

El federalismo y la desigualdad. Un análisis del sistema de cuotas de empleo público para personas con discapacidad en las provincias argentinas

Federalism and Inequality. An Analysis of the Public Employment Quota System for People With Disabilities in the Argentine Provinces

DOI: 10.0033/RACP.14522366

Sergio Hernán Blogna Tistuzza*

Universidad de Buenos Aires
Argentina

Fecha de recepción: 14-05-2024

Fecha de aceptación: 15-08-2024

Resumen

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad obliga a los Estados a asegurar la inclusión laboral de personas con discapacidad en el ámbito público. Según la organización federal de Argentina, los cupos laborales deben ser implementados tanto por el Estado nacional como por los Estados subnacionales, pero cada jurisdicción lo regula de forma independiente. Si bien existe una norma nacional, la Ley 22.431, ésta sólo aplica a la jurisdicción nacional. Cada una de las 23 provincias y la Ciudad de Buenos Aires puede adherirse a esta ley o también puede dictar su norma propia. El objetivo de este trabajo es analizar el funcionamiento del sistema de cuotas de empleo público para personas con discapacidad –tanto en el nivel nacional como provincial– e indagar si existe o no una divergencia de políticas públicas entre jurisdicciones y apreciar sus características.

Palabras clave: Federalismo; Igualdad; Discapacidad; Subnacional; Cupo laboral.

Abstract

The Convention on the Rights of Persons with Disabilities obliges States to ensure the labor inclusion of people with disabilities in the public sphere. According to the federal organization of Argentina, labor quotas must be implemented by both the national State and subnational States, but each jurisdiction regulates it independently. Although there is a national standard, Law No. 22,431, it only applies to national jurisdiction. Each of the 23 provinces and the City of Buenos Aires can adhere to this law or dictate their own rule. The objective of this work is to analyze the functioning of the public employment quota system for people with disabilities –both at the national and provincial levels– and to investigate whether or not there is a divergence of public policies between jurisdictions and appreciate its characteristics.

Keywords: Federalism; Inequality; Disability; Subnational; Job Quota.

* <https://orcid.org/0000-0002-0874-697X>. Correo electrónico de contacto: sblogna@sociales.uba.ar

I. Introducción¹

Argentina se caracteriza por profundas asimetrías regionales, dualismo económico, pobreza persistente, dependencia económica y la existencia de instituciones políticas y económicas débiles. Las asimetrías entre las regiones del país son históricas, son previas a la conformación del Estado argentino y han persistido en el tiempo por la teoría de causalidad circular acumulativa (Myrdal, 1979). Evidencia de ello es la variación entre las provincias del producto per cápita (Cetrángolo y Jiménez, 2004), de los ingresos per cápita, de la cobertura de necesidades básicas, del índice de desarrollo humano (Asensio, 2021) y de la desigualdad (González y Nazareno, 2019)².

Argentina ha adoptado una organización federal de su Estado, es decir, un ordenamiento territorial multinivel: la Nación, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios. Este esquema organizativo puede producir distorsiones económicas, políticas y sociales de variado tipo y profundizar la desigualdad regional (Wildavsky, 1984; Lowi, 1984; Wibbels, 2005; Burgess, 2006). Por ejemplo, la autonomía puede ser invocada por cada provincia para no cumplir con derechos sociales consagrados a nivel supra provincial (Clérico, 2010), como justificativo del incumplimiento de tratados internacionales de derechos humanos (Dulitzky, 2007). Por el contrario, el esquema federal también permite garantizar la representatividad de las diferencias, promover mecanismos de *checks and balances* y puede ser utilizado para expandir los derechos en todo el territorio nacional. Ello podría lograrse mediante políticas públicas diferenciadas e interseccionales, que reduzcan las brechas de desigualdad. Cuando hablamos de desigualdad, la entendemos como un fenómeno complejo, que, entre otras cosas, refiere a la inequidad en los procedimientos para la distribución de esos bienes o a la asimetría en la distribución final de los bienes (Reygadas, 2004).

En Argentina, las personas con discapacidad representan un 12% de la población (INDEC, 2010). Mientras que la tasa de empleo a nivel nacional supera el 47% (INDEC, 2023), para el colectivo con discapacidad apenas alcanza el 14% (Agencia Nacional de Discapacidad,

¹ Este artículo fue elaborado dentro del proyecto UBACYT “Instituciones, representación y contenidos políticos. Propuesta interparadigmática de contenidos políticos”, dirigido por el Dr. Martín D’Alessandro, para la aprobación del Programa de Posdoctorado de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Agradezco los valiosos aportes, comentarios y reflexiones que, generosamente, realizaron a este trabajo Valeria Serafinoff, Catalina Smulovitz, Gabriela Rodríguez Rial y Horacio Cao.

² En Tierra del Fuego, el coeficiente de Gini tiene un índice de 0,32. Por el contrario, provincias como Salta y Corrientes son las provincias más desiguales de Argentina, con índices de Gini de 0,45 y 0,46, respectivamente (González y Nazareno, 2019).

2022). El 86% restante no trabaja ni busca empleo porque “saben que es muy difícil encontrarlo y, en consecuencia, no aparecen entre la población económicamente activa” (REDI, CELS, FAICA, FENDIM, ADC, 2012, p. 69). Ante esta situación de exclusión histórica que atraviesa este colectivo, se requiere que los Estados tomen medidas específicas (Abramovich, 2009).

Una de las diversas medidas que los Estados pueden instrumentar, es la contratación de personas con discapacidad en el sector público, como exige la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad³. En Argentina, esta obligación recae sobre los tres niveles del esquema federal, en donde cada uno de ellos puede decidir cómo dar respuesta a ese compromiso. Lo que resuelva el Congreso nacional no va a alcanzar a los Estados subnacionales. Este es el caso de la ley N° 22.431⁴, que instituye un cupo laboral del 4% para personas con discapacidad y tiene únicamente jurisdicción sobre el Estado federal. Cada provincia y la Ciudad de Buenos Aires tienen la facultad legal de adherir a esa norma nacional o dictar una suya propia. Si todas las jurisdicciones subnacionales adhiriesen, se configuraría un marco legal homogéneo en todo el territorio. De lo contrario, cada jurisdicción tendría su ley propia, instituyendo diversos sistemas de cuota. Ello produciría una divergencia de políticas públicas (Beer C., 2021), que puede ser utilizada de dos maneras. Por un lado, la autonomía de cada jurisdicción permite instrumentar políticas diferenciales, como cuotas de una mayor proporción, para reducir las brechas entre los diferentes territorios y avanzar hacia la equidad (García Ruiz y Fernández Moreno, 2005). Por el contrario, si no se consideran las desigualdades, las medidas que se instrumenten podrían tanto reproducir como profundizar las asimetrías y el acceso desigual a ese derecho por parte de las personas (Sabatto, 2021).

El objetivo de este artículo es analizar el funcionamiento del sistema de cuotas de empleo público⁵ para personas con discapacidad tanto en el nivel nacional como provincial. Incorporar la mirada sobre el nivel provincial es relevante porque la mayor parte del empleo público no corresponde al orden nacional. Por el contrario, de las 3,4 millones de personas

³ Este tratado fue ratificado por ley n° 26.378 (2008) y elevado a jerarquía constitucional a través de ley N° 27.044 (2014).

⁴ La ley N° 22.431, aprobada por la dictadura cívico militar (1976-1983), sustituyó a la ley N° 20.923. Esta norma, que había sido elaborada e impulsada por la Unión Nacional Socioeconómica del Lisiado, establecía un cupo superior y abarcaba el Estado y el empleo privado (Bregain, 2012).

⁵ Cuando hablamos de empleo público, nos referimos a todo el personal de planta efectiva y contratados (cualquiera sea la modalidad de contratación) en los tres poderes del Estado (en los tres niveles de gobierno), sus organismos descentralizados o autárquicos, los entes públicos no estatales y las empresas del Estado.

empleadas en el sector público (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2023), 2,1 millones (61%) son empleadas por las provincias y la Ciudad de Buenos Aires (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2023). Si se cumpliera el cupo en todos los niveles de gobierno, se requerirían emplear alrededor de 136.000 personas con discapacidad certificada (4% del total de empleo público). Actualmente, según datos oficiales, en Argentina hay 1.594.888, de las cuales la mitad se encuentra en edad de trabajar (Agencia Nacional de Discapacidad, 2023). En otras palabras, existe una cantidad de personas con discapacidad certificada suficiente para cumplir con la cuota de empleo en todo el Estado, en sus tres niveles. Por ello, es relevante indagar que ocurre a nivel provincial y analizar las características de las políticas de cupo en ese nivel. Ello nos permitirá conocer si existe o no una divergencia de políticas públicas entre jurisdicciones y apreciar sus características. La hipótesis interpretativa de este trabajo es la existencia de una divergencia de cupos laborales para personas con discapacidad en el Estado argentino.

La propuesta de este trabajo es realizar un abordaje desde la ciencia política, con el enfoque del neoinstitucionalismo histórico, en el que compararemos instituciones, formales e informales, con el estudio de su funcionamiento en contextos históricamente situados. Desde el método de análisis subnacional (Snyder, 2009), construiremos una tipología para el análisis comparativo del contenido cualitativo. Para elaborar la matriz de información, recurriremos a un análisis documental de diferentes fuentes primarias como documentos públicos provinciales, normas jurídicas, informes oficiales y expedientes legislativos.

En una primera sección, se presenta la conceptualización de federalismo para indagar lo que sucede en Argentina, a partir de 1970. En un segundo momento, se explica la actual distribución de competencias entre los niveles de gobierno del Estado argentino y se presentan los diversos tipos de leyes que puede sancionar el Congreso. Posteriormente, en la tercera sección, se introduce la génesis del sistema cuotas de empleo público para personas con discapacidad en el país y se evalúan los datos sobre su implementación efectiva. En un cuarto momento, se releva la situación de los Estados provinciales respecto de esta política de inclusión laboral de personas con discapacidad. ¿Existe un criterio homogéneo o divergente en todo el país para la inclusión de personas con discapacidad? Esta es la pregunta de investigación que guía el análisis de esta sección, a la que siguen un conjunto de reflexiones finales.

II. Federalismo y descentralización en el Estado argentino

El federalismo es un concepto dinámico que ha sido utilizado para referirse a diversas formas de organización estatal, según el tiempo y el continente (Elazar, 1987). Sin embargo, sí existe consenso de que el federalismo siempre expresa una forma de distribución o descentralización del poder (Riker, 1964). Sin embargo, federalismo y descentralización no son semejantes.

En términos generales, un esquema federal refiere a la unión de dos o más comunidades autónomas (denominadas provincias en Argentina) que conviven en un mismo espacio político (Karmis y Wayne, 2005). Es el valor de la unidad lo que otorga estabilidad al sistema federal, unidad que se construye en base a acuerdos entre pares (pactos federales en este caso), sobre “imperativos morales” compartidos (Burgess, 2012) que les permite “reafirmar su igualdad fundamental y conservar sus derechos básicos” (Elazar, 1987, p. 4). Existen dos factores relevantes que determinan la naturaleza federal de una organización: (1) el grado de autonomía entre los niveles de gobierno, y (2) la existencia de relaciones de subordinación entre ellos (Burgess, 2006). Es, precisamente, la existencia de competencias exclusivas que ejercen los gobiernos provinciales y, por otra parte, el gobierno nacional, lo que define a una organización política como federal en los tiempos modernos (Dahl, 1986; Inman y Rubinfeld, 1997). Cuando en la toma de decisiones del gobierno central se incluye constitucionalmente la participación de las unidades subnacionales (como a través del Senado), es que se configura una federación (King, 1983, p. 77).

La descentralización es un proceso dinámico, en el cual a través de un conjunto de políticas públicas se transfieren responsabilidades, recursos o autoridad hacia unidades subnacionales, de carácter geográfico o funcional (Beer S., 1993; Feeley y Rubin, 1989; Scheppele, 1989; Falleti, 2006). De acuerdo con la teoría secuencial, la descentralización es un proceso multidimensional que integra tres dimensiones: la administrativa, financiera y política⁶ (Montero y Samuels, 2004; Eaton, 2004; Mardones, 2006). Cada una de estas dimensiones produce un tipo de reforma (que lleva su mismo nombre) y rondas, que son micro

⁶ La administrativa refiere a la transferencia a los gobiernos subnacionales de la administración y prestación de servicios sociales. Por financiera, se entiende una reforma que instrumenta políticas para “aumentar los ingresos o la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales” (Falleti, 2006, p. 321), es decir, descentralización en materia tributaria (Bursztyn y Díaz, 2018). Por último, la descentralización política se define como “el conjunto de reformas constitucionales y electorales destinadas a abrir nuevos espacios de representación subnacional, o a activar los que ya existían pero permanecían latentes o inefectivos” (Falleti, 2006, p. 322).

cambios que involucran sólo a un área de la secuencia general (Navarrete-Yáñez y Higuera-Seguel, 2014).

En el caso de Argentina, el esquema federal fue mutando a lo largo de la historia, en función de las disputas entre las provincias sobre cómo dominarse las unas a las otras y los conflictos entre las provincias y el gobierno federal (Gibson y Falleti, 2007). Una vez que los sectores dominantes del interior lograron articular sus intereses con “el circuito económico que tenía por eje el puerto de Buenos Aires” (Oszlak, 1997, p. 53), se produjeron las condiciones para erigir un nuevo nivel de gobierno: el nacional. A fines del siglo XIX, se consolidó un federalismo plural centralizado, con un gobierno nacional potenciado y monitoreado colectivamente por las provincias, con un importante poder discrecional hacia las provincias (Gibson y Falleti, 2007). Desde entonces y hasta el presente, se registraron varias tendencias centralizadoras y descentralizadoras, producto de las tensiones interprovinciales (Lacrois Eussler y Moscovich, 2023).

Como parte del largo ciclo neoliberal (1976-2001), el Congreso argentino concretó la transferencia de servicios y responsabilidades del nivel nacional a los Estados subnacionales (Burki y Dillinger, 1999; Pollitt, 2007; Banco Mundial, 2018), con una recentralización de sus funciones financieras (Eaton y Dickovick, 2004; Montero y Samuels, 2004; Wiesner, 2008). Es decir, se produjo una descentralización asimétrica (Teijeiro, 2009), en tanto se traspasan tareas y servicios pero sin una descentralización financiera, que otorgase fondos o nuevas facultades tributarias (Nieto, 2022, p. 62). Este proceso profundizó las asimetrías regionales existentes (Birdsall, Lustig, y McLeod, 2011; Blofield, 2011; Cornia, 2012), potenció las desigualdades en el derecho de acceso a los derechos (O’Donnell, 1993; Dulitzky, 2007; González y Lodola, 2020), e intensificó la segregación social (Rodríguez, 2018).

En 1994, la reforma de la Constitución produjo una reforma de poder (secuencia de descentralización política), en tanto otorgó de un nuevo estatus a la Ciudad de Buenos Aires, reconoció la autonomía municipal, amplió la cantidad de senadoras y senadores por provincia (de dos a tres) y dispuso su elección directa por el pueblo. En segundo lugar, planteó una reforma financiera al reincorporar al texto constitucional el objetivo redistributivo. Concretamente, los constituyentes encomendaron a la Nación, a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires a definir una nueva coparticipación federal, que sea “equitativa y solidaria”, con el fin alcanzar un “grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional” (art. 75, inciso 2). Aún no se ha cumplido con

ese mandato constitucional; ello requiere un pacto federal y su posterior ratificación por ley en todas las jurisdicciones. En tercer lugar, la reforma de 1994 consagró el maximalismo de derechos, transformando las competencias dentro del federalismo (Azrak, 2021). El otorgamiento de jerarquía constitucional a los tratados de derechos humanos amplió la cobertura “formal” de derechos para todas las personas, independientemente del lugar de residencia o nacimiento (Weiss, 2004). También impactó en la autonomía provincial, en tanto la mayoría de las nuevas obligaciones que se generaron corresponden a competencias de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires (Rosatti, 2018).

Es el Estado nacional el único soberano frente a la comunidad internacional; el que debe rendir cuentas del cumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos (Bariffi, 2023). Por ello, sólo el Poder Ejecutivo nacional firma los tratados con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras (art. 99, inciso 11 de la Constitución nacional) y el Congreso nacional (compuesto por dos cámaras) los ratifica mediante leyes (art. 75, inciso 22 de la Constitución nacional). Si bien los Estados subnacionales no participan directamente de este proceso (lo hacen indirectamente a través de sus representantes en el Senado), sí tienen una gran responsabilidad a la hora de cumplir con sus disposiciones en el marco de sus competencias. En definitiva, son las autoridades nacionales quienes aprueban los tratados, pero son los tres órdenes de gobierno quienes deben cumplir sus cláusulas (Dulitzky, 2013); producto de la postura monista que rige en Argentina⁷.

Durante el proceso de descentralización (1976-2001), las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires recibieron la transferencia de servicios y tareas (como los establecimientos educativos y los hospitales)⁸. Por ello, cuando los tratados internacionales de derechos adquirieron jerarquía constitucional (1994), la mayor parte de las nuevas obligaciones que trajeron esos tratados recayeron sobre los Estados subnacionales. Por ejemplo, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) obliga a los Estados a brindar

⁷ La Corte Suprema de Justicia de la Nación entendió que el derecho internacional y el derecho interno forman un solo orden jurídico. Por ello, la incorporación del derecho internacional al ámbito interno se realiza de manera automática y compromete a todos los niveles del Estado (Ekmekdjian, et al., 1992). Esta posición, iniciada en la “Convención de Viena sobre el derecho de los tratados” (aprobada por ley N° 19.885), fue ratificada en la reforma constitucional de 1994, mediante la incorporación del artículo 75°, inc. 22 (Di Corleto, 2007) y en el fallo “Verbitsky (Corte Suprema de Justicia de la Nación; Recurso de hecho deducido por el Centro de Estudios Legales y Sociales en la causa Verbitsky, Horacio s/ habeas corpus, 2005)”.

⁸ Por ejemplo, la ley N° 24.049/1991 transfirió a las provincias las escuelas nacionales secundarias y para adultos. Por su parte, las leyes N° 21.883/1978 y 24.061/1991 transfirieron a las provincias los hospitales públicos y su personal.

asistencia de salud y cuidados especiales a los “niños física o mentalmente impedidos” (artículo 23).

En tanto, los hospitales quedaron a cargo de los Estados provinciales, son estos los que asumen la responsabilidad de cumplir con la CDN y proveer esa asistencia. Este conjunto de nuevas obligaciones que recaen sobre los Estados subnacionales abre el siguiente interrogante: ¿Cómo cumplir con todos estos nuevos compromisos sin los recursos necesarios para ello? (Bariffi, 2023). Así como todo tratado reconoce derechos para las personas, también genera obligaciones para los Estados, de respeto, protección y garantía de esos derechos. Si sólo se reconocieran derechos formalmente, estaríamos frente a una “institución puramente decorativa” (Levitsky y Murillo, 2014). Como las obligaciones de los Estados no son sólo negativas (de no hacer, como por ejemplo, no discriminar), sino también obligaciones positivas (de hacer), es indispensable poner atención a los recursos disponibles y sus fuentes que tienen los Estado para poder respetar, proteger y garantizar los derechos humanos (Abramovich y Courtis, 2001). Porque la exigibilidad de los derechos está atada al principio de progresividad, es decir, a que se deben alcanzar en virtud del máximo de los recursos de que se disponga.

III. ¿Quién se ocupa de qué? Competencias en el esquema federal argentino

El esquema federal argentino se caracteriza por una distribución de competencias o tareas, en el que las provincias⁹ conservan la mayoría de sus poderes y competencias (Quintana Linares, 1985). Por el contrario, el gobierno nacional sólo tiene poderes residuales, aquellos que le fueron delegados expresamente por las provincias (Bidart Campos, 1995; Beer y Benton, 2003).

Se identifican cinco tipos de competencias o “poderes” (término que utiliza la Constitución nacional): 1) los poderes conservados por las provincias (según art. 121); 2) los poderes delegados al gobierno nacional; 3) las competencias concurrentes, aquellas materias sobre las que tanto el Estado nacional como las provincias tienen autoridad o jurisdicción

⁹ El Estado argentino es producto del acuerdo entre 14 provincias preexistentes: Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán. El Congreso nacional creó las otras 9 provincias: en 1951, las provincias de Presidente Perón (Chaco desde 1955) y Eva Perón (La Pampa desde 1955); en 1953, Misiones; en 1955, las provincias de Chubut, Formosa, Neuquén, Río Negro y Santa Cruz; y, en 1991, la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, en 1991. Por su parte, la Ciudad de Buenos Aires pertenecía al territorio de la provincia de Buenos Aires hasta 1880, cuando fue federalizada, es decir, convertida en la capital del país. En 1994, la reforma constitucional le reconoció el poder de sancionar su propia constitución e instituir un gobierno autónomo.

simultánea o superpuesta; 4) los poderes compartidos, que refieren son aquellos que requieren de la expresión de voluntad conjunta de ambas jurisdicciones; y si una de las dos partes no presta su consentimiento, el poder no se puede ejercer; y, 5) los poderes prohibidos, aquellos vedados para alguna de las jurisdicciones (Montbrun, 2019; Granato, 2015).

Tabla 1. Tipo de competencias, ejemplos y fuente constitucional

Tipo de poderes	Temas	Artículos de la CN
Conservados por las provincias	Dictar sus propias constituciones, crear impuestos directos, dictar normas procesales, ejercer el poder de policía, elegir sus propias autoridades, celebrar tratados de carácter parcial no políticos, promover la industria, asegurar y reglar la autonomía municipal, crear regiones para el desarrollo económico y órganos para el cumplimiento de sus fines, formalizar convenios internacionales con ciertas condiciones, ejercer las potestades implicadas en el dominio originario de los recursos naturales en su territorio	5, 75 (incisos 2, 12 y 30), 121, 122, 123, 124 y 125
Delegados al gobierno nacional	Intervenir las provincias para “garantir la forma republicana de gobierno”, afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras, dictar los códigos de fondo, aprobar tratados internacionales y de integración, dictar medidas para la igualdad real de oportunidades y de trato, declarar la guerra y o hacer la paz, establecer reglamentos para las represas, fijar las fuerzas armadas y regular su organización y gobierno, declarar un estado de sitio, la regulación de la Justicia, dirigir las relaciones exteriores, ejercer la administración del país, organizar la estructura de los ministerios, proveer el servicio de justicia, fomentar la inmigración	6, 25, 27, 75 (incisos 12, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28 y 29), 99, 100 y 116
Competencias concurrentes	Establecer contribuciones indirectas, legislar sobre pueblos indígenas, dictar normas para el progreso, para el desarrollo humano y el crecimiento armónico de la Nación, establecimiento de utilidad nacional, la educación primaria, conservar el medio ambiente, proteger usuarios y consumidores, celebrar tratados parciales con otras provincias, promover la industria, conservar organismos previsionales.	41, 42, 74 (inciso 18), 75 (incisos 2, 17, 18, 19, 23 y 30) y 125
Poderes compartidos	Fijar la sede de la Capital Federal, crear nuevas provincias, establecer ley convenio sobre régimen de coparticipación de contribuciones y las transferencias de competencias, servicios o funciones, fijar el control del sistema de coparticipación, dictar políticas diferenciadas para equilibrar el desigual desarrollo de las provincias	3, 13 y 75 (incisos 2 y 19)
Poderes prohibidos	Las provincias no pueden cobrar derechos por causa de tránsito al tráfico interprovincial, erigirse una sobre el territorio de otra o agruparse. Tampoco pueden celebrar tratados parciales de carácter político, ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior, ni establecer aduanas provinciales, ni acuñar moneda, ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal, ni dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado, ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, ni nombrar o recibir agentes extranjeros. Ninguna provincia puede declarar, ni hacer la guerra a otra provincia. La Nación no puede restringir la libertad de imprenta. El presidente no puede ejercer funciones judiciales.	12, 13, 32, 109, 126 y 127

Fuente: elaboración propia

En virtud de que la mayoría de las competencias existentes en el esquema federal son las concurrentes (Marchiaro, 2011), los diferentes actores del sistema pueden tomar dos caminos: avanzar en relaciones de coordinación¹⁰ o aislarse. Por un lado, el aislamiento implica que ante una facultad concurrente, uno solo de los niveles estatales ejerza dicha competencia, o bien que la ejerzan ambos a la vez¹¹ (Marchiaro, 2011). Esta segunda opción, donde prima el acuerdo y la negociación en miras el bien común general de las provincias en su conjunto, ha dado lugar a lo que conoce como federalismo de coordinación o de concertación (Frías, 1980; Bidart Campos, 1995), en donde las posiciones incongruentes de los diversos actores derivan en la coordinación intergubernamental de las políticas. Ejemplo de ello son los consejos federales, que existen en Argentina desde fines de 1950 (Serafinoff 2022).

Sobre la materia en cuestión, existe el Consejo Federal de Discapacidad (CFD), creado mediante ley N° 24.657, en 1996. Este tiene a cargo la coordinación federal de las políticas públicas sobre esta temática. Está integrado por los máximos representantes de organismos gubernamentales de discapacidad del gobierno nacional (actualmente la Agencia Nacional de Discapacidad), de cada una de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y también por representantes de organizaciones de la sociedad civil de las cinco regiones del país: Patagónica, Noreste, Cuyo, Noroeste y Centro. Una investigación sobre el funcionamiento sobre el CFD durante 2023 revela que, lejos de tener un perfil resolutivo, éste se dedica al relevamiento de normativa en cada jurisdicción y se utiliza para el intercambio de solicitudes y reclamos, generalmente desde el ámbito subnacional hacia el nacional (Blogna Tistuzza, 2024).

En términos generales, existe un conjunto amplio de leyes que puede aprobar el Congreso nacional, que no sólo se limitan a la regulación de competencias concurrentes. En la siguiente tabla presentamos los diferentes tipos de norma que puede aprobar el Congreso nacional.

¹⁰ En un sistema federal existen relaciones de subordinación (los ordenamientos locales deben ajustarse al ordenamiento federal), de participación (espacios de colaboración de las provincias en las decisiones del gobierno federal, a través de la Cámara de Senadores) y de coordinación (sobre las competencias federales y provinciales distribuidas por la Constitución) (Bidart Campos, 2006).

¹¹ En este caso, por la relación de subordinación, tiene primacía el orden federal sobre el provincial.

Tabla 2. Tipo de normas que puede aprobar el Congreso nacional

Orden	Tipo de normas	Fuente	Alcance	Ejemplo
1°	De ratificación de tratados internacionales de derechos humanos.	Constitución nacional, art. 75°, inc. 22	Comprometen a todo el Estado, en sus tres niveles, sin importar la organización federal	Ley N° 26.378
2°	De pisos mínimos de derechos humanos, en función de los tratados internacionales	Constitución nacional, art. 75°, inc. 23	Comprometen a todo el Estado, en sus tres niveles, sin importar la organización federal	Ley N° 26.827
3°	De competencia exclusiva de la Nación	Constitución nacional, arts. 6, 27, 75 incisos 12, 22, 24, 25, 26, 27, 28 y 29, arts. 99, 100 y 116	Alcanzan a todo el territorio, no requiere de adhesión por los niveles subnacionales	Ley N° 11.179 (Código Penal)
4°	De regulación propia de la Nación, que requieren operatividad	Normas específicas	Requieren regulación provincial para ser operativas	Código Penal con los Códigos Procesales
5°	Del derecho intra-federal	Constitución nacional, art. 75, inc. 2	Requiere acuerdos, los realizan y requieren normas de ambos niveles	Ley N° 27.687 (Consenso fiscal)
6°	De competencias concurrentes	Constitución nacional, arts. 5, 41, 42, 74 (inc. 18), 75 (inc. 2, 17, 18, 19, 23 y 30) y 125	Establece criterios homogéneos en todo el territorio; sólo aplica a la Nación y requiere de adhesión subnacional	Ley N° 22.431

Fuente: elaboración propia

En el caso de la inclusión laboral y las cuotas de empleo público, nos encontramos ante facultades concurrentes, propias de la 6° categoría del esquema presentado. Cada jurisdicción regula el empleo público e instituye la cuota de empleo para promover el desarrollo humano (art. 19 de la Constitución nacional). Por ello, cada Poder Legislativo establece su propia política pública para emplear personas con discapacidad en los tres poderes de su nivel de gobierno (art. 5° de la Constitución nacional) y las autoridades de cada Poder lo debe hacer cumplir. Si bien cada una de las 23 provincias y la Ciudad de Buenos Aires puede adherir a la ley N° 22.431, también puede dictar su norma propia. De ocurrir esto último, se produce una divergencia de políticas públicas (Beer C., 2021), con diversos sistemas de cupos en el mismo país. Esta divergencia podría ser utilizada para reducir las brechas entre los diferentes territorios y avanzar hacia la equidad (García Ruiz y Fernández Moreno, 2005), aunque también podrían reproducir y profundizar las asimetrías y el acceso desigual a ese derecho por

parte de las personas (Sabatto, 2021). Por ejemplo, si una provincia establece una cuota mayor que la nacional para mejorar la inclusión social, la divergencia tendría un impacto positivo porque la población se ve beneficiada con mayores derechos (Clérico, 2010; Smulovitz, 2015). Por el contrario, si la autonomía provincial es utilizada para establecer una cuota inferior a la nacional, la población de esa provincia se vería perjudicada y se abriría la puerta a un reclamo judicial. En tanto no haya un piso mínimo que sea respetado por todas las jurisdicciones, en donde después cada una pueda mejorar y ampliar los derechos para reducir las brechas de desigualdad, nos encontraremos con un país con diferentes estándares de protección de derechos (Riker, 1964; Beer C., 2021). En consecuencia, se produce la “lotería del código postal”: en virtud de que la provincia donde vivís, el acceso a los derechos que tienes (Hausman y Sawyer, 2010; Azrak, 2021).

IV. Sistema de cupos o cuotas a nivel nacional

Respecto de las políticas de inclusión laboral para el colectivo con discapacidad, se debe considerar que existen cinco grandes alternativas: 1) empleo subvencionado, que refiere a los aportes económicos que realiza el Estado para promover la inclusión de la persona en el trabajo formal, en relación de dependencia; 2) empleo protegido, que se caracteriza por generar espacios destinados específicamente al empleo de personas con discapacidad; 3) empleo con apoyo, que refiere al sostén de índole profesional (psicólogos, psicopedagogos y terapeutas ocupacionales) o apoyos técnicos, como tecnología adaptada o espacios y accesos adaptados, que ofrecen a la persona con discapacidad el apoyo necesario para su adaptación al puesto de trabajo; 4) acciones de promoción y asistencia del empleo, como la provisión de herramientas para mejorar las condiciones laborales y búsqueda de trabajo; y, 5) sistema de cupos o cuotas, que constituye una medida de discriminación positiva y consiste en la reserva de una cantidad determinada de puestos de empleo (Blogna Tistuzza, 2020). De todas estas opciones, esta última es la “que más fomenta el empleo de personas con discapacidades” (Organización Internacional del Trabajo, 2014, p. 62).

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad cristaliza el modelo de derechos humanos de la discapacidad, que se caracteriza por abordar la desigualdad en el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales (Pérez Dalmeda y Chhabra, 2019). Por ello, uno de los instrumentos que promueve para alcanzar la inclusión

laboral es la contratación obligatoria de personas con discapacidad en el sector público (art. 27, inciso “g”).

En Argentina, la ley N° 22.431 —Sistema de protección integral de las personas con discapacidad— fue dictada en 1982, durante la dictadura cívico militar. Esta norma instituyó una cuota laboral del 4% para el ámbito público (no para el sector privado) de cumplimiento obligatorio, con sanciones efectivas y/o un mecanismo de exigibilidad. La ley N° 22.431 fue modificada en varias ocasiones, pero respecto del cupo laboral, es necesario destacar que, en 2002, el Congreso amplió sus alcances a través de la ley N° 25.689. Desde entonces, la obligación de contratación de personas con discapacidad en un mínimo del 4% alcanza a los tres poderes del Estado, incluyendo organismos descentralizados o autárquicos, los entes públicos no estatales, las empresas del Estado y las empresas privadas concesionarias de servicios públicos. Para dar efectivo cumplimiento a este sistema de cuota, la norma prevé una reserva de las vacantes que se produzcan dentro de las distintas modalidades de contratación. Estas vacantes deben informarse obligatoriamente al Ministerio de Trabajo, quien actúa como veedor de los concursos.

Por último, queda subrayar que la norma considera como incumplimiento no sólo no cumplir el cupo del 4%, sino también no tener un relevamiento actualizado de esos datos. Los “responsables de los entes en los que se verifique” una de esas situaciones, son pasibles de una pena de prisión de un mes a dos años e inhabilitación especial por doble tiempo, en virtud del “incumplimiento de los deberes de funcionario público” (ley N° 22.431, art. 8°).

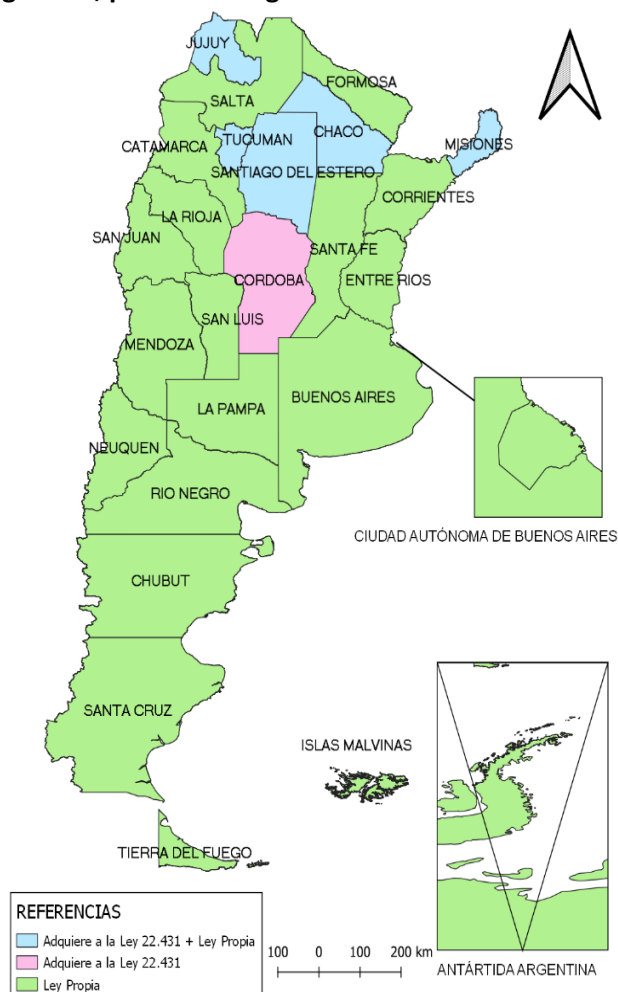
La ley N° 22.431 no fue actualizada a los parámetros de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Sí fue reglamentada en el año 2010, mediante decreto N° 312. Esta norma creó un registro de la cantidad de cargos cubiertos con personas con discapacidad respecto de los totales de la planta permanente y transitoria y la cantidad de personas con discapacidad contratadas bajo cualquier modalidad respecto del total de los contratos existentes. Desde 2010 a 2022, se han elaborado y publicado informes semestrales que ofrecen una gran cantidad de información sobre la implementación y los resultados de esta política pública. Para fines de 2015, la cuota había alcanzado el 0,90%. Para fines de 2019, había bajado a 0,85% (Blogna Tistuzza y Danel, 2021) y para junio de 2022 había llegado al 1,21% (Secretaría de Gestión y Empleo Público, 2022).

V. Sistema de cupos o cuotas a nivel provincial

Para poder analizar la situación en cada una de las provincias argentinas y de la Ciudad de Buenos Aires, fue necesario indagar en el marco legal de cada una de estas jurisdicciones. El relevamiento realizado confirma que la situación respecto del cupo laboral para personas con discapacidad no es homogénea.

El relevamiento de las políticas públicas a nivel provincial revela heterogeneidad. Córdoba ha adherido a la ley N° 22.431, haciendo propia la regulación nacional, que incluye el cupo del 4%. Las restantes 22 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires han sancionado normas propias para instituir cuotas de empleo público para personas con discapacidad. Cinco provincias (Chaco, Jujuy, Misiones, Santiago del Estero y Tucumán) cuentan –además– con leyes que adhieren a la ley N° 22.431. Es decir, conviven dos normas sobre la misma temática, con disposiciones diferentes relativas a la inclusión de personas con discapacidad.

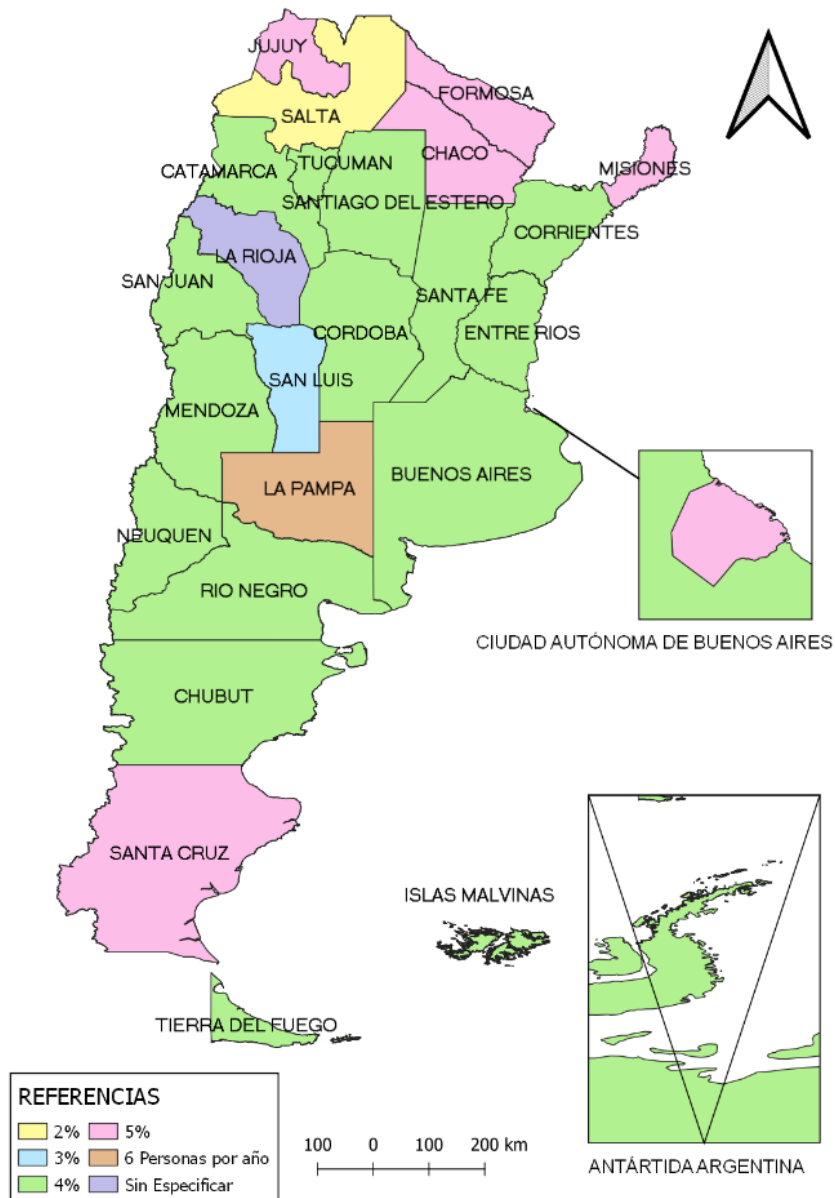
Gráfico 1. Mapa de Argentina, provincias según relación de adhesión a la ley N° 22.431



Fuente: elaboración propia

Nos encontramos ante una divergencia de políticas públicas (Beer C., 2021), producto de la organización federal permite que existan casos donde la cuota de empleo es superior al 4%, dispuesto por la normativa nacional. Ciudad de Buenos Aires, Formosa, Jujuy, Misiones y Santa Cruz han instrumentado un cupo del 5% para el empleo público provincial. Sin embargo, también se registran casos con una proporción inferior: Salta estableció un 2% y San Luis un 3%. Hay dos casos especiales: la provincia de La Pampa fijó la incorporación al empleo público de 6 personas con discapacidad por año; en La Rioja se estableció no se fijó ningún cupo, sólo una preferencia de contratación.

Gráfico 2. Mapa de Argentina, provincias según cuota de inclusión laboral de personas con discapacidad en el empleo público.



Fuente: elaboración propia.

Independientemente del cupo que esté instituido, se necesitan recursos para hacerlos efectivos (Holmes y Sunstein, 2011). Estos recursos son necesarios para asignar las vacantes de empleo, para llevar a adelante los concursos de contratación y, además, para los programas de terminalidad educativa, para la formación y capacitación que requieran las personas. También se requieren partidas específicas para los dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo, incluidas nuevas tecnologías, así como otras formas de asistencia y servicios e instalaciones de apoyo que se requieran para adaptar los lugares de trabajo. Esto nos lleva a encontrarnos, además de con la heterogeneidad de diseño de la política pública, con diferencias en la implementación. Dado que las provincias tienen poderes legislativos exclusivos sobre ciertas áreas de política pública, los actores y políticos locales desempeñan importantes roles en la definición del contenido específico que adquieren ciertos derechos, así como en la magnitud de los recursos asignados para su ejecución en cada distrito provincial. Ello promueve una variación en el contenido y nivel de ejecución de las políticas entre las diferentes provincias.

En el mes de marzo de 2023, se requirió a todas las jurisdicciones que informen el nivel efectivo de las cuotas de empleo público de personas con discapacidad. Para septiembre del mismo año, sólo las provincias de Mendoza y Neuquén habían remitido la información solicitada, aunque de manera parcial. En el siguiente cuadro mostramos esta información, en conjunto con la tasa de empleo de la población en general y la tasa de empleo para personas con discapacidad certificada.

Tabla 3. Tasa de empleo y cuota para personas con discapacidad en el empleo público, valor efectivo

Jurisdicción	Tasa empleo	Tasa empleo PCD	Cuota de empleo	Cuota efectiva
Nación	43,6%	14%	4%	1,5%
Buenos Aires	43,7%	15,9%	4% (24.380)	1,29%
CABA	50,6%	14%	5% (9.874)	1,55%
Catamarca	39,6%	9,1%	4% (1.819)	Sin datos
Chaco	38,6%	9,4%	5% (4.055)	1%
Chubut	40,2%	20,7%	4% (1.787)	Sin datos
Córdoba	45,1%	15,9%	4% (5.013)	Sin datos
Corrientes	42,6%	9,4%	4% (2.375)	Sin datos
Entre Ríos	40,5%	15,9%	4% (3.469)	Sin datos
Formosa	34%	9,4%	5% (1.902)	Sin datos

Jurisdicción	Tasa empleo	Tasa empleo PCD	Cuota de empleo	Cuota efectiva
Jujuy	43,8%	9,1%	5% (3.164)	0,9%
La Pampa	43,4%	15,9%	6/año	Cumple
La Rioja	42,8%	9,1%	4% (1.601)	Sin datos
Mendoza	46,3%	13,6%	4% (3.578)	3,5%
Misiones	44,6%	9,4%	5% (3.164)	Sin datos
Neuquén	43%	20,7%	4% (2.625)	1,54%
Río Negro	38,9%	20,7%	4% (2.381)	Sin datos
Salta	43,6%	9,1%	2% (1.393)	Sin datos
San Juan	42,3%	13,6%	4% (1.745)	Sin datos
San Luis	40,3%	13,6%	3% (1.050)	Sin datos
Santa Cruz	41%	20,7%	5% (1.727)	Sin datos
Santa Fe	46,1%	15,9%	4% (5.556)	0,94%
Santiago del Estero	41,7%	9,1%	4% (2.350)	Sin datos
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	41,6%	20,7%	4% (785)	Sin datos
Tucumán	40%	9,1%	4% (3.621)	Sin datos

Fuente: elaboración propia¹²

En primer lugar, la tabla 3 revela que la divergencia de sistemas de cupo es favorable para reducir las brechas de desigualdad. Por ejemplo, en Chaco, Formosa, Jujuy y Misiones, encontramos que las personas con discapacidad certificada tienen una tasa de empleo inferior a la media nacional y una cuota de empleo del 5%, superior a la fijada por el Congreso. En otros casos, como Mendoza o San Juan, nos encontramos también con una tasa de empleo menor a la media, pero con un cupo del 4%, es decir, donde se desaprovecha la autonomía provincial para mejorar la política y ampliar derechos. Por el otro lado, también hay casos (Salta y San Luis), donde no sólo la tasa de empleo es inferior a la nacional, sino que, además, la cuota también es menor al piso de referencia fijado por la Nación. En estos casos, la autonomía provincial perjudica a la población con discapacidad de esas provincias, en tanto

¹² El color rojo indica que el valor es inferior a la media nacional, el amarillo que es igual y el verde a que el valor es mejor que la media nacional.

Los datos de la Nación corresponden a la Secretaría de Gestión y Empleo Público (2022); los datos de Jujuy, La Pampa, Mendoza y Santa Fe fueron informados por los gobiernos ante el Concejo Federal de Discapacidad en la reunión N° 90 (Consejo Federal de Discapacidad, 2022); los de la provincia de Buenos Aires (Blogna Tistuzza, 2018), de la Ciudad de Buenos Aires (Blogna Tistuzza, 2021) y los de la provincia del Neuquén (Blogna Tistuzza, 2023). Los datos de tasa de empleo corresponden al cuarto trimestre de 2021 (INDEC, 2022). Los datos de tasa de empleo de las personas con discapacidad certificada provienen del Registro Nacional de Personas con Discapacidad, año 2021 (el último disponible) (Agencia Nacional de Discapacidad, 2022).

no le asegura el derecho a la inclusión laboral en el empleo público con un cupo mínimo del 4%.

En segundo lugar, la tabla 3 muestra que sólo 7 provincias y la Ciudad de Buenos Aires han relevado el nivel de cuota efectiva. En el acta de la asamblea N° 90 del CFD se revela que las restantes provincias no cuentan con esa información, en tanto no existen registros centralizados sobre recursos humanos a nivel subnacional (ni de las provincias, ni de la Ciudad de Buenos Aires ni de los gobiernos locales). Este es, ciertamente, un problema del diseño de la política pública.

Queda evidenciado que ninguna las jurisdicciones que sí tienen disponible la información el cupo alcanzan la proporción legal requerida. El caso especial es la provincia de La Pampa, que tiene sólo definida la incorporación de 6 personas con discapacidad por año e informa que sí lo hace (Consejo Federal de Discapacidad, 2022). En definitiva, la heterogeneidad en la definición del contenido de ciertas políticas públicas muestra que el federalismo también puede dar lugar a desigualdades legales entre los ciudadanos de una misma unidad política federalmente organizada (Smulovitz, 2019).

VI. Reflexiones finales

El federalismo es una forma de organizar el poder en un Estado-nación. Es una herramienta que otorga discrecionalidad a cada nivel de gobierno para decidir cómo resolver los problemas que le corresponden. Esta discrecionalidad puede dar lugar a que se amplíen los pisos de derechos y, mediante la implementación de políticas redistributivas, a que se reduzcan las desigualdades sociales (reduciendo la inequidad en los procedimientos para la distribución de esos bienes y la asimetría en la distribución final de los bienes). Sin embargo, también puede ser utilizada para reproducir esas inequidades. Como son las relaciones de poder, la trama institucional y las estructuras sociales las que sostienen la desigualdad y la tolerancia de “los excluidos y explotados” (Reygadas, 2008), es necesario poner atención en cómo el origen y desarrollo histórico del sistema político impacta en el propio comportamiento de las políticas, organizaciones o instituciones (Orren y Skowronek, 1995).

En el caso de este trabajo, encontramos que el largo ciclo neoliberal (1976-2001) produjo una descentralización administrativa pero sin una descentralización financiera. El momento más relevante de esta etapa fue la reforma de la Constitución de 1994: allí se reconoció la jerarquía constitucional a los tratados de derechos humanos, ampliando la

cobertura “formal” de derechos para todas las personas. A su vez, este maximalismo de derechos impactó la autonomía provincial. La mayoría de las nuevas obligaciones que se generaron recayeron en las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, los Estados subnacionales no recibieron los recursos o nuevas facultades tributarias para atender y cumplir con esos nuevos compromisos.

Cuando analizamos la actual distribución de competencias entre los niveles de gobierno del Estado argentino, detectamos que las cuotas de empleo público corresponden a facultades concurrentes. En consecuencia, cada jurisdicción (y cada uno de los tres poderes) regula su cupo laboral para personas con discapacidad de forma independiente. Si bien existe una norma nacional, la ley N° 22.431, ésta sólo aplica a la jurisdicción nacional. Cada una de las 23 provincias y la Ciudad de Buenos Aires puede adherirse a esta ley o también puede dictar su norma propia. Lo que hemos registrado es que, efectivamente, se confirma nuestra hipótesis interpretativa: existe una divergencia de políticas públicas, con diversos sistemas de cupos en el mismo país. En algunos casos, la organización federal permitió que provincias utilizaran su autonomía para establecer sistema de cupos más amplios que otros, permitiendo reducir brechas de desigualdad ante tasas de empleo más bajas que la nacional. En otros casos, encontramos provincias con bajas tasas de empleo para el colectivo con discapacidad y cuotas inferiores a la media, cuestión que atenta contra el modelo de derechos humanos de la discapacidad.

También registramos disímiles niveles de implementación de los cupos laborales. Lo único que comparten todos los casos es que ninguno ha logrado sus objetivos, ni a nivel nacional ni a nivel provincial. Queda aún como materia pendiente analizar lo que ocurre a nivel local en el país con este sistema de cuotas laborales.

Como la organización federal reconoce, además de competencias para el diseño de las políticas públicas, capacidades de control (*enforcement*) en cada jurisdicción (Fernández Milmanda y Garay, 2019), es necesario reflexionar sobre el incumplimiento sistemático de los sistemas de cuotas para personas con discapacidad pone de manifiesto que los actores estatales relevantes sencillamente no las respetan ni aplican las normas y que han fallado los mecanismos de exigibilidad, exponiendo la debilidad del constitucionalismo. Esto convierte el sistema de cuotas en lo que se denomina una “institución puramente decorativa” (Levitsky y Murillo, 2014). En este sentido, Ana María Dones, de la Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad (REDI), afirmó que, precisamente, la exclusión que sufre el colectivo con

discapacidad “no es un tema de agenda” y no es relevante para los actores políticos (Dones, 2023).

Referencias bibliográficas

- Abramovich, Víctor (2009). *La situación de los derechos humanos en América Latina. Derechos Humanos, Autoritarismo y Democracia. Los aprendizajes de la lucha por los derechos humanos para intervenir en los problemas del presente*. Memoria abierta. Obtenido de <https://www.memoriaabierta.org.ar/materiales/pdf/panel.v.abramovich.pdf>
- Abramovich, Víctor y Courtis, Christian (2001). Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales. *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, (4) 4, 1-8.
- Agencia Nacional de Discapacidad (2022). *Registro Nacional de Personas con Discapacidad*. Buenos Aires: Agencia Nacional de Discapacidad. Obtenido de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2019/02/anuario_estadistico_2021-1_1_1.pdf
- Agencia Nacional de Discapacidad (2023). *Datos estadísticos sobre discapacidad en Argentina*. Agencia Nacional de Discapacidad. Obtenido de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/08/datos_estadisticos_sobre_discapacidad_en_argentina.pdf
- Asensio, Miguel Ángel (2021). Equality, Development Equivalence and Federal Finance in Argentina. En E. Maria Belser, Thea Bächler, Sandra Egli, y Lawrence Zünd, *The Principle of Equality in Diverse States* (pp. 224–252). Leiden: Brill. doi: 10.1163/9789004394612_010
- Azrak, Damián (2021). *Una teoría federal para la Educación Sexual Integral*. Buenos Aires: Editores del Sur.
- Banco Mundial (2018). *Decentralization and subnational regional economics. What, why, and where*. Banco Mundial.
- Bariffi, Francisco (2023). Ensuring disability rights in the context of an anachronistic federal system. En Delia Ferri, Francesco Palermo y Giuseppe Martinico (eds.), *Federalism and the Rights of Persons with Disabilities. The Implementation of the CRPD in Federal Systems and its Implications* (pp. 260-282). London: Bloomsbury Publishing.
- Beer, Caroline (2021). Política de género y federalismo en México. *Revista SAAP*, 15(2), 335-361.
- Beer, Samuel Hutchison (1993). *To Make a Nation. The Rediscovery of American Federalism*. Cambridge: Belknap Press.
- Beer, Samuel H. y Benton, Allyson Lucinda (2003). Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino. *Política y gobierno*, X (1), 103-137.
- Bidart Campos, Germán (1995). *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino (Vol. VI)*. Buenos Aires: Ediar.
- Bidart Campos, Germán (2006). *Manual de la Constitución reformada (Vol. 1)*. Buenos Aires: Ediar.
- Birdsall, Nancy, Lustig, Nora y McLeod, Darryl (2011). Declining inequality in Latin America: some economics, some politics. *CGD Working Paper 251*. Washington, D.C.: Center for Global Development. <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1425089>
- Blofield, Merike (2011). Desigualdad y política en América Latina. *Journal of Democracy en*

Español, (3), 58-74.

- Blogna Tistuzza, Sergio Hernán (2018). *La inclusión laboral de personas con discapacidad en el ámbito público de la provincia de Buenos Aires. El caso del cupo laboral del 4%*. III Simposio Internacional del Observatorio de la Discapacidad. Repensando categorías, abordajes, políticas, responsabilidades. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes. Obtenido de <http://observatoriodiscapacidad.web.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/32/2018/09/Actas-III-Simposio-ODUNQ-2018-web.pdf>
- Blogna Tistuzza, Sergio Hernán (2020). *Democracia y derechos humanos. Un análisis sobre cómo la rendición de cuentas horizontal impacta en la vida de las personas con discapacidad*. (Tesis de Doctorado). Universidad Nacional de Quilmes.
- Blogna Tistuzza, Sergio Hernán (2021). Una década de incumplimiento del cupo laboral de personas con discapacidad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2010-2020. *Revista Latinoamericana en Discapacidad, Sociedad y Derechos Humanos*, 5(2), 7-24.
- Blogna Tistuzza, Sergio Hernán (2023). Cupo laboral de personas con discapacidad en Neuquén. *Mendeley Data*. doi: 10.17632/pnb8t5vm87.1
- Blogna Tistuzza, Sergio Hernán (2024). Federalismo y coordinación de políticas públicas en Argentina. El trabajo del Consejo Federal de Discapacidad durante 2022. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 13(26), 255-280. doi: 10.18294/rppp.2024.5076
- Blogna Tistuzza, Sergio Hernán y Danel, Paula Mara (2021). Avances y retrocesos en la inclusión laboral de personas con discapacidad en Argentina, 2011-2019. *Revista Española de Discapacidad*, 9(2), 45-63.
- Bregain, Gildas (2012). Historiar los derechos a la rehabilitación integral de las personas con discapacidad en Argentina (1946-1974). En Liliana Pantano (comp.), *Discapacidad e investigación: aportes desde la práctica* (pp. 111-166). Buenos Aires: Educa.
- Burgess, Michael (2006). *Comparative Federalism: Theory and Practice*. London: Routledge.
- Burgess, Michael (2012). *In Search of the Federal Spirit: New Theoretical and Empirical Perspectives in Comparative Federalism*. Oxford: University Press.
- Burki, Shahid, Perry, Guillermo y Dillinger, William (1999). *Más allá del centro: la descentralización del Estado*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Bursztyn, Débora y Díaz, Alejandra (2018). El Federalismo como arraigo de la unidad postcolonial. El caso de Argentina. *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 15(48), 759-785.
- Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo (2004). *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes. Gestión Pública*. CEPAL. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/023bc653-d16b-4e57-8ad5-ea85ddd0c283/content>
- Clérico, Laura (2010). ¿El argumento del federalismo vs. el argumento de igualdad? El derecho a la salud de las personas con discapacidad. *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, XI, (1), 93-118.
- Consejo Federal de Discapacidad (2022). *Acta N° 90*. Consejo Federal de Discapacidad.
- Cornia, Giovanni (2012). *Inequality trends and their determinants: Latin America over 1990-*

2010. WIDER Working Paper.

- Dahl, Robert (1986). Federalism and the Democratic Process. En *Democracy, Identity and Equality* (pp. 114-126). Oslo: Norwegian University Press.
- Di Corleto, Julieta (2007). El reconocimiento de las decisiones de la Comisión y la Corte Interamericana en las sentencias de la Corte Suprema de Justicia de Argentina. En Viviana Krsticevic (Dir.), *Implementación de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: jurisprudencia, normativa y experiencias nacionales* (pp. 113-126). CEJIL.
- Dulitzky, Ariel (2007). Implementación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en los Sistemas Federales: El Caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la República Argentina. En Victor Abramovich, Alberto Bovino y Christian Courtis (comps.), *La Aplicación de los Tratados sobre Derechos Humanos en el Ámbito Local: La Experiencia de una Década* (pp. 33-74). Buenos Aires: Corporación Gráfica.
- Dulitzky, Ariel (2013). Al gran pueblo argentino, salud: derechos, federalismo y tratados internacionales. En Laura Clérico (comp.), *Tratado de derecho a la salud* (pp. 1653-1698). Buenos Aires: La Ley.
- Eaton, Kent (2004). Designing Subnational Institutions: Regional and Municipal Reforms in Postauthoritarian Chile. *Comparative Political Studies*, 37(2), 218-244.
- Eaton, Kent y Dickovick, Tyler (2004). The Politics of Re-Centralization in Argentina and Brazil. *Latin American Research Review*, 39(1), 90-122.
- Ekmekdjian, Miguel A. c/Sofovich, Gerardo y otros, 315:1492, Corte Suprema de Justicia de la Nación, 7 de Julio de 1992 (Argentina).
- Elazar, Daniel Judah (1987). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Falleti, Tulia (2006). Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada. *Desarrollo Económico*, 46(183), 317-352.
- Feeley, Malcolm y Rubin, Edward (1989). Federal-State Relations and Prison Administration. En Harry N. Scheiber y Malcolm Feeley (eds.), *Power Divided: Essays on the Theory and Practice of Federalism* (pp. 63-75). Berkeley (California): University of California.
- Fernández Milmanda, Belén y Garay, Candelaria (2019). The Multilevel Politics of Enforcement: Environmental Institutions in Argentina. *Politics and Society*, 48(1), 3-26.
- Frías, Pedro José (1980). *El federalismo argentino: introducción al derecho público provincial*. Buenos Aires: Ediciones Depalma.
- García Ruiz, Alix Solángel y Fernández Moreno, Aleida (2005). La inclusión para las personas con discapacidad: entre la igualdad y la diferencia. *Revista Ciencias de la Salud*, 3(2), 235-246.
- Gibson, Edward y Falleti, Tulia (2007). La unidad a palos. Conflicto regional y los orígenes del federalismo argentino. *POSTData*, (12), 171-204.
- González, Lucas y Lodola, Germán (2020). *Federalismo del siglo XXI*. Buenos Aires: Jefatura de gabinete de ministros. Obtenido de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/federalismo_siglo_xxi_editado_0.pdf
- González, Lucas y Nazareno, Marcelo (2019). La desigual distribución de la desigualdad. Política subnacional y distribución del ingreso en las provincias argentinas, 2003-2011.

Revista SAAP, 13(1), 43-76.

- Granato, Leonardo (2015). Federalismo argentino y descentralización: sus implicancias para la formulación de políticas públicas. *Prolegómenos*, 18(36), 117-134. doi:10.18359/dere.937
- Hausman, Melissa y Sawyer, Marian (2010). *Federalism, Feminism and Multilevel Governance*. London: Routledge.
- Holmes, Stephen y Sunstein, Cass (2011). *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- INDEC (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*. Buenos Aires: INDEC.
- INDEC (2022). *Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos. Trabajo e ingresos*, 6(2). Obtenido de https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_4trim211A57838DEC.pdf
- INDEC (2023). *Trabajo e ingresos. Cuarto trimestre de 2022. Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH)*, 7(3). Obtenido de https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_4trim22BE2C110849.pdf
- Inman, Robert y Rubinfeld, Daniel (1997). Rethinking Federalism. *Journal of Economic Perspectives*, 11(4), 43-64.
- Jefatura de Gabinete de Ministros (2023). *Mapa del Empleo Público Provincial*. Jefatura de Gabinete de Ministros. Obtenido de https://mepp.jefatura.gob.ar/info_provincia
- Karmis, Dimitrios y Wayne, Norman (2005). The Revival of Federalism in Normative Political Theory. En Dimitrios Karmis y Wayne Norman (eds.), *Theories of Federalism: A Reader* (pp. 3-21). London: Palgrave Macmillan.
- King, Preston (1983). *Federalism and Federation*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Moscovich, Lorena y Lacroix Eussler, Santiago (2023). De/centralization in Argentina, 1862-2020. *Regional & Federal Studies*, 33(5), 607-635. doi:10.1080/13597566.2022.2155810
- Levitsky, Steven y Murillo, María Victoria (2014). Building Institutions on Weak Foundations: Lessons from Latin America. Daniel Brinks, Marcelo Leiras y Scott Mainwaring (eds.), *Reflections on Uneven Democracies. The Legacy of Guillermo O'Donnell* (pp. 9-38). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lowi, Theodore (1984). Why is There no Socialism in the United States? A Federal Analysis. *International Political Science Review*, 5(4), 369-380.
- Marchiaro, Enrique (2011). *El artículo 41 de la C.N. como oportunidad para fortalecer el municipio y el federalismo*. Obtenido de <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Marchiaro.pdf>
- Mardones, Rodrigo (2006). Descentralización y Transición en Chile. *Revista de Ciencia Política*, 26(1), 3-24.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2023). *Situación y evolución del trabajo registrado*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Obtenido de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/trabajoregistrado_2307_informe.pdf

- Montbrun, Alberto (2019). *Distribución de competencias entre Nación y Provincias*. Universidad Nacional de La Rioja. Obtenido de http://www.albertomontbrun.com.ar/archivos/competencias_nacion_provincias.pdf
- Montero, Alfred y Samuels, David (2004). The Political Determinants of Decentralization in Latin America: Causes and Consequence. En Alfred P. Montero y David J. Samuels (eds.), *Decentralization and Democracy in Latin America* (pp. 5-44). Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Myrdal, Gunnar (1979). *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Navarrete-Yáñez, Bernardo Eric y Higuera-Seguel, Víctor (2014). Chile desde la Teoría secuencial de la descentralización, 1990-2010. *Convergencia*, (66), 179-2002.
- Nieto, Karina (2022). Políticas de capacitación para el empleo público provincial en el contexto federal. *Estado Abierto*, 7(1), 51-96.
- O'Donnell, Guillermo (1993). Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales. Una Perspectiva Latinoamericana con Referencias a los Países Postcomunistas. *Desarrollo Económico*, 33(130), 163-184.
- Organización Internacional del Trabajo (2014). *Lograr la igualdad de oportunidades en el empleo para las personas con discapacidades a través de la legislación*. Directrices. Ginebra: Irish Aid. Recuperado el 30 de Agosto de 2017, de http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2014/114B09_183_span.pdf
- Orren, Karen y Skowronek, Stephen (1995). Order and Time in Institutional Study: A Brief for the Historical Approach. En James Farr, John S. Dryzek, y Stephen T. Leonard (eds.), *Political Science in History: Research Programs and Political Traditions* (pp. 296-317). Cambridge: Cambridge University Press.
- Oszlak, Oscar (1997). *La formación del estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Planeta.
- Pérez Dalmeda, María Esther y Chhabra, Gagan (2019). Modelos teóricos de discapacidad: un seguimiento del desarrollo histórico del concepto de discapacidad en las últimas cinco décadas. *Revista Española de Discapacidad*, 7(1), 7-27. doi:10.5569/2340-5104.07.01.01
- Pollitt, Christopher (2007). Decentralization: A central concept in contemporary public management. En Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn y Christopher Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 371-397). Oxford University Press.
- Quintana Linares, Segundo (1985). *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional (Vol. 7)*. Buenos Aires: Plus Ultra.
- REDI, CELS, FAICA, FENDIM y ADC (2012). *Informe alternativo sobre la situación de la discapacidad – 2008/2012*. Ginebra: Comité de los derechos de las personas con discapacidad. Recuperado el 17 de Mayo de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRPD/Shared%20Documents/ARG/INT_CRPD_NGO_ARG_14809_S.doc
- Reygadas, Luis (2004). Las redes de la desigualdad: un enfoque multidimensional. *Política y Cultura*, (22), 7-25.
- Reygadas, Luis (2008). *La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad*. México:

Anthropos.

- Riker, William (1964). *Federalism. Origin. Operation. Significance*. Boston: Little, Brown y Company.
- Rodríguez, Vanesa Natalia (2018). La desigualdad en Argentina durante la década de 1990: aproximaciones desde la historia. Antigua Matanza. *Revista de Historia Regional*, 2(3), 49-81.
- Rosatti, Horacio (2018). El margen de apreciación nacional y el margen de apreciación local. Teoría y praxis judicial. *Revista de derecho público - Derechos humanos y nuevas tecnologías*, (2), 653-671.
- Sabatto, Dante (2021). Los mecanismos de distribución de recursos federales: criterios, parámetros y desafíos. *Estado abierto*, 5(3), 95-143.
- Scheppele, Kim Lane (1989). The Ethics of Federalism. En Harry N. Scheiber y Malcolm M. Feeley (eds.), *Power Divided: Essays on the Theory and Practice of Federalism* (pp. 51-59). Berkeley: University of California.
- Secretaría de Gestión y Empleo Público (2022). *Sistema de información para el control del Registro y Actualización de los Cargos y Contratos desempeñados por Personas con Certificado Único de Discapacidad*. Secretaría de Gestión y Empleo Público. Obtenido de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2016/10/informe_discapacidad_primer_semestre_2022.pdf
- Serafinoff, Valeria (2022). Desafíos para la coordinación intergubernamental para la prevención, atención y reparación de las violencias por razones de género. En Magdalena Chiara y Valeria Serafinoff, *Relaciones intergubernamentales y políticas sociales en la Argentina* (pp. 217-266). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Smulovitz, Catalina (2015). ¿Quién paga por los derechos en las provincias argentinas? El caso de las leyes de violencia familiar. *Desarrollo Económico*, 55(216), 155-185.
- Smulovitz, Catalina (2019). Acceso a la Justicia y Defensa Pública en Contextos Federales: ¿Quién accede y por qué en las provincias argentinas? *Revista SAAP*, 13(2), 229-256.
- Snyder, Richard (2009). Reducción de la escala: el método comparativo de unidades subnacionales. *Desarrollo económico*, 49(194), 287-303.
- Teijeiro, Mario (2009). *El federalismo fiscal*. Instituto de Ética y Política Económica. Obtenido de <https://www.ancmyp.org.ar/user/files/04Teijeiro.pdf>
- Weiss, Norman (2004). The protection of minorities in a federal state; the case of Germany. En G. Alan Tarr, Robert F. Williams y Josef Marko (eds.), *Federalism, subnational constitutions and minority rights* (pp. 73-89). London: Bloomsbury Publishing.
- Wibbels, Erik (2005). *Federalism and the Market: Intergovernmental Conflict and Economic Reform in the Developing World*. Cambridge: University Press.
- Wiesner, Eduardo (2008). Fiscal Decentralization and Regional Economic Integration in Latin America: Key Policy Linkages. En Vito Tanzi, Luiz Villela y Alberto Barreix (eds.), *Taxation and Latin American Integration*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Wildavsky, Aaron (1984). Federalism Means Inequality: Geometry, Political Sociology, and Political Culture. En Robert T. Golembiewski y Aaron Wildavsky (eds.), *The Costs of*

Federalism (pp. 55-69). London: Transaction Books.

Fuentes

Corte Suprema de Justicia de la Nación, Recurso de hecho deducido por el Centro de Estudios Legales y Sociales en la causa “Verbitsky, Horacio s/ habeas corpus”, 3 de mayo de 2005 (Argentina).

Dones, Ana María (2 de mayo de 2023). Derechos de las personas con discapacidad. (S. H. Blogna Tistuzza, Entrevistador).