual restaba volumen político. Adicionalmente, es menester comentar que la pertenencia circunstancial a este equipo, no eximía a los agentes involucrados de las otras tareas asignadas desde RRHH -su área de revista-, con lo cual, era muy complejo conciliar ambos frentes. La entrevistada también compartió lo siguiente en relación al apartado precedente:

*...” No contábamos con quién impulse o habilite lo que hacíamos...Ni tampoco quién nos marque el límite en nuestro accionar, claro porque hasta dónde podemos llegar... porque vos te empezás a meter y las cosas se complejizan eh, entonces ahí como que empezamos a ver que llegábamos a bordes medios complicados. Y bueno justo también coincidió con el cambio, y de gestión, y bueno medio que se quedó en la nada, pero la verdad que sí se trabajó. Un montón, un montón con...con...con las personas algunas como te digo no necesitaban nada y solo fue ese primer contacto, y quedábamos a disposición cualquier cosa, y otros sí eran muchísimo más demandantes que ahí también se empezaba a complicar porque era hasta dónde por nosotros cumplíamos nuestras funciones” ...*

Al no tener una estructura formalizada, ni andamiaje institucional, la labor estaba plagada de buenas intenciones, pero el rol de este equipo se tornaba muy confuso para la población destinataria y surgieron multiplicidad de demandas de complejo cumplimiento. Es decir, algunos beneficiarios los veían como una especie de acompañamiento terapéutico, y querían que inclusive fueran con ellos a citas médicas. Para otros, era una especie de seguimiento, les temían y no querían compartir información con ellos. Cuenta también la entrevistada que lo difuso de su rol generaba

pánico entre los familiares cuando se hacía contacto telefónico, puesto que pensaban que los mapeaban para despedirlos.

También surgieron en la entrevista testimonios de las percepciones que este colectivo generaba entre sus compañeros de trabajo. Para algunos, las PCD que eran sus compañeros despertaban su empatía y colaboraban activamente para una plena inclusión en las áreas. Por otro lado, un segundo grupo, percibía un cierto *aprovechamiento* de estas personas de su condición -de discapacidad-. ¿En qué sentido? En que algunas de estas PCD *eludían* sus tareas *amparados en sus certificaciones* y los compañeros encontraban abusivas estas conductas.

Por último, para un tercer grupo, había situaciones de flexibilidad que las jefaturas sólo contemplaban para este colectivo –en un caso en particular esto obedecía a la medicación que una de las PCD recibía y los efectos secundarios que la misma generaba y que afectaba su normal desempeño en su puesto -; pero estas contemplaciones sólo eran propiciadas por las jefaturas para este colectivo y no se extendían a consideraciones para el resto del personal. Estas prácticas generaban animosidad en el grupo.

Estas situaciones generaban escenarios complejos pues al carecer de una estrategia de abordaje adecuada y debidamente preparada, se daban una concatenación de inconvenientes en los que nadie reparaba, o que quedaban libradas a la buena voluntad de una intervención por parte de los superiores.

Producto de esta experiencia se publicó el Manual de Buenas Prácticas de Discapacidad compilando la iniciativa del Ministerio de Modernización, que reseñaba normativa, ajustes disponibles y dispositivos de incorporación el Empleo Público.

Mi segunda entrevistada, es una empleada de la APN con discapacidad, V.J. accedió gustosa a relatar su vivencia. Ingresó a la APN en el año 2014 como pasante al Ministerio de Economía, prestaba servicios como analista de sistemas. Hizo el procedimiento *como cualquier otro pasante* afirma ella, poniendo énfasis en esa situación. No es un detalle menor reparar en su aporte:

*...” Sí, sí, sí, Gabriela. Sí, yo te cuento, yo empecé en 2014, pero no acá en Jefatura, yo empecé, ¿cómo es?, en el Ministerio de Economía, como pasante. O sea, yo no entré, como por el tema de la discapacidad visual, pero sí después lo declaré.” ...*

Puso énfasis en que ella no había ingresado por el cupo, - situación que nada tendría de malo pues la ley así lo manda-, pero todo apunta a reparar en que las PCD sienten que su ingreso por este medio los pone en desventaja frente a sus compañeros. En esa percepción se pueden percibir miradas cargadas de prejuicio y desconocimiento, se sienten observados como *trabajadores de menor valor*.

V.J, tiene retinitis pigmentaria. ¿Qué es? La retinitis pigmentaria (RP) pertenece a un grupo de enfermedades oculares poco comunes que afectan la retina (la capa de tejido sensible a la luz en la parte de atrás del ojo). Hace que con el tiempo las células de la retina se deterioren lentamente, lo que causa pérdida de la visión. La RP es una enfermedad genética con la que las personas nacen. Los síntomas se manifiestan generalmente en la niñez -disminución de la visión por la noche o cuando hay poca luz, y pérdida de la visión lateral (visión de túnel)-, la mayoría de las personas finalmente pierden la mayor parte de la visión (National Eye Institute –NEI por sus siglas en inglés-, 2023). Es una enfermedad que no tiene cura, pero de acuerdo al Instituto Nacional del Ojo con base en los Estados Unidos, las ayudas para la visión y los programas de rehabilitación (capacitación) pueden ayudar a las personas con RP a aprovechar al máximo su visión.

Así cuenta V.J. su antecedente familiar con la rinitis pigmentaria:

*...”es congénito. Mi papá falleció siendo cieguito. O sea, tenía una enfermedad que se llama retinitis pigmentaria que va hacia la ceguera. Él tuvo la enfermedad desde los 19 años y, bueno, quedó cieguito a los 60 y pico, más o menos. Pero a los 33, mi papá se tuvo que... Trabajaba en Correo de Villa del Parque y se tuvo que jubilar por su baja visión” ...*

En los diferentes encuentros, hablamos sobre percepciones y perspectivas a futuro, sobre la necesidad de ajustes y la imperiosa necesidad de visibilizar estas variables. Más

allá de eso, me interesaba poder obtener una fotografía de su situación, conocer de la cotidianidad en su lugar de trabajo, de los vínculos con sus compañeros. Su discapacidad la acompaña desde la primera infancia:

*...” Claro, yo de chiquita. O sea, mi mamá dice ‘vos tenías 2, 3 años y ya usabas anteojos’. Entonces, ahora uso lentes de contacto. Vos me ves así sin nada, pero estoy teniendo los lentes de contacto puestos. Si no, yo me los saco para descansar y tengo mis anteojos que son unos vidrios gruesísimos” ...*

Está muy bien adaptada a su entorno, pero hay ocasiones en que precisa controles con su oculista, y es entonces que debe quitarse los lentes de contacto, y volver a los anteojos tradicionales, y eso le genera complicaciones en su cotidianidad. Las relata así:

*...” O sea, tengo mis dificultades. Por ahí con el antejo no me manejo de la misma forma que con los lentes de contacto. Cuando me tienen que hacer algún estudio de la vista o algo... O que ahora, por ejemplo, tuve que hacerme un montón de estudios para renovar mi certificado de discapacidad y estaba con los anteojos. Así que unos días. Y me pasó que... no sabe mi mamá para no preocuparla, pero la otra vez me había caído con los anteojos un día en la calle viniendo de la oculista. Es como que piso en el aire, es como que me fui a levantar el pie para el cordón encima de un día de lluvia, pero me desparramé en el pie.” ...*

Tras su ingreso a la APN pasó por cambios de áreas y jurisdicciones, situaciones demasiado frecuentes y propias de los cambios de gestión que se suceden en las elecciones por el ejecutivo. Su área de trabajo se disolvió y discontinuaron su contrato como pasante en el Ministerio de Economía. Tres meses más tarde, en otra de las misteriosas vueltas de la vida del trabajador estatal, es convocada nuevamente a trabajar, pero esta vez en Jefatura de Gabinete de Ministros. Tuvo un comienzo accidentado en una Dirección Nacional, a las diferencias con una compañera que no estaba a gusto con su arribo, le siguió una repentina y veloz nueva mudanza. V.J. lo cuenta así:

*...” Sí, lo que había sido algo malo terminó siendo algo bueno, porque la verdad que estoy feliz de pertenecer a Mapa del Estado. Son bellísimas personas. Desde su directora...muy humilde, sumamente humilde, ella parece que no fuera nuestra directora, sino una par más, nunca se puso en este lugar, es muy buena persona. Y tengo unos compañeros maravillosos, también. Son personas grandes, entonces no hay competencia entre nosotros. En la parte de estructura ya hay un poco más de competencia entre ellos, es otro el trato. Nosotros vivimos matándonos la risa mientras trabajamos, somos todos muy responsables, escuchamos música” ...*

*...” Sí, sí, sí, así que estoy muy contenta de pertenecer ahí. Es un gran equipo, donde tenemos reuniones más o menos una vez por semana o cada 10 días con nuestra directora... donde nos ponemos al tanto de lo que hace cada uno para que cada compañero esté al tanto de lo que está haciendo el otro. Colaboramos entre nosotros. O sea, si tenemos que darnos una mano, vemos que el otro está sobrecargado de tarea y ya lo vamos a ayudar y así nos ayudamos entre nosotros. Es muy lindo, muy colaborativo y muy buenas personas.” ...*

Formar parte de un equipo le hace bien, su inserción laboral le permite tener autonomía y colaborar con la economía del hogar. V.J. vive con su madre, ambas son de la provincia de Formosa y se mudaron aquí por la salud de su padre, pero también por oportunidades de acceso a centros de salud para tratar su patología.

Le consulté por la necesidad o no de ajustes en su entorno laboral. Ella comentó lo siguiente:

*...” En el trabajo bien... porque en el trabajo tengo la compu así y gracias a Dios mi problema no es de cerca, sino que es de lejos. Claro, al tener la computadora cerca y aparte agrando las letras de la compu, agrando las letras del celular. Sí, sí. Se agrandan y no, la verdad que en el trabajo me defiendo bastante bien. Obviamente que no tengo la misma velocidad que mis compañeros, porque al tener un ojo menos, o sea, no tengo la misma velocidad” ...*

Luego quise saber si ella contaba con CUD y desde cuándo lo tenía. Cuál era esa relación con la certificación. Si tomamos como referencia que es el Estado el que controla y disciplina el acceso de las personas a los sistemas de producción, consumo y ciudadanía (Venturiello, 2017) y que mediante la emisión de los CUDs es también quién legitima quiénes tienen acceso a prestaciones y servicios, que son determinantes en la calidad de vida de las PCD. V.J. lo contó así:

*... “2013, ahí tenía 34 años. Y a partir de ahí... A renovar, porque me lo dan cada 10 años. Ahora este año lo tuve que volver a renovar.” ...*

En cuanto a la frecuencia con la cual debe gestionarlo y si siente que las modificaciones en la frecuencia de emisión impactan en su diaria, V.J. dice:

*...” Ah, no, a mí me lo dieron cada 10 años me lo dan (no hace renovación anual como en otros casos) ...si vos te pones a pensar, igual me suena como que es absurdo, porque deberían hacerlo ya (no renovarlo seguido) ... A ver, por ejemplo, en mi visión, ¿no? No creo que vaya...Teniendo un ojo que no tiene visión. Es como que la enfermedad está, no es que se me va a mejorar. ¿Por qué no darlo ya definitivo, ¿no? O sea... Sí, eso... Pensaba con mis compañeras de trabajo también lo mismo. Me decían, pero sí que...*

Sabe que contar con el CUD le permitirá más adelante si ella así lo necesita reducir su jornada laboral de 8 -ocho- a 6 -seis- horas diarias. No cree necesitarlo en el corto plazo, pero si su patología es similar a la de su padre, sabe que será imprescindible en los próximos años. No se encuentra afiliada a ningún sindicato. Sabe que a veces esa pertenencia puede jugarle en contra. También afirma que sus haberes son muy bajos razón por la cual no cree poder afrontar ese gasto (aportes mensuales por su afiliación) en su ajustada economía.

V.J. logró integrarse a un equipo de trabajo receptivo y respetuoso del cual disfruta ser parte. Queda claro que puso énfasis en que se reconozca que su ingreso no fue por el cupo sino por una convocatoria a pasantes y que desde entonces ella

desempeña tareas en la jurisdicción.

Es en la gestión de gobierno de Alberto Fernández, en el mes de mayo del año 2021 como mencionábamos párrafos atrás, se dio inicio al Plan de Regularización de Empleo Público, tras la firma de la Decisión Administrativa N° 449. En diciembre de 2019 se había convocado a la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo General, se solicitó a las distintas jurisdicciones de la APN revisar sus procesos concursales y de selección de personal. Esto fue una primera herramienta de recolección de datos para la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Luego, mediante la Resolución N° 48/2020 nuevamente se requirió a los organismos la puesta en marcha de un relevamiento del estado de situación de su personal contratado.

El Decreto N° 39/2019, y la Resolución N° 48/2020 sentaron las bases sobre las cuales se estructuró el Plan Integral de Regularización del Empleo Público. ¿En qué consiste el plan? Propicia la apertura de procesos de selección de personal para el ingreso a la planta permanente del Estado. La normativa citada incluyó un anexo que detallaba la cantidad de vacantes abiertas en cada repartición del Estado.

En sus distintas etapas, buscó ir alcanzando sucesivamente al personal contratado de manera temporaria, coloquialmente llamado *art. N°9*, hay dos factores que resultan cruciales en este sentido.

El primero de ellos tuvo que ver con el criterio objetivo de la antigüedad aplicado a la totalidad de reparticiones de la APN. ¿Qué implicaba esto? Que cualquier agente que deseara participar de los procesos concursales del Plan de Regularización, debía cumplir con un mínimo de 10 (diez) años bajo la ley Marco, más allá de la jurisdicción u organismo en el que se desempeñe. En la primera etapa, esto estuvo dirigido para el personal del Agrupamiento General. El mencionado requisito, tuvo como premisa evitar arbitrariedad o discrecionalidad en la selección del personal.

El segundo factor a tener en cuenta fue la centralización de la medida, puesto que el Plan se ejecutó en forma transversal a través de la Secretaría de Gestión y Empleo Público, buscando evitar desequilibrios en el desarrollo de la regularización atribuibles

a las disímiles capacidades administrativas de las diversas reparticiones. El proceso de regularización fue implementado de manera exclusiva desde la SGyEP, concentrando todo el análisis de la documentación de respaldo, como así también la puesta en marcha de los concursos.

El siguiente paso jurídico para poder llamar a concurso, fue solicitar el descongelamiento de las vacantes al Jefe de Gabinete, al mismo tiempo que se trabajó con la Secretaría de Hacienda para constatar el financiamiento disponible para esas vacantes.

El relevamiento inicial determinó que 37000 (treinta y siete mil) agentes de la APN tenían designación transitoria (cerca del 10 % del total del personal). La primera etapa del Plan de Regularización, tal como se comentó, se orientó a los agentes del Agrupamiento General con 10 (diez) o más años de antigüedad, e implicó la apertura de 10442 (diez mil cuatrocientas cuarenta y cuatro) vacantes

En 2023 comenzó en simultáneo la fase orientada al Agrupamiento Profesional (primera convocatoria desde el año 2014), iniciada por la Decisión Administrativa N° 1086/2022 que descongeló unas 11172 (once mil cientos setenta y dos) vacantes. Para el Agrupamiento Profesional, se implementó un requisito de 5 (cinco) años de antigüedad mínima para poder participar del proceso, mediante la Decisión Administrativa N° 1086/2022. Ambos llamados a concurso, tanto para el Agrupamiento General como el Profesional, se enmarcaron en lo estipulado por la Ley Marco.

A mediados de marzo de 2023, se iniciaron concursos destinados a cubrir 8172 (ocho mil ciento setenta y dos) cargos dentro del agrupamiento general del SINEP. De ellos, el 93 % unos 7564 (siete mil quinientos sesenta y cuatro) cargos habían llegado a su finalización y solo unos 608 quedaron inconclusos debido al cambio de gestión del mes de diciembre.

¿Quiénes pudieron participar de las mencionadas convocatorias? Tal como ya se adelantó, el requisito para ser parte de las convocatorias del Agrupamiento General tuvo como destinatarios a aquellas y aquellos agentes del Estado que contaran con 10 (diez)

años o más en la APN; situación que tuvo una modificación para el Agrupamiento Profesional a quienes se les exigió una pertenencia mínima de 5 (cinco) años. Esto último generó mucha controversia porque se consideró una gran diferencia en detrimento del personal del Agrupamiento General.

El Plan buscó corregir las inconsistencias existentes entre las modalidades de contratación y lo que exige la normativa. En esta oportunidad las convocatorias fueron exclusivamente de tipo interno, es decir destinadas solamente para aquellas y aquellos agentes que ya se encuentran prestando funciones en la APN, y que cumplimenten los requisitos de antigüedad mencionados. Esto tuvo por objetivo “ordenar” la situación en la que se encontraba el personal contratado que no contaba con la posibilidad de rendir el concurso pertinente.

La demanda ciudadana, en especial en estos tiempos en los cuales *lo estatal* es duramente cuestionado, se transformó en un elemento negativo que hizo que durante fines de 2023 los procesos concursales desarrollados fueran motivo de grandes controversias en los medios de comunicación.

El Plan contó con legitimidad surgida del consenso con las agrupaciones gremiales y el Estado empleador. Como ya se mencionó, las vacantes asignadas a cada repartición surgieron producto del relevamiento realizado en cada una de las jurisdicciones de la APN el año 2020. El siguiente paso fue el descongelamiento de las mismas concedido por el Jefe de Gabinete. El relevamiento facilitó que para el Agrupamiento General se abrieran unas 10442 vacantes, por otro lado, en el Agrupamiento Profesional se concedieron unas 11172 vacantes. La última convocatoria a profesionales se había realizado en el año 2014.

Otro aspecto que merece ser mencionado en torno a los procesos concursales de este período es que en esta oportunidad los mismos contaron con herramientas digitales para su puesta en marcha. La Pandemia de COVID-2019 hizo necesario que se replantearan dinámicas laborales al interior del Estado, marcó un antes y un después en la forma en la cual se los implementó. Esto se tradujo en el desarrollo de la plataforma

Concurzar 2.0, en la cual no sólo se comunicaban los llamados a concurso, sino que también varias etapas del mismo se llevaban a la práctica gracias a esta valiosa e innovadora herramienta.

Mediante este cambio, se dejó de lado una parte de la papelización del proceso, la instancia de la presentación de documentación de respaldo (antecedentes curriculares y laborales) de las y los aspirantes. De esta manera también se eliminó la instancia de atención al público que era imprescindible para acreditar la documentación anteriormente mencionada. Lo aquí descrito impacta en una notable reducción de tiempos y facilita el acceso a quienes tienen a su cargo el trabajo de la revisión y análisis documental; generando esto, un impacto sumamente positivo ya que los tiempos de todo el proceso se reducen a un estimado de 40 (cuarenta) días.

Estos llamados a concurso, tanto los del Agrupamiento General como los del Profesional tuvieron entre las vacantes convocadas cargos con reserva. Es decir, convocatorias de las cuáles sólo podían participar quienes presentaran Certificado Único de Discapacidad o demás Certificados de Discapacidad vigentes, expedidos por autoridades competentes según lo dispuesto en el Artículo 3º de la Ley Nº 22431.

En cada llamado, y tras la firma de una Resolución de la Secretaría de Gestión y Empleo Público, se establecía como requisito general de admisión a la Convocatoria Interna para la cobertura de los cargos vacantes, una experiencia laboral acreditable como personal permanente y no permanente según los artículos 8º y 9º de la Ley Nº 25.164 igual o superior a 5 (cinco) años en la Administración Pública Nacional y que desempeñara tareas en la jurisdicción convocante. El aludido requisito de admisión no era de aplicación a las personas con discapacidad que se postulaban a los cargos que se encuentran bajo el régimen de reserva de puestos de trabajo, en los términos previstos en el artículo 8º de la Ley Nº 22431, Sistema de Protección Integral de los Discapacitados.

La inclusión de personas con discapacidad en el Empleo Público es un aspecto importante de la igualdad de oportunidades y derechos laborales. En muchos países, incluida el nuestro, existen leyes y políticas específicas destinadas a promover la

participación de personas con discapacidad en el ámbito laboral. Estas leyes buscan garantizar la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la accesibilidad en el entorno laboral.

En nuestro país, la Ley Nacional de Discapacidad (Ley N° 22431) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada por la Ley N° 26378, son marcos legales importantes que abordan la inclusión de personas con discapacidad en diferentes aspectos de la sociedad, incluido el empleo.

Algunos puntos emanados de las mencionadas normativas sientan las bases para las siguientes conjunciones entre Empleo Público y Discapacidad:

- Reservas de Puestos Laborales: La normativa citada establece cuotas o reservas de puestos laborales para personas con discapacidad en el sector público, con el objetivo de garantizar una representación adecuada.
- Adaptaciones Razonables: Los empleadores públicos suelen estar obligados a proporcionar adaptaciones razonables para garantizar que las personas con discapacidad puedan realizar sus tareas laborales de manera efectiva.
- Accesibilidad: Se promueve la accesibilidad en el lugar de trabajo, lo que implica adecuaciones físicas y tecnológicas para garantizar que las instalaciones y las herramientas de trabajo sean accesibles para todos.
- No Discriminación: Las leyes y políticas suelen establecer que no se puede discriminar a una persona en función de su discapacidad en el ámbito laboral.

A finales del 2023, V.J. participó del segundo llamado de la convocatoria del Agrupamiento General en la Jefatura de Gabinete de Ministros. Aprobó todas y cada una de las etapas del proceso concursal detallado con anterioridad, y logró su planta permanente llegando a la instancia de publicación del Acto Administrativo del Orden de Mérito. El cambio de gestión hizo que su designación aún esté pendiente.

Como se mencionó, los concursos realizados en 2023 contemplaron cargos con reserva que son los especialmente ideados para PCD, los mismos tuvieron alcance en ambos Agrupamientos, el Profesional y el General.

En el próximo apartado se reseñan aspectos generales vinculados a los tipos de convocatorias y pasos de los procesos concursales.

### *De los tipos de Convocatoria*

*Convocatoria Abierta:* Es la que puede inscribirse toda persona que reúna los requisitos exigidos por el perfil del puesto. Es de aplicación en cargos con Función Ejecutiva, Agrupamientos Profesional y Científico Técnico, Nivel E y F del Agrupamiento General y Nivel B del Agrupamiento Especializado.

*Convocatoria General:* En ella se puede inscribir el personal comprendido en el Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial SINEP que cumpla con los requisitos mínimos exigidos en el perfil. Es de aplicación para los Niveles B, C y D del Agrupamiento General, Nivel A del Agrupamiento Especializado y aquellos para la cobertura de puestos con Función de Jefatura.

*Convocatoria Interna:* Es en la que puede inscribirse el personal permanente y no permanente, según los artículos N° 8 y N° 9 de la Ley N° 25164 de la Jurisdicción u Organismo al que pertenezca la vacante a cubrir. En este tipo de Convocatorias, al momento de asignar los cargos vacantes, se puede establecer como requisito de admisión una experiencia laboral acreditable superior a la requerida en el art. 14 del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial SINEP. A tal efecto se computarán los años de servicio prestados en la Administración Pública Nacional.

De los Actores Participantes: Ex Secretaría de Gestión y Empleo Público; Oficina Nacional de Empleo Público a través de la figura de las coordinaciones concursales (pertenecientes a la Dirección de Procesos de Selección de Personal); veedores de los sindicatos (Unión del Personal Civil de la Nación - UPCN-, y Asociación de Trabajadores del Estado -ATE-); Ex Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social MTEySS); y la

Agencia Nacional de Discapacidad -ANDIS- (designan veedores para los procesos de selección especializados en temas de discapacidad, teniendo en cuenta que el 4% de las vacantes se reserva para personas en esta condición), área de recursos humanos de los organismos de la convocatoria.

A continuación, una breve descripción del alcance del proceso y sus respectivas etapas mientras los mismos fueron desarrollados por la SGyEP:

*De los pasos del Proceso de Selección y sus correspondientes etapas:*

En términos generales, es posible descomponer el desarrollo de un proceso de selección en pasos consecutivos. Cada uno de ellos cuenta con procedimientos administrativos particulares ajustados a la normativa de la ex Secretaría de Gestión y Empleo Público y a los Convenios Colectivos de Trabajo firmados. Una vez realizado el relevamiento y la asignación de vacantes a cada jurisdicción y organismo, comienza el proceso propiamente dicho.

El primer paso es el descongelamiento de las vacantes, por el que se crean los cargos se asigna el presupuesto requerido por cada uno de ellos.

En segundo lugar, comienza la convocatoria cuando, la Secretaría se pone en contacto con cada jurisdicción y organismo para que estos puedan empezar a desarrollar el proceso de generación del expediente de concurso. Para esto, se envía una guía metodológica que asiste a la repartición en la tramitación del acto. Esta etapa también incluye otro acto administrativo: la designación del Comité de Selección y su coordinador/a concursal (el titular es de la Dirección de Procesos de Selección de Personal y el alterno/a generalmente pertenece al área de Recursos Humanos de la jurisdicción).

Publicidad de la convocatoria: Las bases del concurso, los perfiles de los cargos y el material de estudio para las evaluaciones son publicados tanto en el sitio web de la Dirección de Procesos de Selección de Personal como en el portal Concursar 2.0, esto sucede 10 (diez) días antes del comienzo de la inscripción. Cabe destacar que las bases

del proceso incluyen el cronograma tentativo de plazos, son aprobadas previamente por el Comité de Selección (junto con los perfiles y las grillas para la evaluación de antecedentes curriculares y laborales) y las veedurías en una primera reunión convocada por la coordinación concursal y luego oficialmente por una resolución de la Secretaría.

**Inscripción:** Las personas interesadas en participar de la convocatoria pueden registrarse como usuarios en la plataforma Concursar 2.0 y realizar la carga del CV electrónico adjuntando la documentación requerida en formato PDF. Una vez iniciada la fecha de inscripción de acuerdo al cronograma, los aspirantes cuentan con 10 días corridos para postularse a cada uno de los cargos y firman una declaración jurada por la que declaran conocer y aceptar las condiciones generales establecidas por la normativa que regula el Proceso de Selección, así como las Bases y Condiciones, como así también los requisitos específicos que pautan el proceso en el que se inscribe.

#### *De las etapas del proceso:*

Una vez finalizado el proceso de inscripción la coordinación concursal da inicio al proceso que contempla reuniones con las veedurías y también con los integrantes del respectivo Comité de Selección.

1. Aspirantes: La coordinación concursal se reúne con las veedurías para la firma del “Acta de Aspirantes” que en sus anexos contiene el listado de la totalidad de inscriptos que arroja el sistema Concursar 2.0, la nómina de aspirantes y el listado de aspirantes excluidos (en caso de que no haya documentación cargada o el CV electrónico esté vacío).

2. Inscriptos: La coordinación concursal junto con el equipo de asistencia técnica realizan el cotejo de la información suministrada con la documentación de respaldo cargada al sistema. La revisión documental contempla el análisis de los antecedentes personales, curriculares y laborales y se verifica también el cumplimiento de los requisitos mínimos requeridos para el puesto. La coordinación concursal se reúne con las veedurías y labra el “Acta de Inscriptos” en cuyo anexo figura el listado de inscriptos y el listado de aspirantes excluidos con sus correspondientes causal de exclusión.

3. Periodo de ampliación documental: Tanto aquellos que hayan sido excluidos como aspirantes que cumplimentación con la documentación requerida cuentan con 5 (cinco) días para subsanar y/o adjuntar nueva documentación a su CV electrónico en la Plataforma Concursar 2.0.

4. Postulantes: La coordinación concursal y su equipo de asistencia técnica vuelve a realizar la verificación de los cumplimientos mínimos en función de la documentación adicional de los aspirantes. La coordinación concursal realiza una reunión con las veedurías y labra el “Acta de Postulantes”, en cuyo anexo está la “Nómina de Postulantes” y la “Nómina de Aspirantes excluidos” con los correspondientes causales de exclusión. Con esta instancia se cierra formalmente el periodo de inscripción.

5. Evaluación de Antecedentes Curriculares y Laborales: Consiste en la evaluación de los Antecedentes Curriculares y Laborales pertinentes, específicamente vinculados a la función que se concursa, de acuerdo con los requisitos exigidos para su desempeño. La Coordinación Concursal y el equipo de asistencia técnica, según la puntuación objetiva (determinada por el Comité de Selección en las grillas previamente confeccionadas y consensuadas en la instancia de Aprobación de Bases y Perfiles) que surge producto del análisis de la documentación integrada y validada al “CV electrónico” de los postulantes y asigna el correspondiente puntaje. El puntaje máximo a asignar a la etapa será de CIEN (100) puntos, un aparte de este total corresponden a los antecedentes de formación, y otra surge producto de la ponderación de los antecedentes laborales que acredite cada postulante. Acceden a la siguiente etapa, quienes hayan obtenido al menos SESENTA (60) puntos, y la misma tendrá un peso ponderador no inferior al DIEZ POR CIENTO (10%) de la calificación final. La coordinación concursal elabora las actas correspondientes de la etapa con el anexo de los puntajes otorgados a los postulantes. Esto es aprobado de manera conjunta por las veedurías y cuenta con la ratificación del Comité de Selección. Tanto el Comité como las veedurías en dicha reunión realizan la firma de las grillas que componen dicha Evaluación, las cuales quedan en custodia de la Dirección y a disposición de los postulantes que quieran solicitar vista.

6. Evaluación Técnica General: Consiste en un examen de conocimiento general sobre cuestiones referidas a la Constitucional Nacional, normativa de Empleo Público, leyes de administración financiera, ética pública, etc., cuyo diseño de la evaluación es desarrollado por la ONEP y el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Es de carácter digital y virtual, y se compone de una selección de las preguntas objetivas y estructuradas que figuran en los manuales de estudio de cada nivel. El postulante debe ingresar en la dirección web indicada en el horario y día asignados, esto le es informado mediante correo electrónico. El puntaje resultará de la sumatoria de puntos por cada respuesta correcta obtenida, siendo la puntuación máxima a asignar CIEN (100) puntos. Se deberá obtener al menos SESENTA (60) puntos para dar por aprobada la etapa. Culminada la evaluación técnica, la Coordinación Concursal labra un acta con el puntaje obtenido por cada postulante, la cual es aprobada por las veedurías y ratificada por el Comité de Selección. Cabe destacar que esta etapa también da por cumplimentada la evaluación por entrevista laboral prevista en la normativa.

7. Evaluación del Perfil Psicológico. En el agrupamiento general esta instancia sólo se aplica para los cargos del Nivel B (técnicos), para el Agrupamiento Profesional es requisito obligatorio para todos los niveles. Tiene como objetivo ponderar la adecuación de las características de personalidad y de las competencias necesarias vinculadas con el mejor logro del desempeño laboral efectivo en el puesto de trabajo. Será efectuada por un/a profesional matriculado/a, quién eleva a la Coordinación Concursal un informe con la calificación obtenida. Los resultados pueden ser: "Muy Adecuado", "Adecuado" y "Adecuado con Observaciones", esta etapa del proceso garantiza la debida reserva de los datos respectivos, para ser entregado al Comité de Selección. A tal efecto, el o los profesionales matriculados, utilizan diferentes técnicas para dicha comprobación y metodologías que podrán ser sistematizada y en modalidad presencial y/o virtual. En el supuesto de calificarse como "Adecuado con Observaciones", el profesional deberá fundamentar detalladamente las circunstancias que permiten estimar las características de personalidad observadas. En caso en que el profesional considere, en forma circunstanciada, que las características observadas en el postulante no se adecuan al perfil del puesto laboral, podrá ser causal para la no aprobación de esta etapa. La

coordinación concursal debe elevar dicho informe al Comité de Selección a fin de que resuelva al respecto. La aprobación o no de la etapa será responsabilidad del respectivo Comité de Selección, sin perjuicio de la ponderación que corresponda asignar de acuerdo con la calificación obtenida.

8. Orden de Mérito. Para la obtención del puntaje final se suman los puntajes ponderados obtenidos en cada una de las etapas y en los casos que corresponda el coeficiente de la Evaluación del Perfil Psicológico. La Coordinación Concursal labra el acta correspondiente que es aprobada por el Comité de Selección y las veedurías.

#### *De las Etapas del Proceso Agrupamiento Profesional:*

El proceso concursal del Agrupamiento Profesional cuenta con un centro en común con el del Agrupamiento General. El Diferencial se da: 1) en la composición del puntaje correspondiente de la instancia de la Evaluación Técnica, y 2) el alcance de la Evaluación de Perfil Psicológico.

Para el Agrupamiento Profesional el puntaje de la instancia de evaluación se compone de dos instancias: el examen de evaluación técnica general y la evaluación de preguntas sustantivas relativas al perfil, que se realiza en forma presencial y es elaborada por el Comité de Selección para cada uno de los perfiles de la convocatoria.

El día que se realiza la reunión de la etapa del Evaluación Curriculares y Laborales el Comité de Selección unifica criterios y confecciona los exámenes sustantivos, como así también establece los criterios de corrección (modalidad de evaluación de las consignas y puntajes asignados a cada una), los cuales quedan impresos en sobres cerrados y firmados por todos los presentes hasta el día del examen. Esta instancia también se aprueba con un mínimo de 60 (sesenta) puntos y la coordinación labra las actas correspondientes los días de examen y el día de finalización de la instancia luego de la corrección de los mismos por parte del Comité de Selección.

La Evaluación de Perfil Psicológico se realiza en todos los niveles concursados por la jurisdicción.

De los reclamos e impugnaciones: Los aspirantes y postulantes cuentan con tres días hábiles para realizar presentaciones en cada instancia del proceso, las cuales son elevadas al Comité de Selección por parte de la Coordinación Concursal y respondidas en actas complementarias. En el caso de las impugnaciones se pueden realizar en un plazo de 30 (treinta) días una vez publicada en el Boletín Oficial la Resolución de Orden de Mérito.

De los Nombramientos: Los lleva a cabo cada Jurisdicción en un nuevo expediente de designación una vez pasado el plazo para las impugnaciones. Al igual que en el comienzo del proceso, la ex Subsecretaría de Gestión Empleo Público prestó asistencia a las jurisdicciones y organismos para el desarrollo adecuado de la designación, además de trabajar en vinculación directa con las áreas internas de Recursos Humanos, a las que ofrece capacitación y una guía que describe con detalle el procedimiento administrativo requerido. También se ocupa de optimizar los plazos de la tramitación. Desde que se notifica la designación, los agentes tienen treinta días para comenzar a prestar servicios; pasado este tiempo, si no lo hizo, se designa a la persona siguiente en el orden de mérito.

De la estabilidad en el cargo: La fase de obtención de la estabilidad en el cargo forma parte de la carrera administrativa, a cargo de la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP). La estabilidad efectiva se cumple un año después de la designación, y es preciso realizar dos evaluaciones de desempeño: la primera, a los seis meses, y la segunda, al año.

De los plazos: A partir de la digitalización y la reforma de la Plataforma Concursar (que pasó a llamarse Concursar 2.0) realizadas en el marco de las medidas de aislamiento implementadas en 2020 y 2021, en el marco de la pandemia de COVID-19, el plazo promedio entre el proceso de inscripción y el orden de mérito tiene una duración estimada de 30 (treinta) a 40 (cuarenta) días.

#### *Nuevo Régimen de Dirección Pública:*

Este sistema, instaurado como Anexo del Convenio Colectivo de Trabajo N° 214/2006, reemplaza el Sistema de Alta Dirección Pública aprobado en 2019. El nuevo régimen

aprobado en 2023 debe entrar en vigencia a mediados del presente año y establece que los cargos que acceden a funciones directivas deben hacerlo mediante procesos de selección abiertos que adopten criterios de mérito y experiencia, y define para ellos una estabilidad de cinco años. Cuando hablamos de funciones directivas estamos haciendo referencia a aquellos puestos que comportan la titularidad de una unidad organizativa de nivel superior a departamento, con responsabilidades propias, acciones específicas y competencias particulares.

Nuestro país cuenta con un vasto desarrollo en materia de profesionalización del Empleo Público. Lo aquí expuesto intenta dar cuenta de ello y del rol clave que ha tenido, tiene y tendrá la Dirección de Procesos de Selección de Personal – la cual funcionó en el período consignado bajo la órbita del a Secretaría de Gestión y Empleo Público- en la regularización de las y los agentes de la Administración Pública Nacional, como así también en el sostenimiento de los procesos concursales cómo única puerta de ingreso a la APN, garantizando las condiciones de idoneidad de las y los agentes.

La curva de aprendizaje obtenida tras los años de trabajo, permite observar el camino trazado por el Estado argentino el cual trajo valiosos resultados, pero que también permite poner el foco en aquellas acciones que pueden efectuarse para un mejor alcance e impacto.

El Plan de Regularización del Empleo Público otorgó una particular impronta a las actividades desarrolladas desde la Secretaría de Gestión y Empleo Público. La puesta en marcha del Sistema CONCURSAR 2.0 facilitó la carga de la documentación de respaldo, concediendo gran celeridad a una instancia del proceso que era forzosamente presencial y que implicaba largos viajes para su correspondiente cumplimiento como así también la necesidad de disponer de grandes espacios para el debido resguardo y custodia de la información.

Por otro lado, es necesario destacar la gran relevancia del trabajo desempeñado por el equipo de Informática de la Dirección, el cual generó piezas de trabajo que

simplificaron los tiempos de las coordinaciones concursales brindando anexos estandarizados. Adicionalmente, es menester mencionar que desde esa misma área se generan las notificaciones para las evaluaciones técnicas general, sustantiva y de perfil psicológico.

A continuación, se mencionan algunos aspectos que representan Debilidades y Fortalezas del trabajo desempeñado por la Dirección de Procesos de Selección de Personal:

Debilidades:

- La presencialidad obligatoria en todas las instancias de reunión de los procesos concursales. Esto se vuelve muy complejo cuando las jurisdicciones tienen bases de trabajo en otras provincias. A esto debemos sumar la necesidad de ajustes que muchas veces precisan las personas con discapacidad, y que muchas veces las instalaciones de la Secretaría de Gestión y Empleo Público no posee. La posibilidad de generar los mecanismos que permitan un modelo híbrido que combine la presencialidad y la virtualidad, propiciaría una optimización de los tiempos y los costos que este tipo de eventualidades implican. Es imprescindible que estas modificaciones vayan acompañadas de una adecuación para que la firma de los documentos públicos se pueda realizar mediante GDE (firma con certificado).

- Contemplar mejoras en el sistema CONCURSAR 2.0 que permitan al momento de la creación del CV electrónico, que el mismo sistema” realice una lectura previa” de la documentación cargada, y ante inconsistencias o faltantes no permita continuar con el proceso hasta que la misma sea correcta. El mismo requerimiento debería aplicarse a la aceptación de las Bases de la Convocatoria (declaración jurada). Estos cambios representarían una mejora en el tiempo de trabajo del equipo técnico al momento de realizar el análisis documental de los agentes participantes. Esto debe ser reforzado con accesibilidad para las PCD puesto que de esa manera adquirirían autonomía en el proceso.

- Procurar que la instancia de evaluación sustantiva en los casos que así se requieran pueda realizarse de manera virtual tomando como ejemplo lo que se mencionó en apartados anteriores el caso de la Unión Europea. Esto debe incluir el universo de PCD participantes en cada llamada dado que en ocasiones se requiere de ajustes que alcanzan las condiciones edilicias y de equipamiento con las que no necesariamente se cuentan en la jurisdicción organizadora.

Mientras se desarrollaban los Concursos en el período analizado, aquellos que tenían como destinataria a nuestra población de referencia enfrentaron dificultades. Como se mencionó, se centralizaron los procesos en la Dirección. Ahora bien, ¿contaba esta con la infraestructura, la imprescindible capacitación del personal y los ajustes para recepcionar a las PCD? La respuesta no los sorprenderá. Se observaron situaciones adversas tanto con las jurisdicciones las cuales reclamaban ajustes como con la correspondiente provisión de materiales. Las PCD requerían ajustes para los cuáles el área receptora, ni su personal estaban preparados. Las complicaciones, con esfuerzo y compromiso por parte del equipo de la Dirección fueron salvadas, pero es menester decir también que muchas de esas situaciones eran plausibles de ser resueltas con una adecuada planificación. No pueden las PCD ni tampoco ninguna otra población vulnerable, quedar libradas a voluntariedades, debemos hacer valer sus derechos y contemplarlos en cualquier estrategia a desarrollar dentro de la APN.

Entre las fortalezas con las que cuenta la Dirección podemos mencionar:

- El rol de la Dirección cobra un rol clave ya que al ser externa a las jurisdicciones otorga objetividad a lo largo de todo el proceso concursal.
- La celeridad en los plazos de desarrollo de los concursos es una clara ventaja comparativa. Si ponemos especial atención a este ítem en otros países (Unión Europea, y países limítrofes) podemos observar que el desempeño aquí desempeñado tiene ese enorme potencial ya que en un promedio de 40 (cuarenta) días los procesos alcanzan su finalización. Es deseable que se destinen esfuerzos para el uso de herramientas digitales

que propicien una optimización de los tiempos destinados a la gestión de los expedientes.

- La diversidad de actores involucrados garantiza representatividad a lo largo de todo el proceso dado que lo enriquece (basta contemplar la trayectoria de las personas que forman parte de los Comités de Selección como así también la presencia de las asociaciones sindicales, los referentes de las jurisdicciones participantes, y el expertise del personal a cargo de las Coordinaciones Concursales) y garantiza pluralidad de voces.

- La transparencia del proceso queda garantizada mediante la publicación de todas y cada una de las instancias del proceso concursal en el sitio web de la SGyEP como así también en el sistema CONCURSAR 2.0.

- En nuestro país la posibilidad de concursar es gratuita, a diferencia de los países mencionados con anterioridad en los cuales es requisito excluyente de la convocatoria abonar un derecho de examen.

Otro ítem a contemplar entre las posibles oportunidades de mejora es la puesta en marcha de un área específica para la atención de dudas o consultas vinculadas al proceso concursal que pueda brindar información precisa. La misma debe contemplar 2 (dos) líneas de trabajo, atención telefónica y respuesta de mails. El funcionamiento de esta unidad de trabajo debe darse bajo la órbita de la Dirección ya que las personas que allí desempeñen tareas deben poseer conocimientos específicos de las etapas de los diferentes concursos y el estado en el que se encuentran los mismos.

Lo aquí expuesto tiene por propósito describir el procedimiento concursal y en especial relatar lo que atañe al Comité de Selección N° 2. La cercanía y posibilidad de acceso a la información permite validar los aspectos enumerados en el apartado de debilidades. Sigue siendo una falencia que la posibilidad de resolución de conflictos recaiga en el compromiso de las y los agentes y que no constituya una línea de conducta de los tomadores de decisiones. Nobleza obliga reconocer el rol desempeñado por las veedurías y los asesores temáticos pertenecientes al ex Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) como así también de la Agencia Nacional de Discapacidad

(ANDIS), que con un equipo profesional e idóneo brindaron asesoramiento no sólo a quiénes participaban de los concursos como a los que formábamos parte del equipo técnico.

Lo aquí relatado obra como un valioso antecedente y ciertamente nos deja buenas prácticas que pueden y deben ser retomadas si es que otra iniciativa similar se pone en marcha. Esta rica e interesante experiencia narrada por M.B. lamentablemente fue discontinuada por la gestión de Alberto Fernández. Poder escuchar voces de protagonistas del espacio de mi interés trajo algo de luz a mi interés inicial. Y también reforzaba mi hipótesis inicial de que el vasto marco normativo ha puesto en escena el reconocimiento de derechos, más aún hoy no encuentra asidero en la práctica. Por una u otra razón, ya sea por debilitamiento de nuestro andamiaje institucional, o por las constantes y recurrentes crisis económicas y sociales que han obrado y obran como barreras que dinamitan las estrategias de inclusión nuestro escenario laboral aún no visibiliza la presencia de personas con discapacidad. No las nombra, y lo que no nombramos permanece oculto. Tras años de progreso no hemos sido capaces ni de cumplimentar los cupos, ni de propiciar entornos de plena inclusión. Los espacios de trabajo carecen de conocimiento sobre la temática y sobre el alcance de la normativa. No pueden ser situaciones de contingencia las que movilicen recursos y disparen la praxis, la visibilización y concientización sobre la presencia de PCD en la Administración Pública Nacional precisan de compromiso y constancia.

Una nota antes de finalizar el apartado: consulté a V.J. si había sido contactada para el relevamiento de RRHH llevado adelante entre 2015 y 2019, expresó que no sabía nada al respecto.

## 6. Conclusiones.

El presente trabajo me llevó a una aguda y necesaria revisión bibliográfica que tuvo como disparador un análisis normativo. No constituía esto el foco de mi estudio, pero sí lo entendí como un paso necesario para mapear el escenario de trabajo. Fue preciso entonces, una inmersión en un mundo nuevo para mí, y debía hacerlo no sólo comprendiendo el basamento legal en nuestro país, sino también el impacto de aquellas directrices internacionales que moldean y moldearon la escena en la que hoy conviven las personas con discapacidad en Argentina.

Es aquí donde la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad obra como una nave insignia, porque de ella se desprenden numerosas normativas tendientes a visibilizar este universo. Marca un hito, un punto de inflexión, puesto que se sustenta en una perspectiva de derechos, que les concede voz a las PCD, un detalle no menor, los ubica en el rol que deben tener, el de protagonistas.

Es necesario reconocer también el papel clave que desempeña el Estado en este entramado, en tanto institución clave de la sociedad moderna. Es reconocido como la estructura institucional generadora de reglas que rigen la organización del sistema en su conjunto y de todos sus componentes. El Estado es la única organización con la capacidad para universalizar y secularizar las reglas que genera, y los individuos o grupos que de él forman parte, están obligados a atacarlas. Las reglas que este genera, son fruto del acuerdo/pacto entre el Estado y la sociedad, y son consagradas en la constitución, convirtiendo esto en la condición indispensable para la gobernabilidad del sistema (Abal Medina, 2014).

Como se expresó en el párrafo precedente, en su rol de generador de reglas es el Estado quien cobra un rol como actor clave, y lo cumple propiciando la generación de leyes que amparan a las personas con discapacidad. Lo estipulado en Ley N° 22431, Sistema de Protección Integral de los Discapacitados; la Ley N° 25689, la cual modifica la Ley N° 22431, en relación al porcentaje de ocupación de personas con discapacidad 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-; y la Ley N° 24901, Sistema de Prestaciones Básicas en Habilitación y Rehabilitación Integral a favor de las Personas con Discapacidad, son prueba de ello. La creación de instituciones que garantizan y resguardan los derechos de las PCD también emanan en esta órbita, un ejemplo de ello es la creación y puesta en marcha de la Agencia Nacional de Discapacidad en 2017. ANDIS surge como decisión de la gestión de gobierno, y reúne en su interior otras instituciones que la precedieron en la labor de asistencia y protección de este colectivo.

Al momento de iniciar con el armado de este documento, partía hacia esta aventura desde el supuesto, no tan errado, por cierto, de que el vasto y avanzado marco normativo no terminaba generando un verdadero impacto en la calidad de vida de las PCD. Me interpelaba en especial lo que sucedía al interior del Estado empleador. Área de interés de mi investigación, y en lograr comprender describir por qué si como sociedad hemos avanzado ampliamente en el reconocimiento de derechos de los distintos colectivos, seguimos aún sin generar estrategias de inclusión plena en especial en el espacio de trabajo donde centro mi estudio, considerando que debe *ser ejemplo* para las otras jurisdicciones en tanto es el órgano rector en materia de Empleo Público.

El período de estudio planteado en los objetivos se corresponde con la puesta en marcha de los concursos y los RIDeL, ambas estrategias tuvieron como población destinataria a las PCD, pero entre las directrices y la práctica burocrática no alcanzaron para la construcción de espacios verdaderamente inclusivos.

Si tomamos los aportes del Informe del registro de los cargos y contratos desempeñados por personas con Certificado Único de Discapacidad correspondiente al segundo semestre 2023, podemos observar claramente que la Secretaría de Gestión y Empleo Público no cumplimenta con el cupo del 4% destinado a PCD. También es menester destacar que muchas de las disposiciones que emanan de ella no alcanzan a ser implementadas en las jurisdicciones del Poder Ejecutivo.

Es imperioso entonces que la teoría y la praxis se conecten. Poca utilidad tiene para la vida de las y los agentes públicos, pero también para la sociedad en su conjunto, la creación de figuras nuevas como fue la del/la RIDeL (Responsable en la Inclusión y Desarrollo Laboral de las personas con discapacidad) si no hay en la cotidianidad acciones concretas tendientes a comprender qué implica un ambiente laboral inclusivo y los ajustes que puede necesitar un servidor público con discapacidad. Son otro ejemplo con el que podemos ilustrar estos “pendientes” mencionados en los apartados precedentes, que tras la sanción de la normativa que los pone en funciones, en la práctica tuvieron un bajo acatamiento en su implementación y se terminó asignando la tarea a integrantes del equipo de RRHH de las jurisdicciones o directamente dejando los cargos vacantes.

Hay que reconocer también que la trama se va complejizando, pues cómo incluimos y visibilizamos, sin que esa efervescencia por poner el foco se vuelva invasiva e irrespetuosa para las personas con discapacidad que allí trabajan. ¿Cómo se realiza un abordaje que reconozca sus necesidades pero que no estigmatice? La planificación estratégica destinada a la sensibilización en la materia debe implementarse como una constante dentro de la citada locación y expandirse a las restantes jurisdicciones. He allí el desafío más grande que estas iniciativas requieren. Es momento de que nos ocupemos de tamaña organización y puesta en marcha.

Misma situación de revisión debe tener como destinataria a la generación de estructuras que engrosan el mapa del estado. Como coloquialmente se les denomina en la APN, los raviolos, crecen y crecen, pero una proliferación de los mismos de nada sirve, si hay cupos que no se cumplen y asistimos a entornos cada vez más monocordes y poco diversos. Si el acatamiento de estas directrices, como así también el reconocimiento del papel que desempeñan se implementa de manera transversal en las distintas jurisdicciones estatales, poco o nada estamos haciendo de manera concreta. La generación de todo el abanico de normativa (decretos, leyes, resoluciones, decisiones administrativas, etc.) pierde legitimidad si no son tangibles y no cambian el entorno, ni se traducen en una mejora en la calidad de vida de las personas.

El constante espiral de crisis en el que el Estado argentino debe encuadrar el desempeño sus funciones condiciona casi de manera permanente el acceso a recursos de todo tipo. Un ejemplo de ello son las condiciones edilicias, muy dispares y poco amigables con las PCD, son un aspecto a tener en cuenta, pero no el único. Este tipo de situaciones deben ser contempladas por las cúpulas, ya es momento de que reconfiguremos los espacios que habitamos y los tornemos amigables para todos. Sin decisión política no es posible.

Es menester también trabajar firmemente en acciones de visibilización y concientización de la riqueza e impacto que tiene incorporar estos colectivos en la planta. Aquí creo que está la clave de estas estrategias a ser tenidas en cuenta. Esto no debe recaer en actividades ocasionales organizadas desde las áreas de Recursos Humanos, no pueden, ni deben ser producto del azar de que casualmente ingrese un/a trabajador con discapacidad para que se armen -si es que sucede esto- torpemente algunas estrategias de recibimiento. Debemos trabajar para hacer que estas conductas sean constantes y sostenidas en el tiempo por la APN en su conjunto implementadas de manera estratégica, debidamente guiadas por responsables expertos en la materia. Y ese trabajo debe contemplar las herramientas existentes, lo ya creado, evitando el constante deseo fundacional de las dirigencias políticas, para que reconociendo lo precedente nutramos un diseño innovador sustentado en buenas prácticas y que se oriente a los destinatarios, que no sólo son las PCD sino la sociedad en su conjunto.

Las tareas diarias de la Administración Pública Nacional descansan sobre un abultado entramado normativo que resulta algo acartonado a la hora de propiciar escenarios que al menos tengan una espasmódica tendencia a la inclusión. En apartados previos mencioné la relevancia de una profesionalización de los cuadros administrativos burocráticos, pero esto requiere también que el marco normativo del Empleo Público sea revisado, y se trabaje en dotarlo de dinamismo acorde a los tiempos que corren. Hacerlo requiere que los derechos de las minorías sean contemplados, puestos en valor, no sólo de manera discursiva y plasmados en papel a manera decorativa; ya es momento de una reingeniería institucional de avanzada que dé por resultado un Estado presente, garante de derechos y aggiornato a las necesidades de sus ciudadanos.

La intervención de los actores con poder de toma de decisión debe poder tener menos rigidez atada al aspecto legal. Si no alcanzamos el porcentaje de PCD en la APN debe interpelar a los directivos correspondientes. No podemos hacer de la normativa un acto decorativo y asistir pasivos a un constante incumplimiento de las mismas como si nada pasara, y luego exigir a la ciudadanía requisitos estrictos para la cotidianeidad. Entramos en un espiral de contradicciones que poco ayudan a la imagen de un Estado pensado al servicio de sus ciudadanos.

Espero que estas líneas puedan llegar a las y los tomadores de decisiones y que los aportes puedan materializarse en un beneficio para este colectivo dentro de la APN y que mi contribución pueda sumar un granito de arena en complejo entramado de articulaciones que es el Empleo Público y la multiplicidad de actores que allí se conjugan. Es deseable que quienes cuenten con poder de decisión contemplen a las PCD que ya se encuentran al interior de la APN, que en las jurisdicciones donde el cupo no se cumple se instrumenten acciones concretas, y que esas prácticas sean sostenidas en el tiempo en beneficio de todos los que conformamos la Administración Pública Nacional construyendo escenarios más profesionalizados, diversos y comprometidos con la sociedad.

## 7. Referencias bibliográficas

Acuña, Carlos H. y Bulit Goñi, Luis G., compiladores 1a ed. Políticas sobre la discapacidad en la Argentina: el desafío de hacer realidad los derechos. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2010.

Belmartino, Susana; Levín, Silvia y Repetto, Fabián (2001). "Políticas sociales y derechos sociales en la Argentina: breve historia de un retroceso". En Revista Socialis Nº 5. Rosario, Argentina. Homo Sapiens Ediciones.

Ferrante, Carolina Ferrante. USOS, POSIBILIDADES Y DIFICULTADES DEL MODELO SOCIAL DE LA DISCAPACIDAD. Universidad Católica del Norte, Chile. 2014

Palacios, Agustina. El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Madrid. 2008

Sabatto, Dante. Políticas de profesionalización y regularización del empleo público. El Plan de Regularización del Empleo Público en Argentina (2021-2023). CUI NAP 121.

Venturiello, M. P. (2017): "Políticas sociales en discapacidad: una aproximación desde las acciones del Estado en Argentina". Revista Española de Discapacidad, 5 (2): 149-169.

Venturiello, María Pía, Palermo, María Cecilia, Tiseyra, María Victoria. "La Discapacidad como sospecha: políticas públicas en la Argentina durante el período 2016-2019. Revista Argentina de Sociología Vol. 16 N°27, julio-diciembre 2020. Consejo de Profesionales en Sociología. Buenos Aires, Argentina.

El derecho al trabajo y los derechos de los trabajadores. Red-DESC - Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Estudio Nacional sobre el Perfil de las Personas con Discapacidad. Resultados definitivos 2018 Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)

Fuentes de información estadística sobre discapacidad en Argentina noviembre 2023. Registro Nacional de Personas con Discapacidad.

Guía para la implementación del Responsable en la Inclusión y Desarrollo Laboral para Personas con Discapacidad. ANDIS y SGyEP. Septiembre 2021.

Informe mundial sobre la discapacidad 2011. Organización Mundial de la Salud. Banco Mundial.

Informe del registro de los cargos y contratos desempeñados por personas con Certificado Único de Discapacidad. Primer semestre 2023.

Manual de Buenas Prácticas en Discapacidad. Oficina Nacional de Empleo Público. Secretaría de Gestión y Empleo Público. Ministerio de Modernización. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Comisión Nacional de Discapacidad.

Manual de Buenas Prácticas en Discapacidad. Oficina Nacional de Empleo Público. Secretaría de Gestión y Empleo Público. Jefatura de Gabinete de Ministros. 2022

Sistema de Información para el Control del Registro y Actualización de los Cargos y Contratos desempeñados por Personas con Certificado Único de Discapacidad. Segundo semestre 2022.

***Artículos periodísticos:***

Discapacidad en América Latina y el Caribe, desafíos para las políticas públicas.  
Notas de la CEPAL:  
<https://www.cepal.org/notas/74/Titulares2#:~:text=En%20total%2C%20cerca%20de%2012,no%20siempre%20comparables%20entre%20s%C3%AD>

Censo 2022: controversia por la falta de preguntas directas sobre discapacidad.  
Diario Clarín 28/03/2022: [https://www.clarin.com/sociedad/censo-2022-controversia-falta-preguntas-directas-discapacidad\\_0\\_lZohODh2Ee.html](https://www.clarin.com/sociedad/censo-2022-controversia-falta-preguntas-directas-discapacidad_0_lZohODh2Ee.html)

### **Podcasts:**

TED en Español. Inclusión Plena de las Personas con Discapacidad. Orbaiz, Constanza:  
<https://open.spotify.com/episode/62RotWhVAIVyEwpp9R1Ygx?si=PmKwKnXXR4Wd9lqUrTdBwg&nd=1&dlsi=bf1fd9d8110947d1>

TED en Español. Cómo cambiar las reglas del juego de las personas con discapacidad.  
Vilariño, Gonzalo, entrenador y director técnico de los murciélagos:  
[https://open.spotify.com/episode/35IHIXGliMxWuCqaTLdcVz?si=uQr1A\\_DRRbgVqj7R06hBtg&nd=1&dlsi=32f9ce75df364149](https://open.spotify.com/episode/35IHIXGliMxWuCqaTLdcVz?si=uQr1A_DRRbgVqj7R06hBtg&nd=1&dlsi=32f9ce75df364149)

### **Webs Consultadas:**

Certificado de Discapacidad. Agencia Nacional de Discapacidad, ANDIS:  
<https://www.argentina.gob.ar/servicio/como-obtener-el-certificado-unico-de-discapacidad-cud>

Discapacidad. Organización Panamericana de Salud.  
<https://www.paho.org/es/temas/discapacidad#:~:text=Las%20personas%20con%20discapacidad%20son,de%20condiciones%20con%20los%20dem%C3%A1s>

La Alianza por los Derechos de las Personas con Discapacidad lanza la campaña “Eliminemos las barreras” <https://argentina.unfpa.org/es/news/la-alianza-por-los-derechos-de-las-personas-con-discapacidad-lanza-la-campa%C3%B1a-%E2%80%9Celiminemos-las>

La difícil realidad laboral de las personas con discapacidad: más paro, menores salarios y “enormes barreras” para trabajar. Noticias ONU. Mirada Global. Historias Humanas. <https://news.un.org/es/story/2022/06/1510192>

**Leyes, Decretos y Normativa:**

Ley N° 22.431. Sistema de protección integral de los discapacitados: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20620/norma.htm>

Ley N° 25.689. SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DISCAPACITADOS. Modificación de la Ley N° 22.431, en relación con el porcentaje de ocupación de personas con discapacidad 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: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/80000-84999/81041/norma.htm>

Ley N° 24.901 SISTEMA DE PRESTACIONES BASICAS EN HABILITACION Y REHABILITACION INTEGRAL A FAVOR DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/47677/norma.htm>

Ley N° 23.696. Reforma del Estado y Emergencia Administrativa. PRIVATIZACIONES Y PARTICIPACION DEL CAPITAL PRIVADO. PROGRAMA DE PROPIEDAD PARTICIPADA, PROTECCION DEL TRABAJADOR, CONTRATACIONES DE EMERGENCIA, CONTRATACIONES VIGENTES, SITUACION DE EMERGENCIA EN LAS OBLIGACIONES EXIGIBLES, PLAN DE EMERGENCIA DEL EMPLEO, DISPOSICIONES GENERALES. AMPLIACION DEL PROYECTO, MENSAJE 367 DEL 25-7-89. - DIARIO DE SESIONES SENADO 26 Y 27-7-89, PGS.1278. FE DE ERRATA, B.O. 25-9-89.

PROMULGADA                      POR                      DEC.562                      DEL                      18-8-89.:

<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/98/norma.htm>

Ley N° 23.697. Emergencia Económica. Poder de Policía de Emergencia del Estado. Suspensión de Subsidios y Subvenciones. Reforma de la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina. Suspensión de los Regímenes de Promoción Industrial y Promoción Minera. Régimen de Inversiones Extranjeras. Reintegros. Reembolsos y Devolución de Tributos. Suspensión del Régimen de Compre Nacional. Régimen Presupuestario de Emergencia. Fondos con Destino Específico. Impuesto a la Transferencia de Combustibles Líquidos derivados del Petróleo. Regalías Petrolíferas y Gasíferas. Modificación de la Ley N° 23.664. Régimen de Compensación de Créditos y Deudas de Particulares con el Estado Nacional y Cancelación de sus Saldos Netos. Régimen de Compensación de Créditos y Deudas del Sector Público. Deuda Pública Interna. Mercado de Capitales. Empleo en la Administración Pública, Empresas y Sociedades. Indemnización por antigüedad y despido. Sociedades Comerciales. Comercio y Abastecimiento. Operaciones Consulares. Saneamiento de Obras Sociales. Institutos y Organismos Autárquicos Nacionales. Procedimiento Impositivo. Venta de Inmuebles Innecesarios. Adecuaciones de las "Unidades de Cuenta de Seguros". Convenios Internacionales. Disposiciones                      Complementarias.                      Vigencia.:

<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/15/norma.htm>

Ley N° 25.164. Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional. Marco normativo y autoridad de aplicación. Requisitos para el ingreso. Impedimentos para el ingreso. Naturaleza de la relación de empleo. Derechos. Deberes. Sistema Nacional de la Profesión Administrativa. Régimen disciplinario. Recurso judicial. Causales de egreso. Fondo permanente de capacitación y recalificación laboral.:

<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60458/norma.htm>

Ley N° 26.378. Apruébase la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo, aprobados mediante resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 13 de diciembre de 2006:  
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/141317/norma.htm>

Ley N° 25.280 Apruébase una Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, suscripta en Guatemala:  
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/63893/norma.htm>

Decisión Administrativa 449 de 2021. Jefatura de Gabinete de Ministros. Incorporación y asignación de cargos vacantes. 10 de mayo de 2021:  
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/345000-349999/349709/norma.htm>

Decisión Administrativa 1086 de 2022. Jefatura de Gabinete de Ministros. Incorporación y asignación de cargos vacantes:  
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/370000-374999/374075/norma.htm>

Decreto 993 de 1991. Poder Ejecutivo Nacional. Aprobación del cuerpo normativo que constituye el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa:  
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/370000-374999/374075/norma.htm>  
[servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/250000-299999/26908/norma.htm](https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/250000-299999/26908/norma.htm)

Decreto 1545 de 1994. Poder Ejecutivo Nacional. Congelamiento de vacantes:  
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/10000-149999/13029/norma.htm>

Decreto 92 de 1995. Poder Ejecutivo Nacional. Contrataciones de la Administración Pública Nacional:  
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/10000-14999/14467/norma.htm>

Decreto 214 de 2006. Poder Ejecutivo Nacional. Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional:  
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/114315/norma.htm>

Decreto Reglamentario 1421 de 2002. Poder Ejecutivo Nacional. Reglamentación de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público:  
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/76700/norma.htm>

SECRETARÍA DE GESTIÓN Y EMPLEO PÚBLICO Y AGENCIA NACIONAL DE DISCAPACIDAD. Resolución Conjunta 3/2021. RESFC-2021-3-APN-DE#AND:  
<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-3-2021-358927/texto>

Resolución 322/2023. AGENCIA NACIONAL DE DISCAPACIDAD. ESTABLEZCASE QUE EL CERTIFICADO UNICO DE DISCAPACIDAD SE OTORGARA SIN SUJECION A PLAZO TEMPORAL ALGUNO, MANTENIENDO PLENA VIGENCIA Y VALIDEZ MIENTRAS QUE LOS CRITERIOS CERTIFICANTES SE MANTENGAN, DE CONFORMIDAD CON LOS LINEAMIENTOS Y CONDICIONES EMANADOS DEL ANEXO IF-2023-23099644-APN-DNPYRS#AND QUE FORMA PARTE INTEGRANTE DE LA PRESENTE.: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/380000-384999/380289/norma.htm>

CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD: <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>

CONVENCIÓN INTERAMERICANA PARA LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.html>