

Derecho humano al trabajo. La cuota laboral de empleo público para personas con discapacidad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Sergio Hernán Blogna Tistuzza^{a*}

^a*Instituto Gino Germani, Universidad de Buenos Aires. Corresponding Author- Email: sblogin@sociales.uba.ar.*

El presente artículo aborda la situación de las personas con discapacidad en el acceso al empleo público en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, enfocándose en el sistema de cuotas y la persistente "brecha de empleo". Se destaca que el derecho al trabajo es fundamental e interdependiente con otros derechos humanos, pero el capacitismo que valora los cuerpos por su utilidad económica, ha generado una histórica exclusión de las personas con discapacidad del ámbito laboral. En Argentina, las tasas de empleo para personas con discapacidad son significativamente menores que para la población sin discapacidad (32.2% vs. 44.8% a nivel nacional, y 25.1% vs. 61.6% en CABA). La alta tasa de inactividad de este colectivo (64.1% nacional y 70.7% en CABA) evidencia una población desalentada por las barreras sistémicas y los prejuicios. El estudio analiza el sistema de cuotas de empleo público en CABA, desde su surgimiento hasta su diseño e implementación. Metodológicamente, combina una revisión crítica del marco normativo con datos empíricos de informes de la Auditoría General de la Ciudad y la Subsecretaría de Gestión de Recursos Humanos, además de pedidos de información pública y una entrevista a una legisladora. A pesar de la normativa vigente, la evaluación del sistema de cuotas revela un incumplimiento generalizado, con una cuota laboral del 1.4% en el Poder Ejecutivo porteño en 2024, lejos del 5% establecido. El artículo concluye que la superación de esta brecha requiere desmantelar el capacitismo y una voluntad política sostenida, más allá de la mera implementación de políticas públicas.

Palabras claves: inclusión laboral; cuota de empleo; discapacidad; Buenos Aires; federalismo; desigualdades

Introducción

El trabajo es un derecho humano fundamental, en tanto es esencial para el bienestar personal y el sentido de identidad de una persona (Consejo de Derechos Humanos, 2020). Como los derechos humanos "son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí" (Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993), el acceso al trabajo es indispensable para el goce de otros derechos. Sin embargo, no todas las personas tienen las mismas oportunidades para acceder a él. Las personas con discapacidad han sido históricamente "excluidas", en tanto han sido vistas como divergentes, desiguales, sufrientes, deficitarias y oprimidas (Danel & Gabrini, 2018), como producto del capacitismo (Consejo de Derechos

Humanos, 2020).

Parte de la exclusión económica y social de las personas con discapacidad que produce el sistema capitalista (Oliver, 1990; Finkelstein, 1980; Barnes, 1996; Morales Martelli, 2019), es precisamente responsabilidad del parámetro o estándar de cuerpo capaz que éste creó (Oliver, 1998; Diniz, et al., 2009). El capacitismo es este conjunto de creencias sobre “cómo debe ser” el cuerpo para que sea útil para el sistema económico (Campbell, 2001). Y aquellas personas, cuyos cuerpos no cumplen con ese estándar, se consideran “discapacitadas” e inactivas (Ferrante, 2015). Como queda evidenciado, el capacitismo desvincula la situación de discapacidad de todo condicionamiento contextual o estructural y rechaza la responsabilidad de las instituciones y estructuras sociales sobre las desigualdades sociales (Tilly, 2000). Sólo entiende la capacidad de trabajar como un atributo psicológico de la persona, una aptitud o predisposición (Ferreira & Cano Esteban, 2021) y considera que si una persona con discapacidad no consigue empleo es su responsabilidad y no del Estado o del mercado.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar el surgimiento y el diseño del sistema de cuotas para personas con discapacidad en el empleo público en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se examinará la evolución histórica de esta política, considerando el marco normativo y las dinámicas políticas que han influido en su implementación. Además, se evaluará la efectividad de este sistema en la práctica, utilizando datos empíricos para determinar el grado de cumplimiento de las metas establecidas.

En términos metodológicos, este artículo adopta un enfoque mixto. Por un lado, se realiza una revisión crítica del marco normativo e institucional, analizando la legislación nacional e internacional aplicable, las regulaciones específicas de la ciudad y su evolución histórica. Por otro lado, se emplean datos empíricos de diferentes fuentes oficiales para la evaluación de la política. Esto incluye el análisis de informes de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires sobre el cumplimiento de la ley N° 1502 para los años 2022 y 2023, así como datos de la Subsecretaría de Gestión de Recursos Humanos. Adicionalmente, se han realizado pedidos de información pública y una entrevista a una legisladora para complementar los datos disponibles y obtener una visión más completa de la situación. El análisis de estos datos empíricos se compara con las metas y objetivos específicos de la política de cuotas para evaluar su efectividad.

Brecha de acceso al empleo

El término ‘acceso’ viene del latín *accessus*, que implica llegar o alcanzar. Este concepto comenzó a ser utilizado en las décadas de 1960, en América Latina, y ponía el foco en la oferta; es decir, en la disponibilidad de bienes y servicios para toda la población (Comes et al., 2007). Y cuando existía esa oferta, y la persona aún no podía acceder, era su responsabilidad. Esta ha sido la creencia del modelo médico de la discapacidad, el que entiende que la discapacidad

corresponde a deficiencias o limitaciones del individuo que lo alejan del ideal de “completud de lo humano” (Boivin et al., 2001). Por ello, lo único que le queda a la sociedad -y el Estado- es “normalizar” a estas personas, compensar sus deficiencias y rehabilitarlas para que lleguen a ejercer normalmente su función en la sociedad como, por ejemplo, trabajar (Palacios, 2007). Y es, justamente, esta desigualdad la que se refleja en el indicador de brecha de acceso al empleo.

La tasa de desempleo registra a las personas que no tienen trabajo, tienen interés en trabajar y lo están buscando activamente (Organización Internacional del Trabajo, 2023). Sin embargo, no considera los diversos factores (como el género o la discapacidad) que interactúan y producen formas diferentes de discriminación (Barrère Unzueta, 2010). Por el contrario, el indicador “brecha de empleo” registra a las personas que quisieran trabajar, pero no tienen empleo (Organización Internacional del Trabajo, 2019).

En Argentina, los datos confirman la persistencia de elevadas tasas de desempleo y subempleo para personas con discapacidad, a pesar de la existencia de marcos normativos que buscan promover su inclusión laboral. Además, se registran escasas oportunidades de empleo genuino, desventajas en el mercado laboral, bajos ingresos y empleos de baja calidad e inestables (Centro de Rehabilitación Internacional, 2004).

Indicador	A nivel nacional		Ciudad Autónoma de Buenos Aires	
	Sin discapacidad	Con discapacidad	Sin discapacidad	Con discapacidad
Tasa de empleo	44,8%	32,2%	61,6%	25,1%
Tasa de actividad	48,5%	35,9%	66,8%	29,3%
Tasa de inactividad	51,5%	64,1%	33,2%	70,7%
Tasa de desempleo	7,6%	10,3%	7,7%	14,2%

Tabla 1: Tasas del mercado laboral, a nivel nacional y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Fuente: elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (2018; 2024) y del Instituto de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2020).

Los datos de la tabla 1 muestran que la tasa de empleo para personas con discapacidad es significativamente inferior a la de la población sin discapacidad, tanto a nivel nacional (32.2% vs. 44.8%) como en CABA (25.1% vs. 61.6%). La situación en CABA es particularmente llamativa, donde la tasa de empleo para personas con discapacidad es menos de la mitad que la de la población sin discapacidad. Esto subraya que, a pesar de ser una ciudad con un mercado laboral generalmente más dinámico, las barreras para este colectivo son aún más acentuadas en términos relativos. En relación con la tasa de inactividad, la tabla 1 revela que, a nivel nacional, el 64.1% de las personas con discapacidad son inactivas, una cifra que se eleva al 70.7% en CABA. Esto contrasta fuertemente con las tasas de inactividad de la población sin discapacidad (51.5% nacional y 33.2% en CABA). Esta alta inactividad confirma la "brecha de empleo", que refleja un vasto grupo poblacional que ha sido desalentado de participar activamente en el mercado laboral debido a barreras sistémicas, prejuicios y la percepción de que no conseguirán empleo a causa de su discapacidad.

A nivel internacional, para mejorar el acceso al empleo de este colectivo, existen dos antecedentes normativos centrales. En primer lugar, la Convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad, en la que los Estados se comprometen a adoptar las medidas para "eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración [...] el empleo" (artículo III, 1.a). En segundo lugar, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) exige a los Estados a reconocer "el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás" (artículo 27, 1).

El acceso al derecho al trabajo (como ocurre con todos los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales) se debe lograr progresivamente y en la medida de los recursos disponibles (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2018; Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2021). Para ello, se requiere de un complejo de obligaciones positivas y negativas por parte de los Estados (Abramovich & Courtis, 2001). Si bien la "prestación estatal" es "la sustancia, el núcleo, el contenido esencial" para garantizar los derechos (Contreras Peláez, 1994), los Estados –además– deben asignar recursos económicos, dictar leyes, reglamentarlas, instituir organismos, intervenir en el mercado, establecer obligaciones o prohibiciones a terceros, fiscalizar la normativa y aplicar sanciones ante su incumplimiento (Abramovich & Courtis, 2001).

Para reducir la brecha de acceso al empleo, se pueden instrumentar diversas estrategias (Blogna Tistuzza, 2020). De todas estas opciones, el sistema de cupos es la política pública más importante (Bietti, 2023), en tanto "parece ser el que más fomenta el empleo de personas con discapacidades" (Organización Internacional del Trabajo, 2014, p. 62) y puede "expandir el acceso al empleo digno, crear modelos a seguir y reafirmar el valor de la diversidad en la fuerza laboral" (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 2021, p. 167). El sistema de cupos instituye la obligación negativa de no discriminar y no requiere de la asignación de nuevos recursos económicos, ni de la creación de nuevos cargos. Simplemente, cuando el Estado va a

realizar una contratación para cubrir un puesto laboral (cargo ya presupuestado), debe priorizar a una persona con discapacidad (Silver, 1990).

Sistema de cuotas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La historia del sistema de cuota laboral en el empleo público para personas con discapacidad en la Ciudad de Buenos Aires no se puede escindir de la propia historia del país¹. En 1950, la ley nº 13.926 y su decreto reglamentario establecieron una cuota laboral del 2% para personas ciegas en el Estado nacional y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. En 1974, la ley nº 20.923 derogó la ley nº 13.926 e instituyó un cupo laboral del 4% para la administración pública, las provincias y las municipalidades (incluyendo a la de Buenos Aires) y las empresas (estatales, mixtas o privadas). Lamentablemente, esta ley no se reglamentó y no entró en vigor por la interrupción democrática (Bregain, 2012, 2022). Durante la última dictadura cívico militar (1976-1983), se aprobó la ley nº 22.431/1981 –de protección integral de las personas discapacitadas-, como estrategia para atender las presiones internacionales por las denuncias de violaciones a los derechos humanos en el país. De alguna manera, la conducción militar buscaba mostrar esta legislación como “una forma de afirmar el respeto de los derechos humanos en un contexto de dictadura, presentando así a la Argentina como una nación avanzada en esta materia” (Bregain, 2022, p. 483). Esta norma –aún vigente- consolidó el modelo médico de la discapacidad en las políticas públicas: definió la discapacidad como “una alteración funcional permanente o prolongada, física o mental” y exigió que la misma sea estatalmente certificada. Además, aseguró que es “mediante su esfuerzo” que la persona con discapacidad debe rehabilitarse para “desempeñar en la comunidad un rol equivalente al que ejercen las personas normales” (artículo 1º). Por último, en su artículo octavo, estableció una cuota laboral del 4% en el ámbito público, y abarcaba al Estado nacional, las empresas del Estado y la Municipalidad de Buenos Aires, sin tener en consideración las adaptaciones necesarias en los entornos laborales. El modelo médico, plasmado en esta norma, se convirtió en un “mapa de ruta” (Berman, 1998, p. 32) para los expertos, la burocracia, las autoridades políticas en incluso para algunas personas con discapacidad, proporcionando un conjunto relativamente coherente de supuestos sobre la situación y la (escasa) responsabilidad del Estado con ella. Por ello, en 2002, cuando el Congreso aprobó la ley nº 25.689 para ampliar la ley nº 22.431 no cuestionó el enfoque rehabilitador de la norma. Sencillamente, extendió la obligación de contratación de personas con discapacidad a los organismos descentralizados o autárquicos, los entes públicos no estatales, a las empresas del Estado y a las empresas privadas concesionarias de servicios públicos.

Un nuevo hito se produjo en 2006, cuando la ONU aprobó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. En 2008, el Congreso argentino la ratificó, mediante ley nº 26.378. Posteriormente, en 2014, la ley nº 27.044 le otorgó jerarquía constitucional. Este tratado instituyó el modelo social de la discapacidad, que se caracteriza por abordar la desigualdad en el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales (Pérez Dalmeda &

Chhabra, 2019). Respecto del derecho al trabajo, entre diversos compromisos, la CDPD obliga a los Estados a “emplear a personas con discapacidad en el sector público” (artículo 27, inciso g). Este tratado internacional planteó un cambio de paradigma de tercer orden (Hall, 1993), que aún no ha sido recogido por las leyes en la materia, de todos los niveles de gobierno. La ley nº 22.431 continúa vigente y, con ella, el paradigma médico en las políticas públicas. Actualmente, nos encontramos ante un desajuste entre las normas formales y las dinámicas reales del poder político (Merton, 1938), donde conviven el modelo de derechos humanos (en términos formales) y el modelo médico (en las políticas públicas).

Debido a la organización federal del Estado argentino, los Estados subnacionales cuentan con la autonomía para decidir cómo emplear personas con discapacidad en el ámbito público (Blogna Tistuzza, 2022). En 1994, la reforma de la Constitución nacional convirtió la Municipalidad de Buenos Aires en una “ciudad constitucional federada” (Negretto, 2013), denominada Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Hasta entonces, regía en este municipio la cuota laboral de la ley nº 22.431. En 1996, la Convención Constituyente porteña aprobó la Constitución local, en donde se reconoce a las personas con discapacidad “el derecho a su plena integración, a la información y a la equiparación de oportunidades” (art. 42) y se “asegura un cupo del cinco por ciento del personal” para las personas con discapacidad” (art. 43°).

En 1998, la Legislatura aprobó la ley nº 120, que regula la política de empleo en la ciudad. Allí se fijaron como objetivos la promoción de “la igualdad de oportunidades y la erradicación de toda forma de discriminación” (artículo 2º, inciso 2) y la promoción de “políticas de apoyo para el empleo de las personas con necesidades especiales” (artículo 2º, inciso 1). La ley nº 447/2000 definió la discapacidad desde el modelo médico, poniendo la atención en “alteración” que implica desventaja en las personas (art. 3º). También creó la Comisión para la Plena Participación e Inclusión de las Personas con Discapacidad (COPIDIS), con la tarea de “planificar y coordinar, supervisar, asesorar, capacitar y difundir todo lo necesario para el efectivo cumplimiento de toda norma referida a las personas con discapacidad” (art. 10). La institucionalización de este organismo como autoridad de aplicación es importante para fortalecer la política pública, aunque su eficacia depende de la articulación con otras entidades gubernamentales (Oszlak & O'Donnell, 1995). Desde 2024, este organismo funciona en la órbita de la Vice jefatura de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con rango de subsecretaría (decreto nº 271).

Mediante ley nº 471/2000, la Legislatura encomendó al Poder Ejecutivo a establecer “los mecanismos y condiciones a los fines de garantizar el cumplimiento del cupo laboral” (artículo 77). Cuatro años más tarde, el gobierno porteño no lo había concretado. Por ello, la Legislatura decidió aprobar la ley nº 1.502/2004 para regular el cupo laboral. Esta norma tampoco se alejó del “mapa de ruta” instituido en 1981. De hecho, en el debate legislativo hubo consenso unánime sobre su aprobación, emulando la norma nacional. Las únicas dos discusiones fueron: 1) sobre si el cupo debía limitarse a la planta permanente del Estado, o ampliarse a todas las

modalidades de contratación; y 2) sobre la necesidad de establecer pautas escalonadas para alcanzar el 5% (Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 2004, pp. 106-112). ¿Qué se resolvió? Lo respondemos a continuación.

Diseño del sistema de cuotas

La ley n° 1.502, definió la obligatoriedad del cupo para los tres poderes del Estado porteño, las comunas, las empresas y sociedades del Estado y para los contratos de concesión de servicios (art. 2°). Se fijó cinco años como plazo para alcanzar la meta del 5%, sin plantear pautas escalonadas intermedias (art. 4°). Ese plazo fue posteriormente prorrogado hasta 2010 (ley n° 3.230/2009). Además, la ley n° 1.502 precisó que la inclusión laboral debía ser a la planta permanente. Sin embargo, en 2011, la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario amplió el universo alcanzado: dispuso que la inclusión laboral de personas con discapacidad se realice en “todo contrato de empleo que se celebre, bajo la modalidad que sea” (Barila Santiago c/ GCBA sobre amparo, 2011).

La ley n° 1.502 también creó el Registro Único de Aspirantes con Discapacidad a Empleo Público (RUL), a cargo de la COPIDIS (art. 9°). En él puede inscribirse cualquier persona residente en la ciudad, con discapacidad certificada. Y cualquier organismo que quiera contratar una persona con discapacidad puede consultar en este RUL para acelerar la búsqueda.

La norma prevé, ante el incumplimiento total o parcial de la cuota laboral, que los funcionarios responsables son pasibles del delito “mal desempeño en sus funciones o falta grave” (art. 15), sanciones reguladas por ley n° 6.325 y de aplicación por parte de la Justicia. El único mecanismo de control establecido en la ley quedó a cargo de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA), quien debe verificar el cumplimiento del cupo laboral en la administración centralizada² del Poder Ejecutivo (ley n° 1.502, art. 14). Tampoco tiene capacidad legal de sancionar; sólo remite sus informes a la Legislatura porteña.

A continuación, presentaremos las normas de cada uno de los tres poderes del Estado porteño que reglamentan el cupo laboral en su jurisdicción. Previo a ello, es importante recordar que toda norma jurídica que aborde la situación de exclusión laboral de las personas con discapacidad debe respetar al sistema jurídico, compuesto por normas de mayor jerarquía. Las recordamos en la siguiente tabla.

Jerarquía de normas	Legislativo	Ejecutivo	Judicial
Constitucional	Constitución nacional (art. 14 y 14 bis); tratados internacionales de derechos humanos (art. 75, inciso 22 de la Constitución); CDPD (artículo 27, inciso g)		
Superior a las	Convención interamericana para la eliminación de todas las formas de		

leyes nacionales	discriminación contra las personas con discapacidad (artículo III, 1.a); Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (especialmente los n° 111 y 159)
Nivel local	Constitución porteña: Cupo del 5% del personal para personas con discapacidad (art. 43); Leyes n° 120 (de empleo), 447 (ley marco para personas con necesidades especiales), 471 (empleo público) y 1.502 regula el sistema de cupo.

Tabla 2: Normas competentes en materia del derecho al trabajo de personas con discapacidad.
Fuente: elaboración propia

Para abordar la situación de cada uno de los tres poderes, presentamos en el gráfico 1 la organización institucional del Estado porteño.

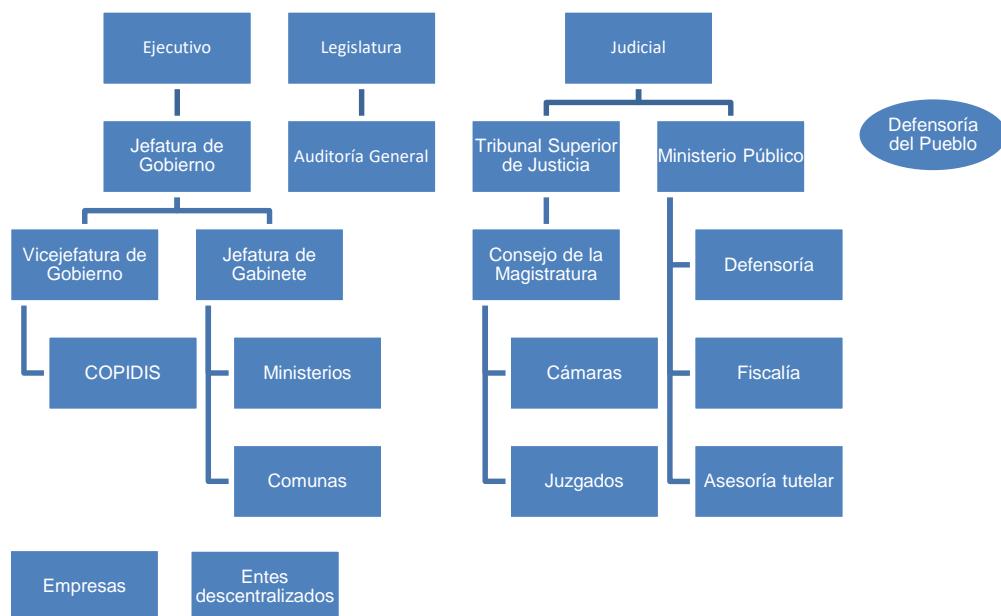


Gráfico 1: Organización institucional del Estado porteño, año 2025. Fuente: elaboración propia

En el Poder Ejecutivo, el decreto n° 812/2005 exige que en “todo proceso de selección para la incorporación de personal en planta permanente, las jurisdicciones y entidades enunciadas en la ley deben” informar a la COPIDIS para evaluar candidatos inscritos en el RUL (art. 2°). Para alcanzar el porcentaje de la cuota, los sujetos obligados deben hacer reservas de cargos para

ser destinados prioritariamente a personas con discapacidad (art. 5º). Por resolución nº 289/2010, la Secretaría de Recursos Humanos instituyó el Registro de Personas con Discapacidad en el Ministerio de Hacienda y encomendó a todas las “Direcciones Generales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires” a remitir “al Área Técnica Administrativa del Ministerio y/o Secretaría del cual dependen toda la información respecto de las personas con discapacidad” (art. 2º) y a actualizar esa información tres veces al año (art. 5º). En 2011, el decreto nº 332 instruyó a la Secretaría de Recursos Humanos a que implemente “las acciones necesarias” para que los organismos y entidades del gobierno porteño cubran los cargos vacantes con las personas con discapacidad inscriptas en el RUL hasta completar el cupo del 5 % (art. 1º). Y definió como autoridad de aplicación de la ley nº 1.502 a “la Secretaría de Recursos Humanos” (art. 5º). Finalmente, determinó que la Unidad de Planeamiento de Dotaciones y Concursos, dependiente de la Subsecretaría de Gestión de Recursos Humanos, debe sustanciar los procesos de selección entre personas con discapacidad inscriptas en el registro con el objetivo de cubrir las vacantes laborales en el Ejecutivo porteño. Por su parte, esta subsecretaría aprobó la resolución nº 964/2011, en la que redujo la obligación de los ministerios y organismos generales a que, previamente a dar inicio al proceso de selección del personal, deben enviar a través de comunicaciones oficiales a COPIDIS, un formulario que describa el perfil del puesto a cubrir, e informar las vacantes abiertas en la repartición. Recibidas las comunicaciones, el personal de COPIDIS selecciona y postula a los candidatos que forman parte del RUL.

Una falencia grave que tiene el diseño de la ley nº 1.502 es la descentralización excesiva del registro del empleo público y, en consecuencia, nadie sabe cuántas personas con discapacidad están empleadas en el Poder Ejecutivo local. A diferencia de lo que ocurre a nivel nacional - con el informe centralizado y semestral que creó el decreto nº 312/2020-, la ley nº 1.502 decidió que cada área “con competencia en recursos humanos de cada una de las jurisdicciones y entidades” crean su propio registro de personas con discapacidad empleadas. En la práctica, esto implica que la Subsecretaría de Gestión de Recursos Humanos tiene la información sobre el empleo público de la administración centralizada del Poder Ejecutivo, pero desconoce los datos del resto de los entes autárquicos, los organismos descentralizados, las empresas y las comunas. Y cuando alguna institución incumple el procedimiento de consultar obligatoriamente al RUL, no existe monitoreo o control alguno de ello. La COPIDIS no tiene forma de enterarse de ello y tampoco tiene poder de control o sanción en caso de saberlo.

En el caso del Superior Tribunal de Justicia y de la Legislatura porteña, no se registra reglamentación de la ley nº 1.502 en su jurisdicción, ni un registro centralizado y público. En el Consejo de la Magistratura porteño, la resolución nº 569/2010 (actualizada por resoluciones nº 252/2020 y 65/2021 aprobó el “Reglamento para la incorporación de personas con discapacidad al Poder Judicial”, que encomienda a la Oficina de Discapacidad a elaborar dos registros: el primero, “el Registro de Trabajadores con Discapacidad del Poder Judicial de la CABA con el objeto de establecer el grado de cumplimiento del cupo” (Anexo I, artículo 5º);

el segundo, el “registro de personas con discapacidad que tengan interés en ingresar al Poder Judicial de la CABA” (Anexo I, artículo 7º). El procedimiento establecido requiere que cuando se produzca una vacante de un cargo que requiere de un ingreso externo, “el titular de la dependencia (jurisdiccional o no jurisdiccional) deberá darle intervención a la Oficina de Discapacidad para realizar” entrevistas a personas con discapacidad o proponer para el ingreso directamente a una persona con discapacidad (Anexo I, artículo 9º). Y, cuando ocurra esto último, la Oficina debe intervenir “para evaluar posibles apoyos y ajustes al puesto” (Anexo I, artículo 9º, punto B). Finalmente, autoriza a que se realicen contrataciones directas bajo la modalidad de contrato de locación de servicio a personas con discapacidad cuando no haya vacantes “en tanto no se realicen concursos que permitan el ingreso a la Planta Permanente” (Anexo I, artículo 14). En 2021, por resolución n° 932, la Presidencia del Consejo de la Magistratura creó el Observatorio de la Discapacidad, el cual se encuentra bajo la órbita de la Secretaría de Administración General y Presupuesto. Este cuerpo tiene como misión supervisar y coordinar las acciones de la Oficina de Coordinación de Acceso y Convivencia en Diversidad Funcional para ejecutar, supervisar y prever “el cumplimiento del cupo laboral para personas con discapacidad” (Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2021). Por su parte, el Ministerio Público aprobó la resolución n° 17/2010, reglamentaria de la ley n° 1502 en su jurisdicción. Allí se crearon dos registros: el Registro de Trabajadores/as con Discapacidad del Ministerio Público de la CABA, con el objeto de establecer el grado de cumplimiento del cupo (art. 5º), y el Registro de Aspirantes con Discapacidad a ingresar al Ministerio Público (art. 7º). Ante la vacante de cargos de planta permanente, se debe remitir el perfil del puesto laboral a la COPIDIS para solicitar posibles candidatos. Además, se buscarán posibles candidatos en el registro de aspirantes propios (arts. 9 y 10). Además, debemos tener presente que el Ministerio Público se organiza en tres ámbitos independientes: la Asesoría Tutelar, la Defensoría y la Fiscalía. En este último, por resolución FG n° 305/2013 se creó el “Programa de Inclusión Laboral y Accesibilidad de Personas con Discapacidad” para evaluar los puestos de trabajo y acompañar el proceso de “inclusión laboral de empleados con discapacidad”.

Evaluación del sistema de cuotas

Como en todo sistema democrático, el gobierno debe rendir cuenta sobre su implementación y legitimar, con resultados, sus decisiones. Para ello, la evaluación permite indagar en “los hechos reales que la acción colectiva produce”, interrogando sobre la efectividad propia de la intervención estatal (Villanueva, 1996). Uno de los métodos para la evaluación es comparar qué ha ocurrido con las metas u objetivos específicos de la política, para saber si ha satisfecho sus metas (Parsons, 2007). Y, en caso contrario, permitiría hacer las correcciones o reajustes que sean necesarios para alcanzar los objetivos (Meny & Thoenig, 1992). Para 2010, cuando venció el plazo para el cumplimiento de la cuota laboral, los datos confirmaron que apenas se alcanzó el 0,17% (Blogna Tistuzza, 2021).

Para los años siguientes, en el expediente judicial “Barila Santiago c/ GCBA sobre amparo”, la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario condenó al gobierno a cumplir con el cupo laboral y ordenó al Jefe de Gobierno a que “informe en forma trimestral las medidas concretas y positivas que progresivamente vaya adoptando para dar estricto cumplimiento al decisorio (Barila Santiago c/ GCBA sobre amparo, 2011). El gobierno porteño ignoró esta manda judicial y no informó sobre los avances de forma trimestral. Y cuando brindó datos, lo hizo de forma parcial sobre un número reducido de organismos (Blogna Tistuzzza, 2025).

La única información publicada de forma regular sobre el cumplimiento del cupo laboral en el Estado porteño es la que elabora la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires y que versa únicamente sobre la administración centralizada del Poder Ejecutivo. En su último informe publicado, correspondientes a los años 2022 y 2023 se confirma el incumplimiento de la cuota laboral del 5% (Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, 2025). Para desarrollar este trabajo, realizamos pedidos de información pública para contar con los datos para el año 2024, los que revelan una cuota del 1,4%, muy lejos de la meta del 5%. Presentamos esta información en la tabla 2.

Categoría de empleo	2022	2023	2024
Escalafón General	35.159	36.358	35.264
Personal de Carrera Hospitalaria	15.056	15.710	16.423
CEETPS	13.014	14.127	14.332
Personal Docente	44.390	45.868	60.843
Instituto de Vivienda	682	702	No informa
Policía de la Ciudad	31.244	31.316	No informa
Total	139.545	144.081	135.591
Personas con discapacidad certificada	1.680	1.295	2.017
Cupo laboral	1,2%	0,9%	1,4%

Tabla 3: Cupo laboral en el Poder Ejecutivo porteño, años 2022, 2023 y 2024. Fuente: Datos sobre 2022 y 2023, Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (2025). Datos sobre 2024, informe de la Subsecretaría de Gestión de Recursos Humanos (2025). Observaciones: CEETPS representa el personal de la carrera de enfermería y especialidades técnico - profesionales de la salud.

Los datos desagregados por ministerios revelan que el Ministerio de Justicia es el único que cumple con la cuota del 5%, alcanzando en 2024 el 5,7%. Incluso hay carteras como la de Desarrollo Económico que no han empleado a ninguna persona con discapacidad (Blogna

Tistuzza, 2025). También hemos solicitado al resto de los organismos del Poder Ejecutivo, a la Legislatura y al Poder Judicial. En base a sus respuestas elaboramos la tabla 3.

Institución	Total Personal Permanente	Personas con discapacidad	Cupo
Legislatura	457	42	9,1%
Tribunal Superior de Justicia	196	7	3,5%
Consejo de la Magistratura, Cámaras y Juzgados	3347	187	5,5%
Ministerio Público Tutelar	441	12	2,7%
Ministerio Público Fiscal	1665	65	3,9%
Ministerio Público de la Defensa	1401	26	1,8%
Auditoría General	670	12	1,7%
Ente Único Regulador de Servicios Públicos	Sin datos	4	Sin datos
Defensoría del Pueblo	797	25	3,1%
Procuración General	632	10	1,5%
Sindicatura General	173	7	4,0%

Tabla 4: Cupo laboral de personas con discapacidad en el Estado porteño, con excepción de la administración pública, año 2024. Fuente: elaboración propia en base a documentos públicos.

Los datos de la tabla 3 revelan que la Legislatura encabeza la lista con un 9,1 % de personal con discapacidad. En cambio, varios organismos judiciales y de control acumulan porcentajes significativamente inferiores: el Ministerio Público de la Defensa (1,8 %), la Auditoría General (1,7 %) y la Procuración General (1,5 %) están por debajo de la mitad de esa meta legal.

El incumplimiento sistemático y generalizado del cupo laboral en el Estado porteño nos invita a reflexionar sobre el propio diseño de esta política pública. Esta es la invitación en la próxima y última sección.

Algunas reflexiones finales

El sistema de cuotas de empleo en el ámbito público para personas con discapacidad fue diseñado e implementado desde el modelo racional de políticas públicas de arriba hacia abajo (top-down). Este enfoque concibe la implementación de políticas públicas como un proceso lineal y jerárquico donde las decisiones se toman en la cúpula y se bajan para ser ejecutadas

(Parsons, 2007). En otras palabras, se entiende que cada política pública es una hipótesis con condiciones iniciales y consecuencias predichas, donde si se hace X en el momento M1, se obtiene Y en el momento M2 (Derthick, 1972; Pressman & Wildavsky, 1973). Para el caso en estudio, implica que, si se genera la obligación de contratar a personas con discapacidad, los organismos lo harán. Los datos confirman que así no funciona la realidad.

La exclusión laboral de las personas con discapacidad está profundamente arraigada en factores complejos que la cuota laboral no puede resolver. Probablemente no haya avances reales sino se desarma el capacitismo, que hoy constituye una matriz de opresión que discrimina, segregá y excluye al conjunto de personas con discapacidad (Ortega Roldán, 2025). ¿Sería posible atender la situación de opresión si no atacamos los patrones de orden hegemonic y patriarcal que norman y regulan la configuración de los cuerpos? No, porque como sostiene Anahí Guedes de Mello, esa corponormatividad justifica la eliminación física, simbólica y epistémica de quienes se ubican por fuera de dichos patrones (Mello, 2016).

El capacitismo constituye un "techo" en el empleo para las personas con discapacidad, en contraste con el "piso" que la cuota laboral busca establecer. Si bien la cuota es una medida de acción positiva necesaria para facilitar el acceso al empleo (el "piso"), es necesario que la cuota se extienda a todo el sector privado. Y también que se aborden los prejuicios profundamente arraigados y barreras actitudinales que ha configurado el capacitismo.

Es necesario poner la atención en las barreras contextualizadas que operan en el entorno laboral, incluyendo la accesibilidad física y comunicacional, las oportunidades de formación, la adecuación de los perfiles ocupacionales y la falta de apoyos y ajustes razonables. ¿Cómo es posible avanzar en la inclusión laboral en el Estado porteño si las veredas, las escuelas, los edificios públicos y los transportes son inaccesibles? (Bercovich, 2023). La evidencia presentada demuestra que las políticas públicas, por sí solas, son insuficientes si no van acompañadas de cambios profundos en las actitudes, una voluntad política sostenida y una sensibilización constante. La "voluntad política" de las máximas autoridades es el factor más determinante para el éxito de una política (Kingdon, 1995; Berry, 2004). En el mismo sentido, la legisladora porteña Maia Daer, en una entrevista realizada para esta investigación, confirmó que la principal barrera para reducir la brecha de acceso al empleo de las personas con discapacidad es la "falta de voluntad política" (Daer, 2025).

Para fortalecer la implementación del sistema de cuotas es imprescindible mejorar el monitoreo, que se incluyan a las organizaciones de personas con discapacidad en esta tarea y se establezcan mecanismos de sanción efectivos. En el caso Barila, habiendo comprobado el incumplimiento sistemático de la ley n° 1.502, el Juzgado impuso una multa de \$10.000 (Barila Santiago c/ GCBA sobre amparo, 2024), un valor irrisorio para la magnitud de la cuestión.

Por último, consideramos urgente avanzar en la centralización de la información sobre el empleo público en general, y de la contratación de personas con discapacidad en particular.

Como sostuvo el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2022), es necesario que se obligue a todos los sujetos alcanzados por esta ley a informar anualmente sobre el cumplimiento del cupo, no sólo a la Legislatura sino, también a la sociedad.

Notas

¹ Sobre la historia de la legislación en materia de discapacidad en Argentina, véanse los textos de Gildas Bregain

² La administración centralizada comprende a la Jefatura de Gobierno, la Jefatura de Gabinete de Ministros y al conjunto de ministerios, secretarías, subsecretarías y direcciones generales. La administración centralizada involucra a la organización administrativa en la que todas las funciones del Estado se ejercen directamente por una única conducción, jerárquicamente superior, y no existe autonomía en los órganos inferiores (Cassagne, 2013).

Referencias

- Abramovich, V. & Courtis, C., 2001. Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales. *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, Noviembre, 4, 973-1000.
- Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, 2025. Cumplimiento de la ley N° 1502. Buenos Aires: Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires.
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 2021. Inclusión de las personas con discapacidad en América Latina y el Caribe: Un camino hacia el desarrollo sostenible, Washington: Banco Mundial.
- Barila Santiago c/ GCBA sobre amparo (2011) Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Barila Santiago c/ GCBA sobre amparo (2024) Juzgado de 1ra instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario N.º 7, Secretaría N° 14.
- Barnes, C. (1996). The Social Model of Disability: Myths and Misconceptions. *Coalition: the magazine of Greater Manchester Coalition of Disabled People*, 27-33.
- Barrère Unzueta, M. Á. (2010). La interseccionalidad como desafío al mainstreaming de género en las políticas públicas. *Revista Vasca de Administración Pública*, 225-252.
- Bercovich, F. (2023). ¿Qué es una ciudad accesible?. Buenos Aires: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia.
- Berman, S. (1998). *The Social Democratic Moment: Ideas and Politics in the Making of Interwar Europe*. Cambridge: Harvard University Press.
- Berry, R. M. (2004). Affirmative action in higher education: costs, benefits, and implementation. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 16(2), 257-276.
- Bietti, M. F. (2023). Personas con discapacidad e inclusión laboral en América Latina y el Caribe. Principales desafíos de los sistemas de protección social. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

- Blogna Tistuzza, S.H. (2020). Democracia y derechos humanos. Un análisis sobre cómo la rendición de cuentas horizontal impacta en la vida de las personas con discapacidad. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Blogna Tistuzza, S.H. (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*, 52(2), 7-24.
- Blogna Tistuzza, S.H. (2022). Tensiones del federalismo en la provincia de Río Negro. (*En*)clave Comahue. *Revista Patagónica de Estudios Sociales*, 29(28), 171-183.
- Blogna Tistuzza, S.H. (2025). Cupo laboral de personas con discapacidad en el Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Mendeley Data*, Volumen 1.
- Blogna Tistuzza, S.H. (2025). Reflexiones sobre el caso "Barila Santiago contra GCBA sobre amparo". *Revista Académica Discapacidad y Derechos*, 19.
- Boivin, M., Rosato, A. & Arribas, V. (2001). Constructores de Otredad. Una introducción a la Antropología Social y Cultural. Buenos Aires: EUDEBA.
- Bregain, G. (2012). Historiar los derechos a la rehabilitación integral de las personas con discapacidad en Argentina (1946-1974). En L. Pantano (comp.), *Discapacidad e investigación: aportes desde la práctica* (pp. 111-166). Buenos Aires: EDUCA.
- Bregain, G. (2022). Para una historia transnacional de la discapacidad. Argentina, Brasil y España. Siglo XX. Primera ed. Buenos Aires: CLACSO.
- Campbell, F.K. (2001). Inciting Legal Fictions: 'Disability's' date with Ontology and the Ableist Body of the Law. *Griffith Law Review*, 10(1), 42-62.
- Cassagne, J. C. (2013). Derecho Administrativo. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Centro de Rehabilitación Internacional (2004). Monitoreo Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad. Chicago: Centro de Rehabilitación Internacional.
- Comes, Y. y otros (2007). El concepto de accesibilidad: la perspectiva relacional entre población y servicios. *Anuario de Investigaciones*, 14, 201-209.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2018). Los principios de Universalidad, Interdependencia, Indivisibilidad y Progresividad de los derechos humanos. Ciudad de México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2022). Observación general núm. 8 (2022) sobre el derecho de las personas con discapacidad al trabajo y al empleo. Ginebra: Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993). Declaración y Programa de Acción de Viena, s.l.: s.n.
- Consejo de Derechos Humanos (2020). Derechos de las personas con discapacidad. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas. Ginebra: Consejo de Derechos Humanos.
- Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2021. *Observatorio de la Discapacidad*. En línea: <https://consejo.jusbaires.gob.ar/acceso-a-la-justicia/observatorio-de-la-discapacidad/funciones/>
- Contreras Peláez, F. J. (1994). *Derechos sociales: teoría e ideología*. Madrid: Tecnos.

- Corte Suprema de Justicia de la Nación (2021). Principio de progresividad. Buenos Aires: Corte Suprema de Justicia de la Nación.
- Daer, M. (2025). Entrevista sobre la ley n° 15.02 [Entrevista] (15 Marzo 2025).
- Danel, P.M. & Gabrinetti, M.A. (2018). Pensiones no contributivas y personas en situación de discapacidad: tensiones entre protección social y capacitismo. *Revista Políticas Sociales*, 6, 97-104.
- Derthick, M. (1972). *New Towns in-Town: Why a Federal Program Failed*. Washington: Urban Institute Press.
- Diniz, D., Barbosa, L. & Dos Santos, W. R. (2009). Discapacidad, derechos humanos y justicia. *Sur Revista Internacional de Derechos Humanos*, 6(11).
- Ferrante, C. (2015). Discapacidad y mendicidad en la era de la Convención: ¿Postal del pasado?. *Convergencia, revista de ciencias sociales*, 68, 151-176.
- Ferreira, M. Á. V. & Cano Esteban, A. (2021). Capacitismo neoliberallos derechos y las condiciones de empleo de las personas con Diversidad Funcional en España. *Dilemata*, 36, 19-34.
- Finkelstein, V. (1980). *Attitudes and Disabled People*. Nueva York: World Rehabilitation Fund.
- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning and the state: the case of economic policy-making in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Instituto de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2020. Encuesta Anual de Hogares 2018. Detección y caracterización ampliada de la población con discapacidad en la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: Instituto de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (2018). Estudio Nacional sobre el Perfil de las Personas con Discapacidad. Buenos Aires: INDEC.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (2024). Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH). Segundo trimestre de 2024. *Informes técnicos*, 8(211).
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Segunda ed. Michigan: The University of Michigan.
- Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires (2004). Acta de la 32ª Sesión Ordinaria – 21 de octubre de 2004. Versión Taquigráfica. Buenos Aires: Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.
- Mello, A. G. d. (2016). Deficiência, incapacidade e vulnerabilidade: do capacitismo ou a preeminência capacitista e biomédica do Comitê de Ética em Pesquisa da UFSC. *Ciência & Saúde Coletiva*, 21(10), 3265-3276.
- Meny, Y. & Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Merton, R.K. (1938). Social Structure and Anomie. *American Sociological Review*, 3, 672-682.
- Morales Martelli, M. (2019). Las personas con discapacidad: ¿Los desempleados forzados del capitalismo global?. *Revista Derechos en Acción*, 4(10), 161-177.

- Negretto, G. (2013). El papel de la Constitución en la nueva democracia argentina. *Revista SAAP*, Noviembre, Volumen 7.
- Oliver, M. (1990). *The Politics of Disablement*. Londres: The MacMillan Press.
- Oliver, M. (1998). ¿Una sociología de la discapacidad o una sociología discapacitada?. En L. Barton (comp.), *Discapacidad y sociedad* (pp. 34-58). Madrid: Ediciones Morata.
- 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.
- Organización Internacional del Trabajo (2019). Por un futuro del trabajo inclusivo para las personas con discapacidad. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo (2023). Resolución de modificación de la resolución sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.
- Ortega Roldán, E. (2025). El valor epistémico de las emociones como propuesta contraanticapacitista. En E. Ortega Roldán y D. Vite Hernández (comp.), *Discapacidades y feminismos: germinando perspectivas críticas y anti/contracapacitistas desde América Latina* (pp. 87-106). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales,.
- Oszlak, O. & O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128.
- Palacios, A., 2007. ¿Modelo rehabilitador o modelo social? La persona con discapacidad en el derecho español. En I. Campoy Cervera (comp.), *Igualdad, No Discriminación y Discapacidad. Una visión integradora de las realidades española y argentina* (pp. 243-306). Madrid: Dykinson.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*. Buenos Aires: FLACSO.
- Pérez Dalmeda, M. E. & Chhabra, G. (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.
- Pressman, J. L. & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: how Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. California: University of California Press.
- Silver, G. A. (1990). Affirmative action. *The Lancet*, 336(8719), 868-869.
- Subsecretaría de Gestión de Recursos Humanos (2025). Planta de personal. Buenos Aires: Subsecretaría de Gestión de Recursos Humanos.
- Tilly, C. (2000). *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Manantial.
- Villanueva, A. (1996). Estudio Introductorio. En L.F. Aguilar Villanueva (comp.), *La Hechura de las Políticas Públicas* (pp. 15-84). México: Miguel Ángel Porrúa.