RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes

Universidad
Nacional
de Quilmes

Blogna Tistuzza, Sergio Hernán

Democracia y derechos humanos. Un análisis sobre cómo la rendición de cuentas horizontal impacta en la vida de las personas con discapacidad

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:
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. (Tesis de doctorado). Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/2375

Puede encontrar éste y otros documentos en: https://ridaa.unq.edu.ar

Universidad
Nacional
de Quilmes

Roque Sáenz Peña 352 // Bernal
Buenos Aires // Argentina
t.: (+41 11) 4365 7100
f.: (+54 11) 4365 7101
info@unq.edu.ar

Sergio Hernán Bolgna Tistuzza, Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto,
Julio de 2020, pp. 306,
http://ridaa.unq.edu.ar,
Universidad Nacional de Quilmes, Secretaría de Posgrado,
Doctorado en Ciencias Sociales y Humanas

Democracia y derechos humanos. Un análisis sobre cómo la rendición de cuentas horizontal impacta en la vida de las personas con discapacidad

TESIS DOCTORAL

Sergio Hernán Blogna Tistuzza

sergio_blogna@hotmail.com

Resumen

Argentina tiene políticas públicas nacionales para el colectivo con discapacidad. En particular, analizamos el diseño e implementación de las políticas para garantizar la accesibilidad física en el transporte y la inclusión laboral en el ámbito público, a través del cupo laboral del 4% para trabajadoras y trabajadores con discapacidad. Sin embargo, la mera implementación de estas políticas no ha resultado suficiente para alcanzar las soluciones esperadas. Para lograr una transformación real se necesita el compromiso de los gobiernos, la disponibilidad de recursos que asigna el Parlamento y, también, el funcionamiento de los organismos de control, que tienen a cargo la misión de asegurar que las políticas se implementen correctamente y los derechos se respeten. En otras palabras, desde la perspectiva de la rendición de cuentas horizontal de Guillermo O'Donnell, indagamos sobre la relación entre las dificultades de la implementación de las políticas públicas con la tarea de contralor de organismos del Poder Ejecutivo, el control parlamentario del Legislativo y el control del cumplimiento de las normas que dispone la Justicia.

Universidad Nacional de Quilmes

Doctorado en Ciencias Sociales y Humanidades

Tesis

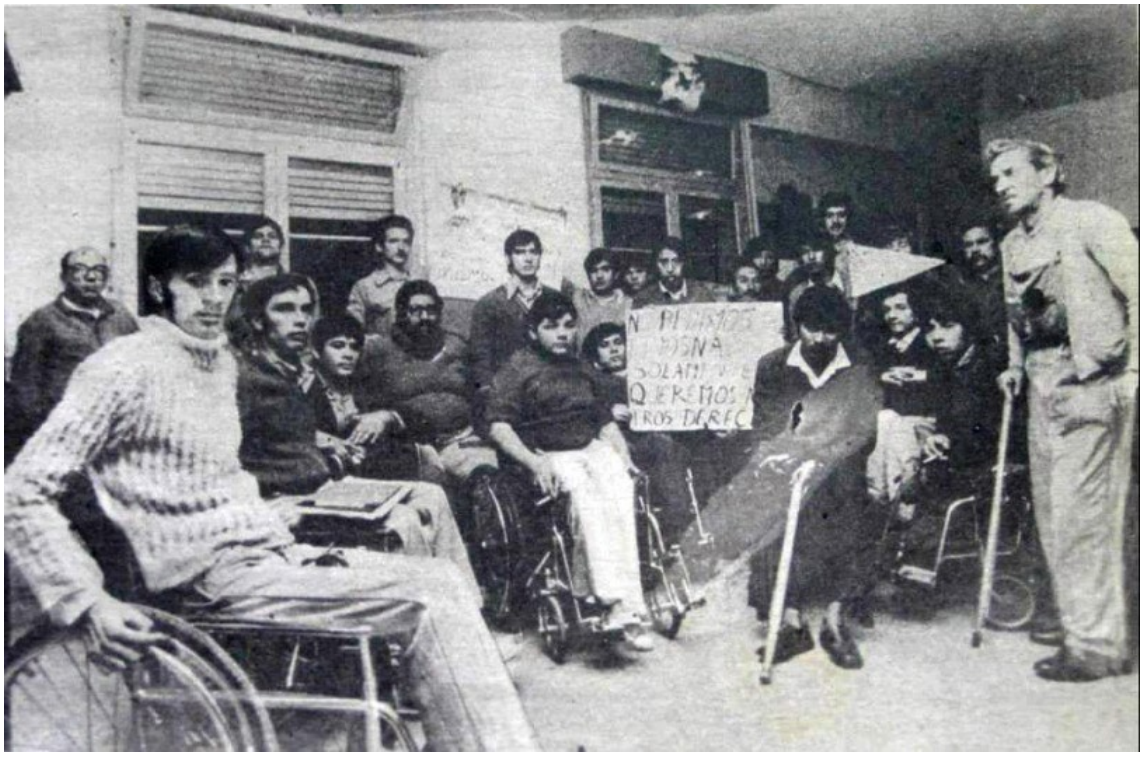
"Democracia y derechos humanos. Un análisis sobre cómo la rendición de cuentas horizontal impacta en la vida de las personas con discapacidad"

Autor. Mg. Sergio H. Blogna Tistuzza

Directora: Ana María Mustapic (UTDT)

Codirectora: Andrea Pérez (UNQ)

Buenos Aires, 2020



1970. Frente de Lisiados Peronistas posando para la foto con un cartel que reza “No exigimos limosna, solamente queremos nuestros derechos” (Lisiados, 1973, pág. 14).

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 6

Democracia y rendición de cuentas 13

Estructura comentada de la tesis 19

Capítulo 1. PARADIGMAS Y ENFOQUES. Un recorrido a modo de introducción a la temática de la discapacidad 23

El modelo de la prescindencia de la discapacidad 23

El modelo médico rehabilitador de la discapacidad 26

El modelo social de la discapacidad 31

Conclusiones. 35

Capítulo 2. MARCO LEGAL SOBRE DISCAPACIDAD. Derechos a la accesibilidad física y el empleo en Argentina 38

Marco de los Derechos Humanos. 38

Legislación sobre discapacidad en Argentina. Avances y contradicciones a la luz de los movimientos locales de discapacidad. 44

Conclusiones. 59

Capítulo 3. LA ACCESIBILIDAD FÍSICA. Política pública para el transporte ferroviario de pasajeros y sus resultados 62

Accesibilidad. Definición del concepto. 62

Política pública para garantizar la accesibilidad física en el transporte ferroviario. 67

Efectividad de la Ley 22.431 como política pública para garantizar la accesibilidad física. 74

Conclusiones. 78

Capítulo 4. INCLUSIÓN LABORAL DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD 80

Trabajo. Definición del concepto. 80

Trabajo decente: una mirada desde los organismos internacionales. . 83

Alternativas de inclusión laboral. 85

La inclusión laboral de personas con discapacidad en el Estado Nacional. El sistema de cuotas en Argentina. 99

Conclusiones. 108

Capítulo 5. RENDICIÓN DE CUENTAS HORIZONTAL EN ARGENTINA 112
Democracias delegativas son sinónimo de un débil accountability horizontal. 117
Surgimiento y fortalecimiento de organismos autónomos de rendición de cuentas horizontal. 120
Capítulo 6. EL CONTROL EN EL PODER EJECUTIVO NACIONAL ... 125
Instituto Nac. contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo 127
Consejo Federal de Discapacidad 133
Sindicatura General de la Nación 140
Comisión Nacional de Regulación del Transporte 144
Comité de Asesoramiento y Contralor 150
Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas Discapacitadas 152
Observatorio de la Discapacidad 155
Mecanismo de revisión internacional de Naciones Unidas 156
Conclusiones. 159
Capítulo 7. EL CONTROL PARLAMENTARIO 162
Definición del control parlamentario. 162
La función de control 164
Permanencia 168
Composición 173
Control parlamentario: mecanismos específicos 177
Pedidos de informes por escrito 177
Informe mensual del Jefe de Gabinete de Ministros al Congreso ... 186
Informe del Estado de la Nación 195
Auditoría General de la Nación 197
Defensoría del Pueblo de la Nación 199
Conclusiones. 208
Capítulo 8. EL CONTROL EN EL PODER JUDICIAL 212
Sistema de Justicia 213
Los derechos económicos, sociales y culturales 214
La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales 221
Análisis de casos 225

Caso María Inés Verbrugghe 228
Caso Unión de Usuarios y Consumidores contra Estado Nacional por la inaccesibilidad de la Línea Sarmiento. 231
Caso Defensor del Pueblo de la Nación c/ UGOFE S.A. – Línea San Martín..... 234
Caso Defensor del Pueblo de la Nación contra Ferrovías S.A.C. – Línea Belgrano Norte 236
Caso Defensor del Pueblo de la Nación contra Trenes de Buenos Aires S.A. 238
Ministerio Público..... 241
Conclusiones 244
CONCLUSIONES FINALES 252
Ideas y aportes para avanzar en la accesibilidad..... 254
Ideas y aportes para concretar la inclusión laboral de personas con discapacidad..... 261
Ideas y aportes para mejorar la rendición de cuentas horizontal..... 265
FUENTES 270
ANEXOS..... 305

INTRODUCCIÓN

El segundo sábado de septiembre de 2005, como cualquier otro sábado, abrió sus puertas el restorán “Pan y Teatro”, ubicado en la esquina de Las Casas y José Mármol, en el corazón del barrio porteño de Boedo, justo detrás de lo que antes era –fue, y curiosamente volverá a ser- la cancha de San Lorenzo y ahora es un hipermercado. Allí se encontraba almorzando Antonieta Aviani, una abogada de 33 años, junto a su marido y su beba, cuando dos ladrones llegaron al lugar en una moto. Uno de ellos se quedó parado en la puerta mientras el otro entró a los gritos al restorán y comenzó a revisar uno a uno a los comensales. En una de las mesas, como un cliente más, un policía retirado de la Federal comía con amigos. Al ver al ladrón, sacó su arma y dio la voz de alto. El asaltante giró e hizo el ademán de disparar, el sargento fue más rápido y le dio un tiro en el pecho. El delincuente herido se tomó el pecho con una mano y salió corriendo del lugar. Pero su cómplice, quien observó todo desde la puerta, comenzó a disparar con su revólver hacia adentro, hiriendo en el abdomen a Antonieta Aviani (Clarín, 2005).

Los ladrones se subieron a la moto y escaparon a toda velocidad en contramano por Las Casas, pero a la altura de avenida Garay y Maza —a unas once cuadras de “Pan y Teatro”— el ladrón que manejaba la moto abandonó a su cómplice herido, quitándole primero el arma que llevaba. Los policías lo encontraron herido en el pecho tirado en la vereda y lo llevaron al Hospital Penna, donde quedó internado en grave estado (Clarín, 2005).

Cuando llegaron los médicos del Sistema de Atención Médica de Emergencias (SAME) al restorán atendieron de inmediato a la abogada herida y la trasladaron también al Hospital Penna y, horas después, al Sanatorio Otamendi. Allí tuvieron que extirparle el bazo y fue operada porque uno de sus riñones también resultó comprometido. Su estado de salud fue, por varios días, definido como "delicado, con pronóstico reservado".

A pesar de este suceso terrible y traumático, Antonieta Aviani logró salvar su vida. Sin embargo, el daño físico ocasionado por el disparo recibido le generó limitaciones motrices que la obligaron a utilizar una silla de ruedas para trasladarse. Desde entonces, esta abogada vio transformada su vida cotidiana. De repente, se chocó con las barreras que siempre existieron pero que –como la mayoría de nosotros- nunca había advertido hasta entonces: ya no podía moverse por la Ciudad de Buenos Aires como antes. Desde entonces, movilizarse para ir a trabajar, ir al médico o simplemente visitar amigas o familiares se convirtió en una odisea debido a las barreras arquitectónicas. La falta de ascensores para llegar y salir de una estación de subtes (detalle que hasta entonces no le resultaba relevante), se convirtió en una limitante para su vida (como lo es para todas las personas con movilidad reducida).

Ante este escenario, Aviani decidió no quedar atrapada entre las barreras e impedimentos y realizó varios reclamos ante Metrovías S.A., la empresa concesionaria del transporte ferroviario subterráneo de la ciudad. Puntualmente, exigió la instalación de ascensores en las estaciones y el arreglo de aquellos en mal funcionamiento. En 2006, cansada de no obtener respuesta decidió presentar una acción de amparo contra la empresa y la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT, ente regulador del transporte a nivel nacional), por no haber hecho las obras de accesibilidad en todas las estaciones del servicio en cuestión. Esta medida judicial, la hizo con el patrocinio de la Asociación por los Derechos Civiles, una ONG dedicada a temas jurídicos e institucionales (Clarín, 2007).

En junio de 2007, el juzgado Contencioso Administrativo Federal Nº 10 falló a favor de la demandante, ordenando a Metrovías y al Estado Nacional proveer todo lo necesario para la elaboración y aprobación de los planes de obras pendientes, con un plazo de seis meses, para posibilitar el desplazamiento de las personas que utilizan sillas de ruedas. Asimismo, el fallo judicial estableció “términos razonables de

finalización” y exhortó a la CNRT a fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones impuestas a Metrovías. Sin embargo, en vez de realizar el plan de obras, la empresa y el Estado Nacional apelaron la sentencia, argumentando que la Magistrado había violado el principio constitucional de la división de funciones, “avanzando sobre la zona de reserva de la Administración”.

En octubre de 2008, el caso llegó a la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal. Este cuerpo recordó que la Ley N° 24.314, de 1994, había fijado un plazo de 3 años para las adecuaciones en materia de accesibilidad que, luego, se prorrogaron por otros tres años mediante el Decreto N° 914/1997. El caso de Aviani reveló que estos plazos se encontraban vencidos e incumplidos. Por ello, los camaristas consideraron el caso y rechazaron lo planteado por los demandados, al entender que el Juzgado de Primera Instancia “se limitó a tener por acreditadas las omisiones jurídicas que, por incumplimiento de las obligaciones a cargo de cado uno de los codemandados, se verificaban en la prestación del servicio público de transporte subterráneo de que se trata, y, en su consecuencia, a ordenar que los responsables de prestar adecuadamente el servicio y de controlar que él sea así prestado adoptasen las medidas que entendió necesarias para evitar la subsistencia de tales omisiones, circunscribiéndose a dictar una sentencia estimatoria de la pretensión en ejercicio de la función jurisdiccional que frente a ella se encontraba obligada a emitir” (Aviani, Antonieta c/ CNRT y otro s/ amparo, 2008). En la sentencia de Cámara, los magistrados destacaron que el conjunto de normas vigentes expresaban con claridad la obligación de “quitar los obstáculos que impiden el desenvolvimiento laboral y social de las personas minusválidas a través, entre otros instrumentos legales, del establecimiento de plazos perentorios de la puesta en práctica de sus previsiones”, y que estos plazos fueron incumplidos. Por ello, se rechazó el planteo y se confirmó la sentencia emitida por el Juzgado

Contencioso Administrativo Federal Nº 10 (Aviani, Antonieta c/ CNRT y otro s/ amparo, 2008).

Ante esta decisión, el Estado Nacional presentó un recurso extraordinario de queja ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Clarin, 2009). El 16 de diciembre de 2008, el Máximo Tribunal argentino consideró el pedido y lo rechazó porque no tenía "fundamentación autónoma", ni daba respuesta a los fundamentos de la sentencia apelada (Aviani, Antonieta c/ CNRT y otro s/ amparo, 2008). Con este fallo, el Poder Judicial dejó en claro que, para garantizar el derecho a la accesibilidad (de las personas con discapacidad motriz en igualdad de condiciones que el resto de la población), se requieren acciones positivas, es decir, un plan de obras que eliminen las barreras arquitectónicas. Son estas obras las que representan verdaderamente la sustancia, el núcleo, el contenido esencial del derecho a la accesibilidad. En consecuencia, su inexistencia supone automáticamente la denegación del derecho (Contreras Peláez, 1994, pág. 21).

Con esta sentencia de la Corte, del año 2008, se cerró judicialmente el caso Aviani, y todo indicaría que la empresa operadora del servicio y el Gobierno Nacional realizarían –de forma urgente- las obras para hacer efectiva la accesibilidad física en el servicio subterráneo (Blogna Tistuzza, 2019). Esta suposición no es antojadiza, sino que se sustenta en el caso "Furlan", en el cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos precisó que en un ordenamiento basado sobre el principio del Estado de Derecho, "todas las autoridades públicas, dentro del marco de su competencia, deben atender las decisiones judiciales, así como dar impulso y ejecución a las mismas sin obstaculizar el sentido y alcance de la decisión ni retrasar indebidamente su ejecución" (Furlan y Familiares vs. Argentina, 2012).

Lamentablemente, en diciembre de 2016, la falta de accesibilidad en el subterráneo volvió a la Justicia, confirmando que no se había

cumplimentado el fallo en el expediente Aviani. En este nuevo caso, también se presentó un amparo ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario Nº 2 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En esta oportunidad, el juez porteño Roberto Andrés Gallardo llevó a cabo una serie de inspecciones -durante varios meses- para evaluar el estado de la red. En marzo de 2017 se realizó la primera de ellas y se pudo constatar que había “30 medios de acceso sin funcionar”. Por ello, el juez decidió fallar a favor del demandante e intimó a la empresa a realizar las obras necesarias para la accesibilidad.

Durante esos meses, la Legislatura porteña decidió modificar el Código de Tránsito y Transporte de la Ciudad de Buenos Aires. Más precisamente, fue en diciembre de 2016, cuando se incorporó un nuevo inciso “i” al artículo 9.3.1 del Código, ratificando la obligación de la operadora del servicio de “garantizar el acceso de personas con movilidad reducida a todas las estaciones de la red de subterráneos” (Ley N° 5.771).

A pesar de esta modificación normativa, el 6 de abril de 2018, se apeló la sentencia del Juzgado de Primera Instancia y el caso llegó a la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario. Este tribunal, el 13 de agosto de ese año, tuvo por acreditada la verosimilitud del derecho al verificar la existencia de barreras arquitectónicas y deficiencias de accesibilidad en el servicio público de transporte subterráneo de esta Ciudad y, en consecuencia, “consideró necesario ordenar la confección de un plan de reformas de las barreras arquitectónicas que afectaban a dicho servicio”, sobre el cual debería informar al Juzgado de grado el regular funcionamiento de los ascensores y escaleras mecánicas (Fernández, Gustavo Damián y otros c/ GCBA y otros s/ otros proceso incidentales –amparo– usuarios y consumidores, 2018). Sin embargo, el plazo se cumplió y la empresa Metrovías no informó a la Justicia lo solicitado. Por ello, el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario Nº 2

decidió llevar a cabo su propio relevamiento en las estaciones de la red. El primero se llevó a cabo el 27 de septiembre de 2018, en el cual se constató que un gran número de los medios mecánicos de accesibilidad se encontraban fuera de funcionamiento. La segunda inspección se realizó tres semanas después, el 18 de octubre, y el resultado no distó sustancialmente de lo verificado anteriormente: 44 equipos entre ascensores y escaleras mecánicas no funcionaban. Finalmente, el 7 de febrero de 2019 se realizó la tercera y última inspección (Fernández, Gustavo Damián y otros c/ GCBA y otros s/ otros proceso incidentales –amparo– usuarios y consumidores, 2019). Los resultados fueron contundentes: la situación había empeorado: "se verificaron 51 medios de accesibilidad sin operatividad" (Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario Nº 2, 2019).

En virtud del relevamiento realizado, el juez Gallardo declaró incumplida la medida cautelar resuelta por la Cámara de Apelaciones en lo que respecta al "regular funcionamiento de los ascensores y escaleras mecánicas" y dispuso "que todo usuario de la red de transporte subterráneo que al ingresar o egresar de una estación observe que alguna de las instalaciones mecánicas (escaleras mecánicas, ascensores y/o salva escaleras) se encuentre en ese momento fuera de funcionamiento, se encontrará exento de abonar la tarifa correspondiente al servicio regular" (Fernández, Gustavo Damián y otros c/ GCBA y otros s/ otros proceso incidentales –amparo– usuarios y consumidores, 2019). En consecuencia, en el supuesto de verificarse tal situación, Metrovías quedaría comprometida –según la orden judicial- a arbitrar las medidas necesarias para que en la estación "que se trate no se cobre a los usuarios al ingresar la tarifa correspondiente al servicio regular, mientras persista el desperfecto" (Perfil, 2019).

Esta sentencia que se difundió de forma masiva nunca llegó a cumplimentarse; rápidamente el gobierno porteño y las empresas Metrovías y Subterráneos de Buenos Aires recusaron al juez Gallardo al

entender que "la normativa local no le otorga al juez facultad de crear sanciones fuera de la ley". En abril de 2018, la Cámara en lo Contencioso, Administrativo y Tributario de Capital Federal aceptó el pedido, apartó al magistrado y sugirió que las empresas y el Gobierno porteño pusieran otros medios de transporte a disposición de estos usuarios en los lugares donde no funcionasen escaleras o ascensores, hasta tanto se hagan las obras de accesibilidad necesarias (Tiempo Argentino, 2019).

Finalmente, la Legislatura porteña decidió concretar un debate sobre el estado del servicio de subtes y, en diciembre de 2018, las y los legisladores aprobaron una nueva Ley, la N° 6.132. Esta norma produjo, centralmente, dos grandes cambios. En primer lugar, estableció un plazo de 20 años para que se concreten las obras necesarias para asegurar la accesibilidad en el subterráneo (recordemos que en 1997 el Gobierno Nacional había establecido ya un plazo de 3 años para concretar esas obras). En segundo lugar, eliminó la obligatoriedad de hacer accesibles las estaciones del subte. En concreto, incorporó un nuevo párrafo al inciso “i” para excluir del cumplimiento de la normativa de accesibilidad a aquellas “estaciones en las que, por la complejidad de diseño, no sea posible encarar facilidades arquitectónicas para personas con discapacidad o movilidad reducida”. De esta manera, la Legislatura porteña estableció un giro brusco en la dirección que habían establecido la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley N° 26.378), la legislación nacional (Leyes N° 22.431 y 24.314 y su reglamentación) y la jurisprudencia.

Esta historia que vivió Antonieta Aviani no sólo abre un interrogante acerca de la vulneración de los derechos humanos que sufren las personas con discapacidad (al no poder acceder al transporte por ejemplo), sino también sobre el propio funcionamiento del Estado de Derecho. Recordemos, en primer lugar, que la empresa prestadora del servicio ferroviario de subterráneos no realizó las obras que exigía el

marco legal para eliminar las barreras arquitectónicas. En segundo lugar, que ello haya ocurrido se debe, en primera instancia, a que los órganos de control del Poder Ejecutivo, y el control parlamentario fallaron. De haber cumplido con su función de contralor, las agencias del gobierno debieran haber ejercido su poder sancionatorio para hacer cumplir la normativa y garantizar el ejercicio de los derechos por parte de la población con discapacidad. Y, si ello no hubiera ocurrido, el control parlamentario debiera haber exigido al Ejecutivo esa conducta. En definitiva, las empresas pueden o no hacer las obras, en este caso, la instalación de ascensores en las estaciones, pero es el Estado, en sus diferentes niveles y poderes, el que tiene la potestad de exigir que ello suceda efectivamente. En el caso Aviani, como en muchos otros que analizaremos en esta tesis, la Justicia ha ejercido un rol positivo pues fue clara y contundente al exigir a los denunciados la elaboración de un plan de obras para asegurar el acceso igualitario al transporte. Sin embargo, su decisión, que no es de cumplimiento optativo, no fue respetada ni por la empresa concesionaria ni por la administración pública, dejando al descubierto los problemas de cumplimiento de la ley que atraviesan áreas del Estado argentino, o zonas marrones (O´Donnell, 1993).

Democracia y rendición de cuentas

El caso que acabamos de describir nos remite a los déficits que suelen exhibir algunas democracias. Para describir estos déficits y precisar nuestra perspectiva teórica descansaremos en los aportes de Guillermo O'Donnell y su preocupación por las nuevas democracias de América Latina, en particular en dos de sus trabajos "Estado, democratización y ciudadanía" (O´Donnell, 1993) y "Nuevas reflexiones acerca de la democracia delegativa", el primer capítulo de *Democracia delegativa* (O'Donnell, 2011).

En el primer artículo, luego de subrayar que la ley es una dimensión constitutiva del Estado, O'Donnell se ocupa de los alcances del Estado, tanto en términos territoriales como funcionales. Una de las

preguntas que se plantea, directamente vinculada con el tema de esta tesis, es si la ley llega del mismo modo en todo el territorio y a todos los sectores de la sociedad. Su respuesta es un llamado de atención acerca de la desigual presencia del Estado en los países latinoamericanos. Por esta razón y en sus propias palabras, un "estado que no es capaz de hacer valer su legalidad" da lugar a una democracia "con baja intensidad de ciudadanía" (O´Donnell, 1993, pág. 74).

En el segundo artículo que mencionamos, O'Donnell introduce el término *accountability horizontal.* Con él se refiere al hecho de que, al momento de ejercer el poder, los gobernantes de los países recientemente redemocratizados, en particular los presidentes, buscaron eludir las restricciones y controles constitucionales para concentrar el poder y llevar adelante sus proyectos políticos. Para caracterizar a las democracias en las que esos comportamientos estaban ostensiblemente presentes, se acuñó el término "democracias delegativas". La novedad de su perspectiva consistió en colocar el acento en el modo en que los gobernantes ejercen el poder y no en cómo acceden a él[1].El autor entendió, acertadamente, que la discusión no debía focalizarse en la naturaleza competitiva de los procesos electorales porque ésta no estaba cuestionada, sino en el desempeño de los gobernantes una vez en el poder. Y una vez en el poder, estos gobernantes procuraron soslayar las instituciones de control entre los distintos poderes, planteando un problema de *accountability* o rendición de cuentas.

El análisis de las democracias delegativas se centró, en un principio, en los problemas del uso discrecional del poder por parte del Ejecutivo. Si bien se retomará este tema con mayor detenimiento en el capítulo 5, resulta pertinente señalar aquí que al hacer referencia a *accountability* se está aludiendo a la rendición de cuentas que agencias de uno o más de los poderes del Estado demanda a funcionarios u agencias de otro poder. Inicialmente, el acento se colocó en el Ejecutivo,

[1] Para la distinción entre acceso al poder y ejercicio del poder, véase (Mazzuca, 2010)

particularmente en la presidencia y en sus esfuerzos por rehuir la intervención y los controles del Poder Legislativo como asimismo en procurar el beneplácito del Poder Judicial. Entendemos, sin embargo, que la mirada, para llamarla de algún modo, más macro de O'Donnell, puede complementarse con una centrada en fenómenos micro, de incumplimiento de la función de control por parte de determinadas agencias estatales, como mostramos en el caso Aviani. A través de la perspectiva que planteamos, quizá menos habitual, trataremos de mostrar que los problemas de *accountability* están detrás de la falta de cumplimiento de las leyes y, más grave, de los fallos del Poder Judicial.

Así, entonces, una de las contribuciones de O'Donnell nos permite definir la falta de cumplimiento de la legislación sobre la accesibilidad física en el transporte y la inclusión laboral como un problema de un Estado que no está en condiciones de establecer eficazmente la legalidad. La otra, nos invita a explorar la incidencia de los mecanismos de *accountability horizontal* para fiscalizar dichas políticas destinadas al colectivo con discapacidad en Argentina.

Lamentablemente, no contamos con investigaciones que analicen el funcionamiento de control horizontal en nuestro país tal como proponemos en esta tesis. Tan solo, podemos mencionar los estudios de caso latinoamericanos que se publicaron en Colombia -donde se analiza a nivel macro las instituciones de la Ciudad de Buenos Aires (Hernández Quiñones, 2011)- o el estudio elaborado por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento para el programa ELLA[2] (CIPPEC, 2007).

A diferencia de este último trabajo, en esta tesis analizaremos, mediante un estudio cualitativo de naturaleza descriptiva, la implementación de dos políticas públicas nacionales, entre 2010 y 2015,

[2] ELLA (*Evidence and Lessons from Latin America*, por sus siglas en inglés) es un programa de conocimientos e intercambio Sur-Sur que combina la investigación, el intercambio y el aprendizaje para inspirar el desarrollo de políticas y prácticas basadas en la evidencia de lo que funciona en diversos contextos de países.

la referida a la accesibilidad física en el transporte ferroviario y la destinada a la inclusión laboral de personas con discapacidad. Nuestra pregunta de investigación es: ¿Qué factores influyen sobre la débil implementación de las políticas de discapacidad? Nuestra hipótesis es que la implementación de las políticas públicas relacionadas con la discapacidad responde a un desempeño deficitario de las instituciones de rendición de cuentas horizontal. Para ello, nos detendremos en el comportamiento de estas instituciones de control tanto en el ámbito del Poder Ejecutivo como del Legislativo y el Judicial.

¿Por qué la elección del colectivo con discapacidad como objeto de análisis en esta tesis? En primer término, es importante mencionar que hemos considerado varios colectivos que han sido históricamente excluidos de la sociedad e invisibilizados, como los pueblos originarios, la población afro descendiente, la población trans y el colectivo con discapacidad. La elección de este último se debe a varias razones que desarrollaremos en el capítulo 1, pero, principalmente, porque constituye el colectivo más numeroso. En efecto, el colectivo con discapacidad en Argentina representa el 12,9% de la población[3], mientras que la población de pueblos originarios constituye el 2,41% y la afro descendiente el 0,38% (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2010)[4]. Asimismo, es relevante destacar que la población con discapacidad no sólo es la más numerosa sino que, además, cuenta con la mayor cantidad de datos estadísticos y políticas públicas para dar respuesta a la exclusión que sufren. Ello se debe, indudablemente, a que la discapacidad ha sido incorporada a la agenda pública con mucha mayor antigüedad que el resto, tanto a nivel internacional como doméstico.

[3] El concepto de dificultad o limitación permanente considera a aquellas personas que cuentan con certificado de discapacidad y aquellas que no lo poseen, pero declaran tener alguna/s dificultad/es o limitación/es permanente/s para ver, oír, moverse, entender o aprender.
[4] Lamentablemente, nuestro país aún no cuenta con estadísticas oficiales sobre la población trans.

En segundo término, esta temática fue seleccionada por las características particulares del colectivo con discapacidad, un universo heterogéneo, con personas de distintas clases sociales, nivel educativo y tipología de discapacidad (visual, auditiva, motora, mental). Los diferentes términos que se han utilizado –y aún se utilizan- en la legislación (como “minusválidos”, “personas con discapacidad”, “colectivo con discapacidad”, “discapacitados”, “personas con capacidades diferentes”) pretenden darle homogeneidad a esta diversidad y darles un tratamiento común (Samaniego, 2006, pág. 28). Este colectivo ha sufrido procesos históricos y estructurales de desigualdad social y por ello, exigen al Estado que abandone la “supuesta” neutralidad y adopte una conducta proactiva, que se convierta en un Estado dispuesto a realizar acciones especiales para protegerlos. En palabras de Víctor Abramovich, grupos como el de personas con discapacidad “demandan un Estado que reconozca la subordinación que sufren frente a otros grupos y, por lo tanto, le exigen que tome partido en su defensa y la protección” (Abramovich V. , 2009). Por ello, reclaman acciones afirmativas que les garanticen ciertos derechos que resultan indispensables para asegurar un piso común de ciudadanía. En ese sentido, nuestro país ha adoptado diferentes normas nacionales, regionales e internacionales con el fin de reconocer y trabajar sobre esa desigualdad estructural que sufre el colectivo con discapacidad, y, que desarrollaremos en el capítulo dos.

En tercer término, abordar la problemática que atraviesa este colectivo también permite poner en discusión la concepción que el Estado y la sociedad tienen sobre la discapacidad y cómo ésta fue cambiando a lo largo del tiempo. En este proceso, las luchas sociales que las personas con discapacidad llevaron adelante desde la década de los años setenta del siglo pasado, reclamando que se las deje de considerar como objeto de políticas asistenciales y/o paternalistas, para pasar a ser sujetos de derecho, lograron instalar la discapacidad en el discurso de los derechos humanos (Palacios, 2007, pág. 11). Ello fue

forjando lo que se conoce como modelo social para el abordaje de la discapacidad, el cual pone el acento en la necesidad de insertar a la discapacidad en el proceso de generalización de los derechos.

Esta selección se relaciona con el propósito de evaluar dos políticas nacionales cuyos costos económicos de implementación fueran diferentes y que podrían dar lugar a distintos grados de implementación. En efecto, las políticas de accesibilidad física exigen inversiones que no requieren las políticas de empleabilidad por lo que sería de esperar un mayor incumplimiento de las primeras respecto de las segundas. La diferencia de costos es una variable a tener en cuenta a la hora de evaluar el grado de incumplimiento de las políticas.

El período seleccionado para este trabajo trascurre entre los años 2010 y 2015. La razón de este corte temporal es que una de las dos políticas públicas a analizar, la destinada a la inclusión laboral de personas con discapacidad en el ámbito público, recién se reglamentó en 2010 al crear el cupo laboral del 4%. Por esta razón, antes de esta fecha no hay registro de la cantidad de trabajadoras y trabajadores con discapacidad en el Estado nacional. Ello dificulta la evaluación de esta política pública antes de 2010 por la inexistencia de datos. Finalmente, decidimos concluir el análisis en el año 2015, cuando finalizó el último gobierno de Cristina Kirchner. Luego del cambio de gestión, se reorganizó el organigrama del Estado, se suprimieron organismos y se eliminaron políticas sociales, incluyendo varias destinadas a la población con discapacidad.

En cuanto a objetivos específicos, esta tesis busca: describir los diseños y la implementación de las políticas públicas nacionales sobre accesibilidad física en transporte ferroviario y de inclusión laboral de personas con discapacidad; indagar los modos en que los organismos del Poder Ejecutivo realizaron sus tareas de rendición de cuentas horizontal; indagar cómo el Congreso realizó su tarea de control

parlamentario; y, analizar el papel del Poder Judicial para garantizar los derechos del colectivo con discapacidad. Cada uno de estos objetivos responde a la organización de los capítulos, que presentamos a continuación.

Estructura comentada de la tesis

En el primer capítulo, denominado “Paradigmas y enfoques. Un recorrido a modo de introducción a la temática de la discapacidad”, nuestro objetivo es presentar las construcciones teóricas acerca de la temática discapacidad y sus transformaciones a lo largo del tiempo. Realizar este recorrido es importante porque la conceptualización de la “discapacidad” permite explicar el diseño de las políticas públicas que el Estado ha ido elaborando sobre esta temática. Por ejemplo, si se entiende que la discapacidad es una desgracia divina y una carga para la persona, como sucedía en la Edad Media es esperable que la sociedad y el Estado promuevan la exclusión social de estos individuos. Por ello, antes de analizar el marco legal vigente en Argentina para el colectivo con discapacidad, es pertinente indagar primero sobre los diversos modelos de la discapacidad. En este capítulo, recurriremos centralmente a bibliografía especializada en la materia.

En el segundo capítulo, titulado “Marco legal en Argentina sobre discapacidad”, nos ocuparemos de la normativa sobre discapacidad vigente en Argentina en el período 2010-2015. El objetivo es delinear el paradigma de discapacidad sobre el que descansan las políticas públicas sobre accesibilidad física en el transporte e inclusión laboral. Para ello, acudiremos a bibliografía especializada de la historia del derecho y a normas legales domésticas e internacionales.

El tercer capítulo lleva el título “La accesibilidad física. Política pública para el transporte ferroviario de pasajeros y su efectividad”. En el mismo, analizaremos el diseño de la política pública nacional destinada a eliminar las barreras arquitectónicas en los servicios ferroviarios del Área

Metropolitana de Buenos Aires. El objetivo de este capítulo es evaluar la efectividad de esta política en su propósito de hacer valer el derecho a la accesibilidad física. A lo largo de este capítulo, analizaremos el concepto de accesibilidad y su significado como una construcción histórica. Seguidamente, pondremos la atención sobre el programa diseñado e implementado para hacer del transporte ferroviario un transporte accesible. Finalmente, evaluaremos su efectividad para lograr el objetivo buscado.

El cuarto capítulo, titulado “Inclusión laboral de personas con discapacidad”, analiza la política pública destinada a garantizar el derecho al empleo de las personas con discapacidad en el ámbito público. El objetivo de este título es evaluar esta política en su propósito de hacer efectiva la inclusión laboral. A lo largo de este capítulo, indagaremos sobre la definición del concepto de trabajo y “trabajo decente” para explorar, luego, las diferentes alternativas de inclusión laboral que los Estados pueden elegir para garantizar el derecho al empleo del colectivo con discapacidad. Finalmente, pondremos el foco en cómo funciona el Programa de Inclusión Laboral (PIL) del Ministerio de Trabajo de la Nación en conjunto con el sistema de cupos laborales. ¿Cuándo se implementó esta política? ¿Qué establece? ¿Logra la inclusión laboral? Para realizar las tareas precisadas en los capítulos tres y cuatro, utilizaremos diversas fuentes: bibliografía especializada, diferentes normas legales de nivel doméstico, regional e internacional, informes de organismos internacionales y de organizaciones de la sociedad civil, expedientes de organismos públicos y publicaciones periodísticas.

En el quinto capítulo, denominado “Rendición de cuentas horizontal en Argentina”, nos centraremos en precisar el marco conceptual que utilizaremos, a partir de un enfoque más micro del *accountability* horizontal rendición de cuentas horizontal. En esta sección,

presentaremos también los mecanismos de control que tendremos en cuenta en nuestro análisis.

En los siguientes tres capítulos realizaremos un estudio descriptivo centrado en el funcionamiento de los tres poderes del Estado en su tarea de rendición de cuentas horizontal, relativo a la implementación y control de las políticas públicas analizadas en los dos capítulos previos. El sexto capítulo, denominado “El control en el Poder Ejecutivo nacional”, analiza el modo en que cada uno de los ministerios, organismos y entes con jurisdicción en el área de accesibilidad física e inclusión laboral de personas con discapacidad ha realizado sus tareas de rendición de cuentas horizontal. En particular, evaluaremos si cada uno de ellos tiene atribuciones legales para controlar y asegurar el cumplimiento de las nomas por medio de la imposición de sanciones, y que acciones han llevado a cabo ante el fracaso de las políticas públicas. ¿Cuáles son estos organismos? ¿Cuáles son sus funciones? ¿Tienen competencias legales para aplicar sanciones? ¿Han cumplido con su rol de contralor eficientemente? Estas serán las preguntas a las que intentaremos dar respuesta. Con ese fin, recurriremos a diversas fuentes como bibliografía especializada, informes de organismos públicos y de organizaciones de la sociedad civil, expedientes oficiales de la Administración Pública Nacional, publicaciones periodísticas y entrevistas a informantes claves, como funcionarios públicos.

El séptimo capítulo, titulado “El control parlamentario” se detiene en las acciones de contralor realizadas por el Parlamento a propósito de las políticas públicas de accesibilidad en el transporte y la inclusión laboral. A través de un estudio observacional, nuestro objetivo en este título es analizar el modo en que el Congreso argentino realiza su misión de contralor. Para ello, en primer lugar, desarrollaremos la definición del control parlamentario y su marco teórico. Seguidamente, haremos un análisis de cómo funciona este control a través de la permanencia y composición de las comisiones. En tercer lugar, abordaremos los

diferentes mecanismos específicos de control parlamentario en relación a los derechos a la accesibilidad física y la inclusión laboral de personas con discapacidad: los pedidos de informes, la sesión informativa del Jefe de Gabinete de Ministros y el informe anual que elabora el Gobierno para la Asamblea Legislativa. Por último, estudiaremos las dos instituciones de *accountability* horizontal que funcionan bajo la órbita del Poder Legislativo: la Auditoría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo de la Nación. Para llevar a cabo esta tarea, utilizaremos diferentes fuentes, entre otras, publicaciones especializadas, expedientes legislativos, entrevistas a informantes claves y publicaciones periodísticas.

En el octavo capítulo, "El control en el Poder Judicial", nos detendremos en el rol de la Justicia en su tarea de garantizar los derechos a la accesibilidad en el transporte y la inclusión laboral en el ámbito público. En concreto, presentaremos la organización de la Justicia en Argentina con el fin de comprender su estructura y el rol de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Exploraremos luego las discusiones teóricas sobre la justiciabilidad y exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. En tercer término, analizaremos cuatro casos judiciales referidos a la falta de accesibilidad física en el transporte público en Buenos Aires, para evaluar sobre el nivel de compromiso de este poder en su tarea de control judicial. Finalmente, indagaremos si el Ministerio Público de la Nación, como órgano independiente dentro del sistema de administración de justicia, ha intervenido en esos casos y qué decisiones ha tomado. En este último título, utilizaremos diferentes fuentes, como bibliografía especializada, informes de organismos públicos, entrevistas a informantes claves, publicaciones periodísticas y –centralmente- expedientes judiciales. Finalmente, en las conclusiones resumiremos nuestro aporte y las posibles líneas de indagación que se pueden seguir a futuro.

Capítulo 1. PARADIGMAS Y ENFOQUES. Un recorrido a modo de introducción a la temática de la discapacidad

La discapacidad es una construcción y un modo de opresión social, "y el resultado de una sociedad que no considera ni tiene presente a las personas con discapacidad" (Victoria Maldonado, sep./dic. 2013). No surge por una deficiencia que porta un cuerpo, sino por las barreras sociales que se verifican en una sociedad que no considera, o lo hace de forma insuficiente, a las personas con discapacidad y las excluye de las posibilidades de una vida en común. Según el modelo social, paradigma actual instaurado por el derecho público internacional, la discapacidad es el producto de las limitaciones de la propia sociedad para prestar los servicios apropiados y para asegurar adecuadamente la igualdad de oportunidades para todas las personas dentro de la organización social.

En este primer capítulo, estudiaremos las construcciones teóricas acerca de la temática discapacidad y sus eventuales transformaciones a lo largo del tiempo. Indagaremos, en particular, en cada una de las características de los tres paradigmas de la discapacidad: de prescindencia, médico/rehabilitador y social. ¿Cuál es el origen de cada uno, como definen la discapacidad y el rol que encomendaban al Estado para vincularse con el colectivo con discapacidad? ¿Cuáles han sido los principios filosóficos detrás del modelo médico? Estos son los principales interrogantes que intentaremos responder con el fin de presentar y caracterizar cada paradigma.

El modelo de la prescindencia de la discapacidad

El modelo de la prescindencia o marginación, que tuvo sus orígenes en la Antigüedad y Edad Media en Occidente, consideraba que las causas que dan origen a la discapacidad respondían a un motivo religioso. El nacimiento de un/a niño/a con discapacidad se atribuía a un pecado cometido por sus progenitores o a una advertencia divina previa a una catástrofe. Aquí, son los sacerdotes o curas los encargados de diagnosticar. Por otro lado, sostiene que la persona con discapacidad no es valiosa para su comunidad y no tiene nada para aportar (resulta

innecesaria), constituyendo incluso una carga para su familia o para la sociedad (Palacios, 2007, pág. 54).

En este sentido, se señalan dos consecuencias distintas (derivadas de la “no necesidad” de las personas con discapacidad) que dan marco a dos sub-modelos: el eugenésico y el de marginación. Conforme éstos, aunque con manifestaciones diversas, lo que subyace es la posibilidad de pensar en la prescindencia de la vida de las personas con discapacidad.

En el submodelo eugenésico, la noción de discapacidad se vincula con la idea de que la vida de una persona con discapacidad no vale la pena de ser vivida y que constituye una carga social. Dice Palacios: “La discapacidad es una situación desgraciada” y para dar cuenta de ello hace una sucinta referencia a la antigüedad clásica, como ejemplo orientado (Palacios, 2007, págs. 39-40).

Con relación al trato dedicado a los niños y las niñas con discapacidad debemos señalar que el mismo se vincula estrechamente con la demanda de utilidad social de las personas. Tomando como referencia la Grecia o Roma antiguas se puede destacar la práctica del infanticidio de aquellos niños considerados como deformes en aquella época, pues se trataba de sociedades en las que, al estigma de la discapacidad, se sumaba la condición del niño/a como propiedad de los padres o de la comunidad. El fin era convertirse en ciudadanos ideales (en Esparta cumplir con las obligaciones militares, en Grecia ser saludable, bello y virtuoso). El infanticidio entonces se realizaba por razones religiosas y también prácticas, ya que criar a tales niños resultaba caro e improductivo.

Si el niño sobrevivía a pesar de su discapacidad, o ésta era sobreviniente, la forma habitual de subsistencia de las personas con discapacidad era ser objeto de burla, proveyendo entretenimiento en ocasiones festivas. Existían excepciones a esto, pero en general, ese era el destino obligado, en un contexto social en el que el trabajo no era

valioso. Cabe mencionar no obstante que a modo de constante histórica, presente también en otros modelos, las clases sociales eran un factor importante en el destino de las personas con discapacidad. Por todo ello, en lo que a respuesta social se refiere, puede afirmarse que “las personas con discapacidad que pudieran sobrevivir en la antigüedad eran objeto de un tratamiento cruel y de persecuciones con resultados que llegaron hasta la muerte” (Palacios, 2007, pág. 52).

En cambio, el submodelo de marginación es característico de la Edad Media. Consideraba que las personas con discapacidad eran objeto de maleficios y advertencia de un peligro inminente, por lo que había que excluirlas para cuidar a la sociedad (Toboso Martín, segundo semestre de 2008, pág. 2). Tanto la noción de discapacidad vinculada a causas religiosas, como “la vida prescindible” de las personas con discapacidad son compartidos con el sub-modelo eugenésico, solo que la manifestación emblemática de este sub-modelo es la exclusión social en lugar de la privación de la vida. En este caso dichas personas toman el lugar de marginados y son considerados parte del grupo de pobres y mendigos.

Respecto del trato dado a los niños y las niñas, tomando la Edad Media como período emblemático de plasmación de este sub-modelo, Palacios vincula el abandono de la práctica del infanticidio a los valores cristianos de respeto hacia la vida de cualquier ser humano que surgen en esa época. No obstante ello, muchos niños y niñas sin recursos económicos morían debido a la falta de atención a sus problemas de salud, en la creencia de que era a través de la fe que encontrarían la sanación.

Los niños y niñas que sobrevivían, frecuentemente eran dejados en las iglesias, lo que propició la creación de muchos asilos y orfanatos, o se los utilizaba como mendigos en virtud de su discapacidad. En la Edad Media era incluso habitual la mutilación de niños para la mendicidad. De esta forma, la subsistencia de la personas con

discapacidad se organizaba a través de la Iglesia y la mendicidad, permaneciendo también el recurso de ser objeto de entretenimiento, como en épocas anteriores (Palacios, 2007, págs. 58-60).

Como rasgo específico para el caso de las personas con discapacidades mentales, en la Edad Media la ideología dominante institucionalizó la idea de pecado y posesión diabólica, asignando a las enfermedades mentales el significado de una influencia sobrenatural, asociadas a prácticas de brujería y hechicería. Esta idea fue invadiendo todos los aspectos de la cultura de la época, hasta infiltrarse en el criterio médico. El sub-modelo de marginación sostiene como respuestas sociales en el contexto de la Edad Media dos posiciones. Por un lado, el trato humanitario y misericordioso que inculcaba la caridad cristiana, y por otro, un tratamiento cruel y marginador originado por el miedo y el rechazo. Se trataba de una sociedad donde el trabajo había cobrado un rol relevante, por lo que quien no trabajaba era menospreciado por la comunidad. De esta forma, tanto la caridad como el rechazo generaban el mismo resultado: la exclusión social.

El modelo médico rehabilitador de la discapacidad

El segundo modelo se denomina médico o rehabilitador y entiende que la discapacidad corresponde a *deficiencias* del individuo, que lo vuelven incompleto. El Estado va a buscar –entonces- enmendar y rehabilitar a estas personas, de modo que puedan ejercer normalmente su función en la sociedad. Este paradigma data desde mediados del siglo XVIII, pero se consolida al finalizar la Primera Guerra Mundial, cuando miles de soldados habían perdido varios órganos y, por ello, esas "deficiencias" debían ser compensadas (Stiker, 1999).

Para poder comprender con precisión este enfoque, debemos tener presente que la modernidad había construido mecanismos de regulación y control de la alteridad, dispositivos de construcción de sujetos y regímenes de verdad, que especificaban a cada uno un lugar, una forma de conducirse, una función a desempeñar, para establecer el

adentro y el afuera, es decir para demarcar la inclusión y la exclusión. En palabras de Larrosa y Pérez: "La alteridad del otro permanece reabsorbida en nuestra identidad y la refuerza todavía más; la hace posible, más arrogante, más segura y más satisfecha de sí misma. A partir de este punto de vista, el loco confirma y refuerza nuestra razón; el niño, nuestra madurez; el salvaje, nuestra civilización; el marginal, nuestra integración; el extranjero, nuestro país; y el deficiente, nuestra normalidad" (Larrosa & Pérez de Lara, 1998).

En la modernidad, la persona con discapacidad era construida como “diferente”, era ese “otro” que se distingue, se aleja de lo “uno”, convirtiéndose en distinto. El Nosotros, que refiere a los no discapacitados, se constituye en “la medida” para establecer si el otro es diferente. La diferencia, en este sentido, rememora la noción matemática de la resta: la falta de un miembro, de buen funcionamiento de algún órgano, de algún “punto” de cociente intelectual. Esta falta lo convierte en un ser incompleto con respecto a la completud. La diferencia del discapacitado, con respecto a los no discapacitados, es la expresión que refiere a “aquello que podría haber tenido y no tiene”, ya sea porque nunca lo tuvo –el que nació discapacitado– o porque lo perdió – a la vez que adquirió la discapacidad. La discapacidad se define entonces a partir de la carencia, de la falta, de la diferencia, enfatizando los déficits, los límites, aquello que les falta a las personas, como expresión de una ruptura con el ideal de completud de lo humano (Boivin, Rosato, & Arribas, 2001).

En este modo de construir la discapacidad, la medida de lo Uno se establece en términos de lo más frecuente, del promedio, del estándar. Aquellos atributos que se incluyen dentro de esos límites se valoran como buenos y los que se desvían se valora negativamente. Se impone así una perspectiva orgánico-funcional –sostenida en el discurso médico hegemónico- ya sea por la ausencia o presencia deficitaria de alguna parte del cuerpo, o por el mal funcionamiento de ese cuerpo, con la

consecuente dificultad para realizar actividades de la vida cotidiana, de modo similar a la mayoría. En este sentido, se despoja a la discapacidad de su producción social remitiéndola a un fenómeno de carácter estrictamente individual, de origen biológico, que expresa alguna anormalidad (las carencias) en el estado de salud y se manifiesta en términos de deficiencias individuales. La discapacidad es la deficiencia. Estas dificultades pueden presentarse como falta de oportunidades, pero siempre atribuibles al déficit del sujeto. No son las relaciones de asimetría entre los no discapacitados –normales– y los discapacitados –anormales–, ni la desigualdad que esa relación encubre, las que originan la carencia de oportunidades, sino que se sitúa su origen en lo que el sujeto no puede hacer/pensar/comunicar como los demás. Este es un modo de comprensión que, como se ha dicho, enfatiza en el déficit, reduce la discapacidad al hecho biológico –que como tal podría asumir características universales- y desconoce las condiciones sociales, políticas históricas y culturales en que se produce, negando la desemejanza entre la existencia de la deficiencia y la producción de la alteridad discapacitada (Boivin, Rosato, & Arribas, 2001).

Por todo lo expuesto, el objetivo de la sociedad en su conjunto (y de las políticas públicas) se constituye en “normalizar” a las personas con discapacidad, aunque ello implique forjar a la desaparición o el ocultamiento de la diferencia que la misma discapacidad representa. Palacios precisa, a través de un breve recorrido histórico, que las guerras y los accidentes laborales a principios del siglo XX fueron el contexto para la consolidación de este modelo (Palacios, 2007, pág. 68).

De acuerdo con Palacios, el énfasis en este modelo se sitúa en la persona y su deficiencia, por lo que las respuestas se centran exclusivamente en las limitaciones y en compensarlas. Se establece una asociación entre la discapacidad, la enfermedad, y la necesidad de la cura y/o rehabilitación, otorgándose una excesiva importancia al diagnóstico clínico. La persona con discapacidad se integrará en la

medida en que se rehabilite, disimule u oculte ciertas características y se asemeje a los demás. De lo contrario, la institucionalización involuntaria y segregada muchas veces será la respuesta (Stiker, 1999; Palacios, 2004; Victoria Maldonado, sep./dic. 2013; Toboso Martín, segundo semestre de 2008; Thomson, 2005; Scully, 2005; Ferreira, 2007; Oliver, 1990).

En el plano del Derecho, este modelo impulsó la implementación de políticas legislativas destinadas a garantizar servicios sociales para los veteranos de guerra con discapacidad, que reflejaba de algún modo la creencia acerca de la existencia de una obligación por parte de la sociedad, de compensar a estas personas mediante pensiones de invalidez, beneficios de rehabilitación y cuotas laborales. No obstante, por la década de los años sesenta dichas medidas fueron extendidas a todas las personas con discapacidad, dejándose de lado la causa de las deficiencias. El objetivo pasó a ser, entonces, rehabilitar a las personas con independencia del origen de las deficiencias. “La rehabilitación no está orientada a curar, sino más bien al restablecimiento de la función física y social, o la aproximación más cercana posible” (Gibson, 2016).

En dicho proceso se originaron instituciones especializadas para abordar esas situaciones desde distintas perspectivas (escuelas especiales, centros de rehabilitación, centros educativos terapéuticos, talleres protegidos, hogares terapéuticos, centros de día) y lograr así la “normalización”. Nace, entonces, la educación especial (como sistema paralelo al común), que se concretará en ámbitos educativos separados de la corriente general de educación (y que aún hoy sigue vigente). Esta modalidad significó, por un lado, el reconocimiento de la educabilidad de las personas con discapacidad (la necesidad de utilizar procedimientos especiales para mejorar los aprendizajes, necesidad de materiales específicos y especialización). Pero, por otro lado, esto significó una segregación que devino en marginación de los/as alumnos/as respecto de las pautas sociales generales.

En este punto cabe mencionar el concepto de integración. Si bien esto se ha considerado un avance hacia una educación para todas las personas, no se ha realizado desde una perspectiva que hoy se define como inclusiva. En los procesos de integración, son los colectivos históricamente vulnerados que se incorporan los que se adecuarán a la escolarización disponible, independientemente de su lengua materna, su cultura o sus capacidades. El sistema educativo mantiene el "status quo" y son los/as alumnos/as quienes deben adaptarse a la escuela y no ésta a ellos/as. Por ende, la visión de integración que propugna el modelo rehabilitador se basa en la noción de normalidad y adaptación a ésta (Casado Muñoz & Lezcano Barbero, 2012, pág. 47). También surge el auge de las pruebas o test de inteligencia, donde los/as niños/as que dieran puntajes que no estuvieran acordes a lo "normal" o "esperable", eran considerados "deficientes" y consecuentemente marginados/as.

En definitiva, desde mediados del siglo XX y en virtud de los cambios mencionados (incluyendo los avances científicos), los niños y niñas con discapacidad tienen mayores probabilidades de supervivencia. Sin embargo, desde la mirada rehabilitadora, el/la niño/a es portador/a de una deficiencia/anormalidad que debe ser compensada/corregida cuanto antes para que pueda disfrutar de una adultez lo más normal posible. Así, las respuestas sociales y jurídicas no prestan ninguna atención al juego, el ocio o la vida en familia de los niños y niñas con discapacidad, y en cambio, los tratamientos médicos o rehabilitadores tienen un lugar central (Palacios, 2007, pág. 82).

En el contexto de este modelo el trabajo es la forma de inclusión social central. Sin embargo, el mercado laboral es un ámbito reticente al ingreso de personas con discapacidad, ya que a priori son consideradas como "incapaces" para todo y disfuncionales respecto del criterio productivista de la lógica capitalista. Por ello la seguridad social (asistencia económica o instituciones especiales para vivir) y el empleo protegido, son medios de subsistencia emblemáticos para este grupo,

propios del modelo rehabilitador. Tal como plantea Palacios, en ciertos casos la asistencia social es el principal medio de manutención por la imposibilidad de realizar de tareas. Pero en otros, la subestimación genera la exclusión del mercado laboral de muchas personas con discapacidad plenamente capaces de trabajar.

Es importante señalar que las respuestas para la inclusión laboral de las personas con discapacidad pensadas como transitorias o temporales se convirtieron, debido a diversas causas, en reglas permanentes. Palacios identifica como obstáculos, por ejemplo, la creencia por parte de los empleadores de la falta de preparación de las personas con discapacidad para trabajar, la falta de autoconfianza de las propias personas con discapacidad, la sobreprotección y falta de educación adecuada para enfrentar las demandas laborales en igualdad de condiciones que el resto.

El modelo social de la discapacidad

Finalmente, un tercer modelo, denominado social, es aquel que considera que las causas que dan origen a la discapacidad no son ni religiosas, ni científicas, sino que son preponderantemente sociales; y que las personas con discapacidad pueden aportar a las necesidades de la comunidad en igual medida que el resto de personas —sin discapacidad, pero siempre desde la valoración y el respeto de su condición de personas, en ciertos aspectos, diferentes. Este modelo se encuentra íntimamente relacionado con la asunción de ciertos valores intrínsecos a los derechos humanos, y aspira a potenciar el respeto por la dignidad humana, la igualdad y la libertad personal, propiciando la inclusión social, y sentándose sobre la base de determinados principios: vida independiente, no discriminación, accesibilidad universal, normalización del entorno, diálogo civil, entre otros. “Apunta a la autonomía de la persona con discapacidad para decidir respecto de su propia vida, y para ello se centra en la eliminación de cualquier tipo de

barrera, a los fines de brindar una adecuada equiparación de oportunidades" (Victoria Maldonado, sep./dic. 2013)

Este paradigma surge a finales del siglo XX, en Estados Unidos e Inglaterra cuando los activistas con discapacidad y las organizaciones de personas con discapacidad se unieron para condenar su estatus como "ciudadanos de segunda clase" y pusieron la atención en el impacto de las barreras sociales y ambientales, como el transporte y los edificios inaccesibles, las actitudes discriminatorias y los estereotipos culturales negativos que discapacitaban a las personas con deficiencias (Palacios, 2007, pág. 106). En otras palabras, podemos decir que la discapacidad no surge por una deficiencia que porta un cuerpo, sino por las barreras sociales que se verifican en una sociedad que no considera, o lo hace de forma insuficiente, a las personas con discapacidad y las excluye de las posibilidades de una vida en común.

A su vez, este paradigma desafía la noción instituida de normalidad, sosteniendo que la misma es una construcción impuesta sobre una realidad donde sólo existen diferencias que no son reconocidas. Por lo tanto, aspira a que la diferencia sea valorada como parte de la diversidad humana y no simplemente "tolerada". Todas las personas somos igualmente diversas o diferentes unas de otras. Por ende, podemos decir que la diversidad es inherente al ser humano. Con relación a las personas con discapacidad, cuando hablamos de diversidad lo hacemos con el objetivo de suprimir las nomenclaturas negativas que se han aplicado tradicionalmente. Algunos autores proponen la utilización del concepto de "diversidad funcional" enmarcado en una propuesta con una perspectiva emancipadora, pues el mismo cuestiona las lógicas normalizadoras que ejercen su poderosa capacidad de disciplinamiento y regulación sobre los cuerpos (Rodríguez Díaz & Ferreira, 2010).

Bajo el modelo social también es importante la distinción entre deficiencia y discapacidad. El primer concepto da cuenta de la pérdida o

limitación total o parcial de un miembro, órgano o mecanismo del cuerpo. El segundo, de la desventaja o restricción de actividad causada por la organización social contemporánea. Dice Palacios, citando a Jenny Morris: “una incapacidad para caminar es una deficiencia, mientras que una incapacidad para entrar a un edificio debido a que la entrada consiste en una serie de escalones es una discapacidad. Una incapacidad de hablar es una deficiencia pero la incapacidad para comunicarse porque las ayudas técnicas no están disponibles es una discapacidad. Una incapacidad para moverse es una deficiencia pero la incapacidad para salir de la cama debido a la falta de disponibilidad de ayuda apropiada es una discapacidad” (Palacios, 2007, págs. 123-124). En este marco, la vida con una deficiencia es una forma más de existencia y todas las personas son iguales en dignidad, más allá de sus características personales. Por este motivo, las soluciones no deben dirigirse exclusivamente a la persona afectada sino a la sociedad, la que debe estar pensada y diseñada para hacer frente a las necesidades de todas las personas. El diseño y la accesibilidad universal, así como los apoyos y ajustes razonables, son aspectos centrales del modelo social y resultan especialmente relevantes para la inclusión social en todos los ámbitos, para desarrollar actividades, servicios y productos que puedan ser utilizados y disfrutados por todas las personas.

La igualdad de condiciones para la vida en familia, la educación o el juego tienen, bajo este paradigma, un lugar importante en tanto se considera que los niños y niñas con discapacidad tienen los mismos derechos que los demás. La educación especial es criticada por resultar un dispositivo segregador, y en su lugar se aboga por una educación inclusiva, donde todos los niños y niñas puedan aprender juntos, con los apoyos o ajustes que en cada caso se requieran. La educación inclusiva plantea una transformación de la cultura, una trasformación social y también una transformación en cuanto a la organización del sistema educativo en general para garantizar la plena participación y aprendizaje.

Desde la perspectiva de este modelo, sus formas de subsistencia se vinculan al trabajo ordinario y la seguridad social, con un énfasis en la adaptación de los espacios laborales a las necesidades de todas las personas (Palacios, 2007, pág. 134). No obstante, ello también se sostiene que el empleo no es la única manera de inclusión social de las personas con discapacidad dentro de la sociedad y se otorga suma importancia a la accesibilidad para el disfrute de todas las actividades de la vida social en igualdad de condiciones.

Como síntesis, Palacios destaca cuatro supuestos básicos de este paradigma: a) Toda vida humana, con independencia de la naturaleza o complejidad de la diversidad funcional que le afecte, goza de igual valor en dignidad; b) Toda persona, cualquiera sea la naturaleza o complejidad de su diversidad funcional, debe tener la posibilidad de tomar las decisiones que le afecten en lo que atañe a su desarrollo como sujeto moral, y por ende debe permitírsele tomar dichas decisiones; c) Las personas etiquetadas con discapacidad gozan del derecho a participar plenamente en todas las actividades: económicas, políticas, sociales y culturales —en definitiva, en la forma de vida de la comunidad— del mismo modo que sus semejantes sin discapacidad; d) El surgimiento del modelo social y su plasmación en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad están fuertemente relacionados con las luchas sociales que las personas con discapacidad vienen llevando adelante en pos de su reconocimiento como sujetos de derecho, la transformación de las políticas públicas, y la toma de conciencia en la sociedad (Palacios, 2007, pág. 134). Por ello, podemos afirmar que la discapacidad es el producto de las limitaciones de la propia sociedad para prestar los servicios apropiados y para asegurar adecuadamente que la igualdad de real de oportunidades para todas las personas dentro de la organización social. Desde este enfoque de derechos humanos, el acento para abordar la discapacidad está puesto en el Estado y la

sociedad toda, en su capacidad de adaptación para alcanzar la plena inclusión social de todas las personas.

Conclusiones.

A lo largo de este capítulo, hemos presentado desde una perspectiva histórica los tres paradigmas de la discapacidad. El modelo de la prescindencia o marginación, que tuvo sus orígenes en la Antigüedad y Edad Media en Occidente, consideraba que las causas que dan origen a la discapacidad respondían a un motivo religioso. Sostenía que la persona con discapacidad no era valiosa para su comunidad y no tiene nada para aportar (resulta innecesaria), constituyendo incluso una carga para su familia o para la sociedad. En el submodelo eugenésico, la noción de discapacidad se vinculaba con la idea de que la vida de una persona con discapacidad no vale la pena de ser vivida y que constituye una carga social. En cambio, el submodelo de marginación consideraba que las personas con discapacidad eran objeto de maleficios y advertencia de un peligro inminente, por lo tanto había que excluirlas para cuidar a la sociedad.

El segundo modelo, el médico rehabilitador, surgió en la Edad Moderna y se consolidó al finalizar la Primera Guerra Mundial. Entendía que la discapacidad obedece a causas individuales y médicas y que por ello toda persona con discapacidad debe ser rehabilitada de modo que pueda ejercer normalmente su función en la sociedad. Por ello, el objetivo de la sociedad en su conjunto (y de las políticas públicas) es “normalizar” a las personas con discapacidad, aunque ello implique forjar a la desaparición o el ocultamiento de la diferencia que la misma discapacidad representa. El objetivo pasó a ser, entonces, rehabilitar a las personas con independencia del origen de las deficiencias. Sin embargo, desde la mirada rehabilitadora, el/la niño/a es portador/a de una deficiencia que debe ser corregida cuanto antes para que pueda disfrutar de una adultez lo más normal posible. Así, las respuestas sociales y jurídicas no prestan ninguna atención al juego, el ocio o la vida

en familia de los niños y niñas con discapacidad, y en cambio, los tratamientos médicos o rehabilitadores tienen un lugar central.

En el ámbito del derecho, este modelo invisibilizó el colectivo con discapacidad, negando su capacidad para el ejercicio de los derechos. Ello explicó porque los diferentes documentos del derecho internacional de los derechos humanos no hicieron ninguna referencia a la especificidad de las personas con discapacidad: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966). Fue recién en la década del noventa cuando aparecen registros de la especificidad del colectivo en cuestión, con la Declaración de Viena (1993), la Declaración de Copenhague sobre el Desarrollo Social (1995) y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad (1999).

El tercer modelo, denominado social, surgió a finales del siglo XX en Estados Unidos e Inglaterra, cuando los activistas con discapacidad y las organizaciones de personas con discapacidad se unieron para condenar su estatus como “ciudadanos de segunda clase” y pusieron la atención en el impacto de las barreras sociales y ambientales, como el transporte y los edificios inaccesibles, las actitudes discriminatorias y los estereotipos culturales negativos que discapacitaban a las personas con deficiencias. Este paradigma considera que las causas que dan origen a la discapacidad no son ni religiosas, ni científicas, sino que son preponderantemente sociales; y que las personas con discapacidad pueden aportar a las necesidades de la comunidad en igual medida que el resto de personas —sin discapacidad—, pero siempre desde la valoración y el respeto de su condición de personas, en ciertos aspectos, diferentes. Este modelo se encuentra íntimamente relacionado con la asunción de ciertos valores intrínsecos a los derechos humanos, y aspira a potenciar el respeto por la dignidad humana, la igualdad y la libertad

personal, propiciando la inclusión social, y sentándose sobre la base de determinados principios: vida independiente, no discriminación, accesibilidad universal, normalización del entorno, diálogo civil, entre otros. Apunta a la autonomía de la persona con discapacidad para decidir respecto de su propia vida, y para ello se centra en la eliminación de cualquier tipo de barrera, a los fines de brindar una adecuada equiparación de oportunidades.

A nivel global, el modelo social se consolidó con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, aprobados el 13 de diciembre de 2006 en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, Estados Unidos. Este tratado de derechos humanos tiene como objetivo “promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente” (art. 1°). Adopta con claridad y contundencia un enfoque dinámico que permite adaptaciones a lo largo del tiempo y diversos entornos socioeconómicos, y hace hincapié en que lo que provoca la situación de discapacidad es la interacción con diversas barreras. Esto implica que la remoción de esas barreras supone la superación de la limitación o el impedimento.

El estudio descriptivo que realizamos en este capítulo es importante porque nos permitió conocer los diferentes paradigmas sobre la “discapacidad”, para poder comprender cómo cada uno de ellos ha influido en las conceptualizaciones médicas de la discapacidad, en el ámbito del derecho, en la academia y, también, en el diseño de las políticas públicas (Ferrante, 2014). En el siguiente capítulo, indagaremos en cómo ha evolucionado la normativa argentina sobre la materia, a la luz de estos paradigmas.

Capítulo 2. MARCO LEGAL SOBRE DISCAPACIDAD. Derechos a la accesibilidad física y el empleo en Argentina

En este segundo capítulo realizaremos un estudio descriptivo sobre la normativa nacional sobre discapacidad en Argentina, poniendo especial atención en cómo las distintas normas –internacionales y nacionales- fueron desarrollándose de acuerdo a los paradigmas de la discapacidad detallados en el capítulo anterior. Nos interesa comprender el marco legal en que se insertan las dos políticas públicas que analizaremos en los capítulos siguientes, como así también el rol de las organizaciones de personas con discapacidad en la conquista de esas políticas. Debemos tener presente que para hacer efectivo el acceso a los derechos con igualdad de oportunidades para el colectivo con discapacidad, no alcanza con la construcción del paradigma social, sino que es necesario que ello se traduzca en leyes y políticas públicas concretas que eliminen las barreras (arquitectónicas, comunicacionales, culturales, etc.) y promuevan la inclusión social. ¿Qué normas nacionales e internacionales se encontraban vigente en Argentina para el período 2010-2015? A continuación, buscaremos dar respuesta a este interrogante.

Marco de los Derechos Humanos.

Los derechos humanos constituyen un repertorio de libertades y derechos inherentes a cada uno de los seres humanos sobre la base de su igualdad y dignidad personal y social. Al respecto, De Castro señala que los derechos humanos son el “conjunto de facultades o poderes que le corresponden a cada uno de los miembros de la especie humana en razón de su propia humanidad” (De Castro, 2004, pág. 103). En otras palabras, son el reconocimiento de lo que es propio del ser humano dentro de su vida en sociedad. Por lo que, como normas, obligan a los gobiernos a tomar acciones en favor de las personas, para así garantizar el disfrute de los derechos e impedir que estos sean limitados, restringidos o condicionados.

Luis Fernando Astorga agrega que los derechos humanos encierran una serie de características. En primer lugar, deben ser universales; es decir, deben cubrir a todos los seres humanos, sin excepción. Además, han de ser inalienables e intransferibles, por lo que nadie puede renunciar, ceder o ser despojado de ellos. Por último, los derechos humanos deben ser tanto indivisibles como interdependientes, por lo que han de ser vistos como un conjunto integrado de garantías, en donde unas dependen de las otras (Astorga, 2007). Así lo expresa con claridad la Declaración y Programa de Acción de Viena, en su punto 5°: "Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso" (Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993).

Como la construcción histórica de los Derechos Humanos se desarrolló en función de las luchas por la dignidad y libertad, esta rama del derecho no presenta un cuerpo codificado. Por esta razón, las normas en materia de derechos humanos están dispersas a lo largo de diversos instrumentos como declaraciones, tratados y pactos internacionales. De acuerdo a Gregorio Peces-Barba, es posible identificar tres etapas en la evolución histórica de los derechos humanos: positivización, generalización e internacionalización (Peces-Barba Martínez, 1984, págs. 134-137). Veamos brevemente cada una de ellas.

El primer proceso, positivización, se inicia desde la progresiva toma de conciencia de la necesidad de dotar a la idea de los derechos de un estatuto jurídico que permita su aplicación eficaz y la protección real de los titulares de los mismos. Esta etapa se destaca por el proceso de constitucionalización de los derechos fundamentales, que empiezan a ser recogidos en los textos constitucionales, pasando a ser así parte de la norma superior en los ordenamientos jurídicos. La positivización permite

que los derechos fundamentales se desarrollen, apliquen y garanticen a través de determinadas normas (Peces-Barba Martínez, 1984, pág. 160).

En definitiva, en esta primera etapa se entendió que para darle plena efectividad a los derechos hacía falta su juridización. Ejemplos de los primeros pasos dados en esa dirección son: la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia (12 de junio de 1776) que afirmaba "que todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes y tienen ciertos derechos innatos, de los que, cuando entran en estado de sociedad, no pueden privar o desposeer a su posterioridad por ningún pacto, a saber: el goce de la vida y la libertad con los medios de adquirir y poseer la propiedad y de buscar y obtener la felicidad y la seguridad [...]"; la Declaración de la Independencia de Estados Unidos (4 de julio de 1776) fue en la misma dirección: "[...] Sostenemos por evidentes, por sí mismas, estas verdades: que todos los hombres son creados iguales: que son dotados por su creador de ciertos derechos inalienables; entre los cuales está la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad [...]". Por último, la Declaración Francesa de 1789, en su artículo 16, establecía que: "toda sociedad en la cual la garantía de los Derechos no está asegurada ni la separación de los poderes establecida, no tiene constitución".

En esta primera etapa, los derechos humanos se presentaban como una propuesta válida para todos los hombres, de los que todos eran titulares, es decir que nacían ya con la característica de la generalidad. Pero en realidad ello no era así en los hechos, algunos derechos como el de propiedad calificados como "inviolable y sagrado" se restringía únicamente a los hombres propietarios. Otro derecho que tampoco se correspondía con esta supuesta generalización era el derecho de sufragio que no se otorgó inicialmente a todos, sino que las solemnes declaraciones de derechos naturales e iguales para todos coexisten con la existencia política de un sufragio censitario limitado a

algunas categorías de ciudadanos, por razones económicas, culturales o raciales.

Sobre esta “supuesta” universalidad de los derechos, Jaramillo Sierra expone una crítica central. Sostiene que mientras que los derechos se atribuyen la representación de los ‘humanos’, en verdad, históricamente sólo han dado cuenta de hombres que reúnen determinadas características y no otras; “[…] los derechos no son sino el resultado de la historia discursiva de algunos grupos que actualmente tienen más poder que otros y reclama que la pretensión misma de la universalidad es imperialista” (Jaramillo Sierra, 2003, pág. 21).

El segundo proceso que registra Gregorio Peces-Barba es el de generalización, que consiste en la extensión de los derechos humanos –que hasta entonces sólo se les reconocía a la clase burguesa- a todos los sujetos y colectivos que no los poseían. El proceso de generalización es el intento de compaginar la idea de igualdad formal con la de la universalidad, y con ello extender la satisfacción de los derechos a todos los sujetos. Esta etapa se caracterizará por el abandono de construcciones en las que prima el tono filosófico, realizándose otras que buscan dar a los derechos y las libertades una realización jurídica no abstracta sino concreta. “La atención a la situación concreta, al contexto en el que se sitúan las demandas y las necesidades de los seres humanos, es también un rasgo de este proceso, desde el que se entiende la aparición de los derechos económicos, sociales y culturales” (De Asís Roig R. , 2006, pág. 36).

El tercer proceso se lo denomina de internacionalización. Se desarrolla en el siglo XX y particularmente después de la II Guerra Mundial, al reconocerse la insuficiencia de una protección a nivel estatal, que siempre puede encontrar su límite en “la razón de estado”. Se considera, desde entonces, a la soberanía como un escollo u obstáculo a vencer para la organización y para la protección de los derechos

humanos. Por lo tanto, la internacionalización tiene como objetivo superar la idea de que dentro de cada Estado se deben respetar y garantizar los derechos humanos allí convertidos en normas jurídicas. Los derechos humanos superan las barreras de los estados nacionales y son patrimonio de toda la humanidad.

Se puede ubicar el inicio de esta etapa en 1948, cuando la Declaración Universal de Derechos Humanos adquiere forma a través de la acción de organismos internacionales, tales como Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, etc. Entonces, los Estados que forman parte de estos organismos llegan a consensos que luego se plasman en los Pactos y Tratados, y los Estados firmantes se comprometen a cumplir con lo acordado. Los instrumentos que dieron nacimiento al derecho internacional de los derechos humanos no hicieron ninguna referencia a la especificidad de las personas con discapacidad. Tanto la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) reconocen la igualdad ante la Ley y la no discriminación de todas las personas como principios fundamentales de los derechos humanos, pero sin reconocer ni registrar la especificidad del colectivo con discapacidad. El modelo médico/rehabilitador -hegemónico durante todo el siglo XX- supuso la invisibilización del colectivo con discapacidad y en consecuencia, consagró la exclusión del ejercicio de sus derechos por una falsa afirmación de igualdad y universalidad. En el proceso de generalización de los derechos humanos, las personas con discapacidad no tuvieron lugar, y ello se debe a que el modelo médico no reconoce que este sea un colectivo con capacidad para ejercer sus derechos (modelo que desarrollamos en el capítulo primero). Esta filosofía rehabilitadora se ha visto claramente reflejada en el marco legal nacional como en el mundo del derecho internacional de los derechos humanos.

A estos tres procesos, Norberto Bobbio añade un cuarto al que denomina proceso de especificación, “consistente en el paso gradual, pero cada vez más acentuado, hacia una ulterior determinación de los sujetos titulares de los derechos” (Bobbio, 1991, pág. 98). La especificación se ha ido produciendo bien respecto al género (reconocimiento de diferencias específicas de la mujer respecto al hombre), respecto a la edad (derechos de la infancia, de la ancianidad), o las limitaciones propias de las personas con discapacidad. Es recién en esta etapa, a finales del siglo XX, donde se reconoce que los modelos genéricos de titulares de derechos humanos no son suficientes para garantizar los derechos de aquellos colectivos o grupos que sufren discriminaciones *de facto* en las sociedades, como es el caso de las personas con discapacidad.

Como ha señalado Peces-Barba, la especificación se produce en relación con los titulares y en relación con los contenidos. En relación con los titulares, la especificación matiza la idea del ser humano genérico, tomando en cuenta circunstancias relevantes en las que los individuos se encuentran, como condiciones sociales o culturales relevantes, condición física especial, situación de personas en relaciones sociales (Peces-Barba Martínez, 1984, pág. 180). De ahí su estrecha relación con el proceso de generalización. Respecto a los contenidos, se caracteriza por la aparición de nuevos derechos, tales como el medio ambiente, el desarrollo o la paz (Rodríguez Palop, 2002).

Este breve recorrido por la historia de los derechos humanos constituye también un recorrido de la lucha de las minorías activas contra las discriminaciones y las opresiones de diversos colectivos que han impulsado transformaciones en el contenido de las reivindicaciones, las prioridades políticas y los ámbitos de disputa y conflicto en el mundo contemporáneo. Como ha sostenido Hannah Arendt, los derechos humanos no se agotan en el conjunto de normas nacionales e

internacionales instituidas para la protección de las personas, sino que es algo que podemos reivindicar y que es el acto de su reivindicación el que le otorga a los derechos su significación moral específica. En este sentido, el paradigma de los derechos humanos se inscribe en la historia de las luchas por la emancipación: de una parte, recoge reivindicaciones anteriores (tanto de aquellas que llegaron a plasmarse en normas como de otras tantas que no siguieron ese curso) mientras que, por otra, hace suyas estas aspiraciones y pasa a ser el motor de estos reclamos (Arendt, 2006). En la próxima sección realizaremos un recorrido por las normas legales vigentes en Argentina.

Legislación sobre discapacidad en Argentina. Avances y contradicciones a la luz de los movimientos locales de discapacidad.

En Argentina, fue recién a principios del siglo XX cuando apareció la primera mención a la materia, aunque no se refería al término "discapacidad" –que se forjó varios decenios más tarde– sino a casos particulares de personas ciegas, sordas, lisiadas, etcétera. En particular, en 1908, la Ley N° 5.796 nacionalizó la primera escuela especial privada, fundada y dirigida por el ciego italiano Francisco Gatti, para instrucción primaria y talleres (Fundación Par, 2008, pág. 85). Posteriormente, se sancionaron un conjunto de normas nacionales con el propósito de "asistir" a los "inválidos" (así se los denominaba), especialmente a las personas ciegas: la Ley N° 9.339, de 1913, creó la Institución Argentina de Ciegos, la que posteriormente se transformó en el Patronato Nacional de Ciegos (1939); la Ley N° 13.337, de 1948, reconoció a "los ciudadanos bajo bandera que se invaliden para el trabajo" a solicitar una pensión al Honorable Congreso de la Nación; la Ley N° 13.648, de 1949, otorgó a los ciegos indigentes un pase gratuito para viajar en el transporte público en la Capital Federal y en los territorios nacionales; y, finalmente, la Ley N° 13.926, de 1950, estableció la inclusión personas ciegas en la Administración Pública Nacional, en una proporción de una cada cien.

Luego de la segunda mitad del siglo XX, hubo grandes avances normativos, producto de la movilización social. Tengamos presente que los reiterados y acentuados brotes de parálisis infantil que Argentina sufrió desde 1906 (Lardies González, 1947), fueron aumentaron hacia la década de 1950. Entre 1906 y 1932 se produjeron 2.680 casos (Marque, 1936, pág. 1537). En los 10 años que transcurrieron entre 1932 y 1942 hubo 2.425 enfermos, cifra que se incrementó durante 1942 y 1943, y llegó a ser de 2.280 casos (Ramacciotti, 2006). En el brote de fines de 1942, la imprevisión signó la actividad sanitaria, puesto que no existía alojamiento para los pacientes, aparatología para los tratamientos ni personal especializado, por ejemplo, enfermeras y kinesiólogos. La Segunda Conferencia para el Bienestar del Lisiado, realizada el mes de octubre de 1946, fue un escenario propicio para reclamar una activa intervención de las autoridades por medio de la creación de un “Centro o Instituto para el tratamiento de la Parálisis Infantil” (Reggi, 1946).

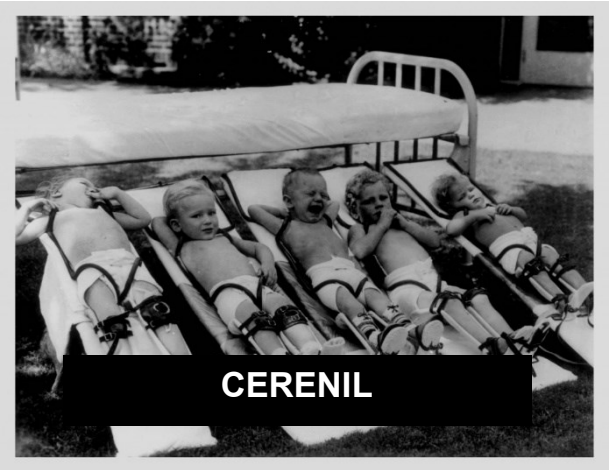
En este contexto, en 1950, un conjunto de personas con secuelas de poliomielitis creó el Club Marcelo J. Fitte, Pro-Ayuda al Afectado a la parálisis infantil (llamado, a partir de 1958, “Pro Superación del Lisiado”). Este fue el primer club exclusivamente integrado y destinado para personas con discapacidad, el cual cuestionó la mirada asistencialista que reducía a la discapacidad al fin de la vida, prescribiendo la máxima de que ningún “lisiado podía abandonarse en la inactividad o la indolencia” (Ferrante, 2012).

Vista aérea de CERENIL. Carlos Luis Mafferi para Fotos de Familia Diario la Capital

En la ciudad de Mar del Plata, en mayo de 1952, el médico cirujano especializado en ortopedia y rehabilitación, Juan Tesone, fundó el Centro de Rehabilitación para los Niños Lisiados (CERENIL). Esta organización civil sin

fines de lucro, tenía por finalidad el tratamiento integral de niños lisiados. Abarcaba la formación del personal técnico, la preparación de los padres para la atención de los niños afectados de polio, la información y educación de la comunidad para su integración, como también la experimentación e investigación para mejorar los métodos usados en rehabilitación (Alvarez, 2013).

El gran brote de polio se produjo en 1956, cuando se registraron casi 6.500 casos y su impacto llego a reflejarse en las tasas de mortalidad general y la de mortalidad infantil de 1957. Ello dejó en evidencia la importancia de capacitar al personal de salud para dar respuesta a ese problema. Para ello, en 1956, el gobierno argentino creó la Comisión Nacional de Rehabilitación del Lisiado del Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública (Decreto Nº 5.433). Este ente, que manejaría toda la rehabilitación en Argentina, contó con asesoramiento técnico de Naciones Unidas y la Organización Mundial de la Salud y estaba dirigido por médicos y pediatras que habían trabajado en la lucha contra la epidemia de poliomielitis. La Comisión Nacional de Rehabilitación del Lisiado (CONAREL) fue la primera institución oficial dedicada a la rehabilitación de los discapacitados del aparato locomotor, construida bajo el modelo médico hegemónico a nivel local (Alvarez, 2013). A través de esta comisión, se crearon el Instituto de Rehabilitación del Lisiado (IREL), el Centro Nacional de Rehabilitación Respiratoria “María Ferrer”, las Escuelas de Terapia Ocupacional y Ortesis y Prótesis, y carreras auxiliares de la fisiatría. “Para ello, se contratarían a profesores del



Niños afectados de poliomielitis, en 1950.
Carlos Luis Maffer, Diario la Capital

exterior especializados y se becarían a profesionales argentinos para que estudiaran en el exterior" (Ferrante, 2012, pág. 42).

En 1959, mediante Ley N° 15.224, se amplió el alcance de las pensiones otorgadas por Ley N° 13.337 a todas aquellas personas "que se encuentren incapacitadas para trabajar, víctimas de atentados o atropellos provocados por razones políticas, gremiales o actos derivados o conexos a ellas". En 1960, se sancionaron las Leyes N° 14.849 y 15.402. La primera estableció la gratuidad de la producción de los por entonces Talleres Gráficos del Sistema Braille; la segunda creó la Dirección Nacional Editora Braille. Posteriormente, en 1961, la Ley N° 16.602, estableció un régimen especial de jubilaciones a favor de los ciegos.

Frente de Lisiados Peronistas

Foto de Bellota, Araceli, "El presente de la historia", 15 de junio de 2017

Durante el período 1967-1973, el Club Fitte transmitió en los editoriales de su revista las constantes quejas de las personas con discapacidad que reclamaban una gestión real de la CONAREL en favor del derecho al trabajo: "[...] el 90 por ciento de los lisiados rehabilitados no trabaja. Gran cantidad piden limosna y otros tantos viven del mantenimiento de la familia. Muchos quedan en cotolengos, asilos. Es el lisiado un vago? […] Ya es hora de que nos revelemos. De que se dé a conocer nuestra fuerza y nuestra razón. […] Ya estamos cansados de promesas. El hambre y la necesidad nos esperan. Nosotros también somos ciudadanos (Club Marcelo J. Fitte, 1967). En concreto, exigían que el Estado instrumente un cupo laboral de personas con discapacidad, inspirado en la ley británica homóloga. Sin embargo, las autoridades de la CONAREL no atendieron el reclamo (Ferrante, 2012, pág. 45).

En este contexto, los lisiados que trabajaban en el Hogar Escuela de ACIR, de clase baja y de provincias del interior del país, cuestionaron la explotación a la que eran sometidos por parte de la escuela de oficios que les pagaban un pecundio que sólo les alcanzaba para cigarrillos. También denunciaron que no les daban de comer y que sólo realizaban beneficencia a través de ellos (Sbriller, 2016). Exigían romper con el modelo de dominación ejercido por el modelo médico hegemónico y caritativo sobre la discapacidad, aquel que concilió la idea de la concepción capitalista del Hombre sano y productivo para ser reconocidos como trabajadores, su lema: “Los lisiados seremos artífices de nuestro propio destino, nunca un instrumento de la ambición de nadie”. En 1971, fundaron su propio espacio, el Club Integración Deportista Discapacitados de Argentina (CIDEDA). Esta organización nucleaba a mendigos, trabajadores ambulantes, que tomaban alcohol, “eran los negros del bajo” (Sbriller, 2016, pág. 7). CIDEDA representó la lucha de clases y constituyó el Frente Rengo Peronista, integrado entre otros por José Poblete Roa, Gilberto Rengel Ponce y Alejandro Alonso, que ante el pedido del General Perón pasó a denominarse Frente de Lisiados Peronistas (FLP), una agrupación de personas con y sin discapacidad que, sumándose a reclamos colectivos de la época, reivindicaban los derechos sociales (Bregain, 2012). Como bien describe Martín Caparrós, esta organización llegó a estar constituida por más de doscientas personas que concurrían a las marchas con sus muletas, sillas de ruedas y lazarillos, un espectáculo en sí mismo (Caparrós, 1999). El grupo se convirtió pronto en un habitué de las manifestaciones que siguieron el ascenso y la caída de Cámpora, el retorno de Perón y las rupturas del justicialismo. Era un

Foto de La revolución de los rengos (Sbriller, 2016)

blanco cantado para los escuadrones. En 1973, sus miembros tomaron el Instituto Nacional de Rehabilitación y cortaron la Av. Libertador. La consigna era: “Muertos o libres, jamás explotados por la falsa beneficencia y en los carteles se leía: No pedimos limosna. Solamente Queremos Nuestros Derechos” (Bregain, 2010).

Con la muerte del presidente Juan Domingo Perón y la persecución a militantes de izquierda por parte de la Alianza Anticomunista Argentina, el Frente de Lisiados Peronistas se disolvió a mediados de 1974 y se reconvirtió en la Unión Nacional Socioeconómica del Lisiado (UNSEL). La adopción de este nombre expresaba un cuestionamiento a la mirada médica de la discapacidad, ya que desplazaba el “problema de la discapacidad del ámbito prestacional y médico e intervenía en las relaciones de fuerza que definían cuál era el cuerpo legítimo, rompiendo con el esquema dualista en el cual descansa la ideología de la normalidad […]” (Ferrante, 2012, pág. 47). Esta nueva organización nucleó a las organizaciones de las más diversas discapacidades con el propósito de accionar políticamente (Sbriller, 2016) y logró que el Congreso Nacional aprobara el 30 de septiembre de 1973“la primer ley laboral para discapacitados, la Ley N° 20.923” (Rengel Ponce, 2011). Esta norma creó, con carácter de entidad descentralizada dependiente del Ministerio de Trabajo, la Comisión Nacional del Discapacitado, integrada por dos representantes de centrales de trabajadores, dos representantes del Gobierno nacional y cuatro representantes de “entidades de discapacitados”. Asimismo, esta norma estableció que “todo organismo o repartición de la administración nacional y toda

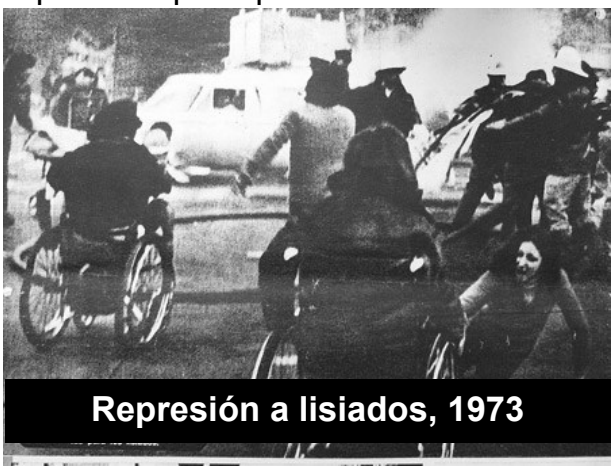


Foto de La revolución de los rengos
(Sbriller, 2016)

empresa estatal, mixta, privada quedan obligados a ocupar mano de obra hasta un cuatro por ciento (4%) como mínimo del total de plazas de trabajo existentes, proporcionando empleo a discapacitados, cuando estos reúnan las condiciones de idoneidad para el cargo". Sin embargo, esta ley no entró nunca en vigencia (Bregain, 2010).

La dictadura cívico militar de 1976 no respetó a "inválidos ni lisiados" (Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, 2010). El 28 de noviembre de 1978, perseguido por la dictadura militar, José Poblete fue secuestrado y desaparecido en la vía pública, en Plaza Once, junto a su compañera de vida y militancia Gertrudis Marta Trudy Hlaczik, ambos usuarios de silla de ruedas. Con ellos, también secuestraron a la hija de ambos, Claudia Victoria, de 8 meses y 3 días de vida (Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, 2010)[5].

A nivel internacional, Argentina fue designada como el miembro del Comité de las Naciones Unidas encargado de la preparación y organización del Año Internacional de los Impedidos (1981), el cual solicitaba a los distintos países el estudio de las posibilidades de adopción de normas acordes con los principios y recomendaciones emanadas de los entes internacionales. Aquel impulso internacional fue acompañado por organizaciones como la Federación Argentina de Entidades Pro-Atención a las Personas con Discapacidad Intelectual (FENDIM), y encontró particular receptividad en algunos altos oficiales de las Fuerzas Armadas. Se conformó, entonces, la Corporación Argentina de Discapacitados, bajo la tutela de la Directora Nacional de Rehabilitación, la cual redactó un anteproyecto de ley integral de la

[5]La pareja fue torturada en el ex Garage Olimpo, un predio que dependía del primer cuerpo del Ejercito a cargo de Carlos Guillermo Suárez Mason identificándose a Julio Simón, alias, el Turco Julián y Juan Antonio del Cerro, alias, Colores, como los autores de las mayores atrocidades. Su hija Claudia Victoria, nacida el 25 de marzo de 1978, en el Hospital de Clínicas, fue apropiada por militares, conoció su historia y recuperó su verdadera identidad en el año 2000 gracias a la lucha de las Abuelas de Plaza de Mayo y sus apropiadores –el teniente coronel Ceferino Landa (teniente del Ejército en 1978, mencionado en el informe de CONADEP, publicado en Nunca Más como represor y su mujer Mercedes Moreira, progenitores falsos- presos y condenados a 9 años y medio y a 5 años y medio de reclusión, respectivamente (Ginsberg, 2000).

temática de la discapacidad[6] (Fundación Par, 2008, pág. 87; Acuña & Bulit Goñi, 2010, pág. 140).

Debemos tener presente que, en un Estado Burocrático-Autoritario como el de la Argentina de entonces, se registraba una concentración de los mecanismos de decisión estatal, una fuerte tendencia al restablecimiento del principio de autoridad en todos los niveles de gobierno, "procurando que el proceso decisorio se ajuste a una estructura piramidal donde se respeten las jerarquías formalmente establecidas" (Oszlak, 2015, pág. 180). En este escenario, la definición de problemas se realizó bajo un contexto de impermeabilidad, lo cual trae como consecuencia que el proceso se haga desde una lógica endógena. En consecuencia, los problemas públicos son percibidos por los especialistas gubernamentales de cada área política, y es en estos ámbitos donde se produce el diálogo y el ajuste mutuo del que se hablaba, y no en el proceso de la deliberación de los problemas públicos. Como consecuencia, estos problemas son definidos en el interior de la estructura gubernamental y no junto a los demás actores sociales y políticos que configuran el espacio público (Montecinos Montecinos, 2007). Cuando el régimen militar dictó el Decreto-Ley N° 22.431, en 1981, constituyendo el "sistema de protección de los discapacitados" lo hizo para mostrar en el plano internacional que en el país se respetaban los derechos humanos (Bregain, 2010). Esta norma cristalizó la mirada médica, naturalizándose los requisitos de entrada al campo: poseer una discapacidad estatalmente certificada, poseer un apto psico-físico y no ser "peligroso para terceros" (Ferrante, 2012). El Estado, como detentador de la violencia simbólica (Bourdieu, 1999), definió a la discapacidad como un déficit anclado en un organismo individual, médicamente certificado, que genera una alteración funcional temporaria

[6] Por entonces, la dictadura militar (1976-1983) había decidido clausurar el Congreso y sustituirlo por una Comisión de Asesoramiento Legislativo (CAL), con funciones consultivas. De acuerdo al art. 5 del Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional se atribuía al Poder Ejecutivo la facultad de sancionar y promulgar leyes.

y permanente que significa una “situación de desventaja en función de la edad y el medio social” (Ley N° 22.431, artículo 2). Su pilar es un paradigma normalizador, entendido como la posibilidad de que las personas “discapacitadas” lleven una existencia tan próxima a lo normal como sea posible (Rubio Jurado, 2009). También es importante destacar que esta norma habilitaba el acceso a los “servicios” sólo a aquellos “discapacitados” que poseían un certificado, expedido por una autoridad sanitaria. Esta certificación, conocida desde 2001 como Certificado Único de Discapacidad[7], no precisa “el grado por incapacidad”, sino que acredita que la persona tiene una discapacidad y el Estado Nacional debe velar por los beneficios que el mismo le concede (Nassif & Nassif, 2019, pág. 65). Con la dictadura cívico-militar, se retornó al concepto de discapacidad como secuela a rehabilitar, desconociendo el carácter político marcado por la UNSEL. “La dictadura no sólo eliminó físicamente a los ‘Rengos de Perón’ sino también aquellas reivindicaciones políticas que el colectivo más amplio de la USEL había logrado. La reivindicación de la USEL era de avanzada porque reconocían el carácter político de la discapacidad” (Ferrante, 2012, pág. 48).

A diferencia del enfoque actual de los derechos humanos sobre la discapacidad que instaura la Convención Internacional de Naciones Unidas (donde lo central es “transformar a la sociedad” en una sociedad inclusiva), la Ley N° 22.431 planteó una intervención estatal activa orientada hacia la asistencia social, el trabajo protegido, la educación especial y los tratamientos médicos de rehabilitación, entre otros (Palacios, 2007). Sin embargo, esta norma no registró de forma expresa al empleo ni a la accesibilidad como derechos. Tampoco reconoció la necesidad de suprimir las barreras arquitectónicas, culturales, comunicacionales en los diferentes espacios de la vida urbana.

[7] El Certificado Único de Discapacidad se encuentra regulado específicamente en la Ley N° 25.504 del año 2001

Esta norma, en su artículo 8°, reconoció la obligación del “Estado Nacional, sus organismos descentralizados y autónomos, las entidades públicas no gubernamentales, las empresas del Estado y la municipalidad de Buenos Aires”” de contratar en su planta al menos 4% de discapacitados (Bregain, 2010); pero, sin embargo, no previó ningún sistema de control para garantizar el respeto de esta tasa de empleo. Es decir, se consolidó la relación de desigualdad previa que la discapacidad supone en un contexto capitalista (Rosato, y otros, 2009). Asimismo, se reguló la concesión u otorgamiento de bienes del dominio público o privado “del Estado nacional o de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires” para la explotación de pequeños comercios. Finalmente, se apoyó la creación de talleres protegidos de producción y se encomienda al Ministerio de Trabajo a regular el régimen laboral en los mismos.

Respecto de la accesibilidad, la Ley N° 22.431 no estableció las pautas de la accesibilidad en el transporte; ello ocurrió recién a partir de la modificación de sus artículos 20°, 21° y 22°, producto de la sanción de la Ley N° 24.314, en 1994. Su nuevo articulado establecía “la prioridad de la supresión de barreras físicas en los ámbitos urbanos arquitectónicos y del transporte [...] con el fin de lograr la accesibilidad para las personas con movilidad reducida” (art. 20). Esta norma también reemplazó la definición “personas discapacitadas que utilicen sillas de ruedas”, ampliando el universo “personas con movilidad reducida”. Desde entonces, se entiende por accesibilidad “la posibilidad de las personas con movilidad reducida de gozar de las adecuadas condiciones de seguridad y autonomía como elemento primordial para el desarrollo de las actividades de la vida diaria sin restricciones derivadas del ámbito físico urbano, arquitectónico o del transporte, para su integración y equiparación de oportunidades” (art. 20).

Las barreras físicas urbanas, que la norma busca suprimir, son las existentes en las vías y espacios libres públicos, y están referidas a

Foto de Mellado, Raúl para Alamy, Barcelona, España.

itinerarios peatonales, escaleras y rampas, parques, jardines, plazas y espacios libres, estacionamientos, señales verticales y elementos urbanos varios, así como a obras en la vía pública. Para cada una de ellas la ley contempla criterios que tienden a asegurar su accesibilidad. Las barreras arquitectónicas son las existentes en los edificios de uso público y en los de vivienda, que la ley pretende suprimir siguiendo

criterios de “adaptabilidad[8], practicabilidad[9] y visitabilidad”[10] (art. 21).

El art. 22 está referido a las barreras en el transporte, tanto en el acceso como en la utilización, ya sea a través de medios propios o públicos, terrestres, aéreos o acuáticos, de corta, media y larga distancia. Se establecen criterios para los vehículos, las estaciones de transporte y se garantiza el libre tránsito y estacionamiento para los vehículos particulares de las personas con movilidad reducida.

[8]Por adaptabildad entiende la posibilidad de modificar en el tiempo el medio físico con el fin de hacerlo completa y fácilmente accesible a las personas con movilidad reducida.

[9]La practicabilidad hace referencia a la adaptación, limitada a condiciones mínimas, de los ámbitos básicos para ser utilizados por las personas con movilidad reducida.

[10]El concepto de visitabilidad está relacionado con la accesibilidad estrictamente limitada al ingreso y uso de los espacios comunes y un local sanitario que permita la vida de relación de las personas con movilidad reducida.

Esta nueva norma estipula que las adecuaciones relativas a barreras urbanas y en edificios de uso público deben determinarse por la vía reglamentaria, pero no pueden exceder el plazo máximo de tres años. También define que en toda obra nueva o de remodelación de edificios de vivienda, la aprobación de los planos requiere la inclusión de los criterios establecidos. Para las adecuaciones del transporte público se establece un plazo máximo de un año, contado a partir de la reglamentación de la norma (Acuña & Bulit Goñi, 2010, pág. 156).

El decreto reglamentario fue dictado recién tres años y medio después de sancionada la ley, registrado bajo N° 914/1997. Ello generó que los plazos previstos para realizar las adecuaciones urbanas y de edificios de uso público, que debían establecerse por vía reglamentaria, se vencieran antes de que el reglamento los estableciera. En el apartado 3° del presente capítulo nos detendremos en las precisiones que se especifican en este decreto.

A nivel internacional, fue también en la década del noventa cuando aparecieron registros de la especificidad del colectivo en cuestión, en diferentes debates y documentos de Naciones Unidas. Por ejemplo, el 25 de junio de 1993, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos aprueba la Declaración de Viena, y reafirma la universalidad de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, sin reservas para las *personas con discapacidades*. Seguidamente, en 1995, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Naciones Unidas aprobó la Declaración de Copenhague sobre el Desarrollo Social reconoce que las personas con discapacidad constituyen una de las mayores minorías del mundo y deben ser incluidas en el desarrollo social (25. b).

En junio de 1999, se consolidó el proceso de especificación de los derechos humanos al que alude Bobbio, cuando la Organización de Estados Americanos aprueba el primer tratado sobre la situación de discapacidad, la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad. Este

tratado, aprobado en Argentina mediante Ley N° 25.280, hace un inventario de las principales políticas públicas que pueden tener relación con la promoción de derechos de las personas con discapacidad y exhorta a los gobiernos a ponerlas en práctica (Eroles, 2008, pág. 24). Tiene como objetivos la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad (art. 2°). Con ese propósito, los Estados Parte se comprometen–entre otras cosas- a: adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo laboral o de cualquier otra índole, para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración en los diferentes ámbitos. Sin embargo, debemos tener presente que esta convención específica sigue sosteniendo el modelo rehabilitador, conceptualizando la discapacidad como una "deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria", donde se entiende al entorno económico y social como un agravante (art. 1°).

Finalmente, a nivel global, se produjo el cambio definitivo de paradigma hacia el modelo social con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, aprobados el 13 de diciembre de 2006 en la Sede de Naciones Unidas, en Nueva York, Estados Unidos. Este tratado se propuso como objetivo "promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente" (art. 1°). De este modo, y en aplicación del principio de no discriminación, uno de los objetivos fundamentales de la Convención ha sido, por un lado, adaptar las normas pertinentes de los Tratados de derechos humanos existentes, al contexto específico de la discapacidad. Ello significa el establecimiento de los mecanismos para garantizar el ejercicio de dichos derechos por parte de las personas con discapacidad, sin discriminación

y en igualdad de oportunidades que el resto de personas (Palacios, 2007, pág. 55).

La Convención señala que “la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones, con las demás” (preámbulo, inc. f). Esta moderna definición de la discapacidad tiene inicialmente dos implicancias en el ámbito de las políticas públicas: i) su diseño debe ser flexible y su implementación, revisada con frecuencia para adecuarse a la evolución de la temática de la discapacidad; y ii) el eje de las acciones no está en las “personas con discapacidad” sino en el contexto social en el que ellas tienen derecho a desenvolverse. Ambos puntos someten a dura prueba las políticas públicas tradicionales para abordar la discapacidad, que aún conservan la concepción del modelo médico-rehabilitador.

En relación al derecho al trabajo y el empleo, esta norma obliga a los Estados Partes a reconocer el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de adquirir recursos económicos mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad. Los Estados Partes salvaguardarán y promoverán el ejercicio del derecho al trabajo, incluso para las personas que adquieran una discapacidad durante el empleo, adoptando medidas pertinentes, incluida la promulgación de legislación (art. 27°).

En relación al derecho a la accesibilidad, esta norma obliga a los Estados Partes a adoptar las medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, “al entorno físico, el transporte, la información y las

comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales [...]" (art. 9º). En otras palabras, se propone asegurar la inclusión a través de la eliminación de las distintas barreras en los distintos ámbitos y aspectos de la sociedad.

Finalmente, resta decir que este tratado de derechos humanos contiene una serie de derechos sustantivos (educación, salud, empleo), pero éstos son abordados desde la perspectiva y la fórmula de la no discriminación, utilizando las herramientas del derecho antidiscriminatorio. No se buscó crear nuevos derechos, sino asegurar la aplicación del principio de no discriminación en cada uno de los derechos, de manera transversal a todo el texto. Para la Convención, las personas con discapacidad “incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás” (art. 1). Aunque, en parte, mantiene el marco conceptual del modelo biomédico definiendo la discapacidad desde la deficiencia, la CDPCD adopta con claridad y contundencia un enfoque dinámico que permite adaptaciones a lo largo del tiempo y diversos entornos socioeconómicos, y hace hincapié en que lo que provoca la situación de discapacidad es la interacción con diversas barreras. Esto implica que la remoción de esas barreras supone la superación de la limitación o el impedimento.

A nivel doméstico, la Convención de Naciones Unidas y su protocolo facultativo fueron ratificados por Argentina a través de la Ley N° 26.378, en 2008. Posteriormente, en 2014, se activó el procedimiento constitucional para elevar estos instrumentos jurídicos a la jerarquía constitucional, cuestión que se concretó mediante Ley N° 27.044. Ello significó un importante avance en el plano formal, desde un abordaje sociológico, pero no fue suficiente para transformar los esquemas de

percepción y las prácticas sociales que convierten a la discapacidad en una forma de dominación (Soto Martín, 2011).

Desde entonces, el término “modelo social” se hizo de uso corriente por parte de políticos, organizaciones de personas con discapacidad, e incluso en expedientes legislativos, pero ello no fue acompañado por “demasiada información sobre su origen ni -sobre todo, su significado” (Palacios, 2008, pág. 106). Como explica Ferrante, esta mayor propagación del modelo social, en ciertos casos, trivializó su concepto, en vez de promover la transformación social. Esta autora explica que -a causa de las consecuencias del neoliberalismo-, las necesidades sociales se privatizaron y el Estado mínimo restringió su acción focalizada a la población “vulnerable” (Ferrante, 2014). En consecuencia, se siguieron sosteniendo a las políticas en el paradigma rehabilitador, como en el caso argentino, lejos de la mirada acorde al modelo social.

Nuestro país, como la mayoría de los países del mundo, ha ratificado rápidamente la CDPCD, pero nunca avanzó en la actualización y rediseño de sus políticas públicas para el colectivo con discapacidad, permaneciendo aún vigente la Ley N° 22.431, de la década de 1980. Las distintas modificaciones que el Congreso Nacional realizó sobre esta norma fueron muy puntuales sobre distintos artículos, y todas fueron anteriores al año 2008.

Conclusiones.

A pesar del desarrollo de la etapa de especificación de los derechos humanos y el surgimiento de tratados internacionales sobre la discapacidad a fines del siglo XX, Argentina tiene aún pendiente la revisión normativa integral, que coloque el acento en la eliminación de las distintas barreras existentes en la sociedad, y ya no en las personas que sufren esas limitaciones. Como bien lo expresa Demetrio Casado Pérez en el prólogo del libro de Liliana Pantano, “la sociedad, en efecto, no es sólo el escenario en el que acontece el problema sino que es un

personaje importante del drama. La sociedad discapacita y rehabilita, segrega y agrega. La sociedad, por ello, ha de ser objeto de intervenciones que la hagan cada vez menos agresiva y más accesible, menos áspera y más hospitalaria, menos normativa y más tierna" (Pantano, 1987). De esta manera aparece la sociedad como actor, como incidente, como agente provocador de resultados (positivos o negativos, justos o injustos) y no sólo como lugar del acontecer. Y la sociedad actúa a través de las instituciones o asociaciones que le dan vida, a través de las personas –en su carácter social– y de todas sus entidades representativas (Fundación Par, 2008, pág. 114).

Luego de la ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad por parte de Argentina, el Congreso Nacional otorgó a este tratado rango constitucional. Ello significa que la CDPCD se encuentra por en la cima del marco legal nacional, y cualquier norma que le sea contraria resulta incompatible y por tanto debe ser modificada y/o derogada. En virtud de la Ley N° 22.431 no ha sido redefinida de forma integral a la luz de este tratado de derechos humanos, se continúa sosteniendo la mirada del modelo médico-rehabilitador de la discapacidad. Ello exige al Parlamento que -de manera urgente- actualice la legislación nacional y aplique un enfoque de derechos humanos en cuanto a un sistema de protección integral y de un sistema de prestaciones básicas para las personas con discapacidad. Como sostiene Axel Honneth, para lograr que la inclusión social sea efectiva es necesario garantizar cumplimientos materiales, y esto no tiene que ver con los tiempos, sino con voluntades políticas y compromisos asumidos por los Estados nacionales (Honneth, 2006).

Es imposible pensar en la igualdad de oportunidades de este colectivo cuando el sistema de protección integral ha quedado caducado, sosteniendo un paradigma asistencialista, tutelar y rehabilitador que no aplica la CDPCD y se contradice con los principios que la misma establece. A continuación, en los siguientes dos capítulos, pondremos el

foco en cómo la Ley N° 22.431 –y sus modificatorias- ha abordado dos problemáticas concretas, la existencia de barreras físicas en el transporte ferroviario y la exclusión en el ámbito laboral.

Capítulo 3. LA ACCESIBILIDAD FÍSICA. Política pública para el transporte ferroviario de pasajeros y sus resultados

Para lograr la efectiva inclusión social del colectivo con discapacidad es necesaria la implementación de políticas públicas que eliminen las barreras que producen las limitaciones en la sociedad. Las barreras físicas –a diferencia de otras como las culturales- son fáciles de erradicar porque sólo requieren de obras concretas, como la instalación de rampas donde hay escalones, o de ascensores donde hay escaleras. El objetivo de este título es evaluar la efectividad de esta política en su propósito de hacer efectivo el derecho a la accesibilidad física. A lo largo de este capítulo, analizaremos el concepto de accesibilidad y su significado como una construcción histórica. Seguidamente, pondremos la atención sobre el programa diseñado e implementado para hacer del transporte ferroviario un transporte accesible. Finalmente, evaluaremos su efectividad para lograr su propósito. ¿Qué se entiende por accesibilidad en el marco legal? ¿Qué acciones ha llevado a cabo el Estado argentino para garantizar el derecho a la accesibilidad en el transporte ferroviario de pasajeros? ¿Han sido efectivas los programas implementados? Estas son las preguntas centrales que atraviesan este cuarto título y que intentaremos responder utilizando diversas fuentes como bibliografía especializada, diferentes normas legales, de nivel internacional y doméstico, informes de organismos internacionales y de organizaciones de la sociedad civil, expedientes de organismos públicos y publicaciones periodísticas.

Accesibilidad. Definición del concepto.

Como ocurre con la “discapacidad”, un concepto dinámico que -según los distintos paradigmas- fue transformando su definición, la accesibilidad también expresa diferentes dimensiones que deben tenerse en cuenta a la hora de garantizar la participación de las personas en la vida social. Es por eso que la accesibilidad ha sido pensada como una categoría relacional (Cames, 2006) en tanto no refiere a una dimensión aislada

sino al encuentro de la persona con un entorno accesible en sus múltiples dimensiones. En otros términos, refiere a la eliminación de las barreras arquitectónicas, comunicacionales y culturales en todos los ámbitos de la sociedad.

El concepto de accesibilidad, por lo tanto, se utiliza para nombrar el grado o nivel en el que cualquier ser humano, más allá de su condición física o de sus facultades cognitivas, puede usar una cosa, disfrutar de un servicio o hacer uso de una infraestructura. En otras palabras, la accesibilidad se logra al suprimir las distintas barreras (arquitectónicas, urbanísticas, comunicacionales, culturales, etc.) para permitir a las personas con discapacidad vivir su vida en igualdad de condiciones con aquellas personas sin discapacidad.

Entre las diferentes barreras que existen en la sociedad, la cultural es definida por Alicia Stolkiner como barrera simbólica, dado que no refiere solamente a la idea de diferentes culturas entre las personas y/o comunidades, sino que implica pensar en el imaginario social y las representaciones sociales dentro de una misma cultura. En este sentido, se advierte que “los sujetos también son constructores de accesibilidad” (Cames, 2006). Desde esta perspectiva, la definición de la accesibilidad como el encuentro entre los sujetos y los servicios no sólo considera la falta de alternativas que posibiliten la accesibilidad, sino también pone atención en las representaciones, discursos y prácticas de la población, que muchas veces no son tomados en cuenta (Heredia & Campero, 2016).

En referencia al espacio físico, Silvia Coriat plantea que la accesibilidad debe poder ser pensada como un proyecto de diseño dinámico, pero no sólo desde la dimensión material, sino también en relación al “hábitat” como constructor de relaciones sociales (Coriat, 2003). En otras palabras, la autora plantea que la concepción de la discapacidad también está atravesada por la forma en que nuestros antecesores crearon nuestro hábitat. “En un principio, el hábitat que uno

hereda es percibido como fijo, inmutable de esta forma la realidad del medio y el concepto de discapacidad interactúan entre sí. La discapacidad es tanto una idea social como un hecho físico" (Coriat, 2003, pág. 37). Por ello, esta autora afirma que la concepción de lo que constituye un espacio social apropiado para personas con discapacidad incide en la forma en que creamos nuestro hábitat. Por ello, es necesario transgredir, modificar la visión heredada para modificar el hábitat. Para Coriat, la arquitectura -y sus barreras- se convierten en un "teatro del drama humano": las escaleras no sólo producen una limitación funcional (impiden el libre desplazamiento y circulación), sino que, además, son fuente de problemas afectivos y conflictos familiares. El poder acceder o no por sus propios medios, como lo hace el resto de las personas, al espacio en que se despliegan esas relaciones impacta directamente en ellas (Coriat, 2003, pág. 37). Por ello, la arquitecta argentina nos habla de que en este proceso de construir y diseñar lo espacial (viviendas, negocios, ciudades, etc.) hay que tener en cuenta el aspecto social que conlleva pensar al espacio como configurador de las relaciones entre las personas. Al introducir en el diseño los conceptos de accesibilidad, se está planteando que "las normas de diseño accesible incluida la legislación nacional y los antecedentes internacionales, son necesarios, pero no suficientes" (Coriat, 2003).

La accesibilidad en su diseño, planificación, producción, en su sostenimiento, acompañamiento se visualiza como constructora de la vida cotidiana de las personas. Al generar espacios y propuestas accesibles se forja un estado de derecho proclamado por diferentes legislaciones, programas y/o resoluciones dentro de un Estado, como desde acuerdos internacionales entre países. Es así como, tratamos de validar, no un "acceso a", sino un "trayecto hacia" diferentes dimensiones para la participación en la vida social: votar en una elección, compartir con amigos un paseo recreativo, atender y recibir información sobre la salud, ser empleado en una oficina.

Algunos autores como Víctor Abramovich y Christian Courtis argumentan que los derechos civiles tienen una mayor consideración que los derechos sociales, económicos y culturales. Con derechos civiles nos referimos al derecho a la vida; a la integridad física y mental; a la libertad y a la seguridad de la persona; a la libertad de pensamiento, conciencia y religión; así como a la opinión y expresión; entro otros. Cuando hablamos de derechos políticos nos dirigimos al hecho de poder elegir y ser elegido; a participar en los asuntos de la vida política y pública; y por derechos económicos, sociales y culturales entendemos el derecho al trabajo, la salud, la educación, la alimentación, la vivienda, a un medio ambiente adecuado y a la cultura. Es decir que, se le asigna un mero valor simbólico o político, pero poca virtualidad jurídica (Abramovich & Courtis, 2001). Aunque se acepte la privilegiada jerarquía normativa de los tratados internacionales, los instrumentos que establecen derechos económicos, sociales y culturales son considerados documentos de carácter político antes que catálogos de obligaciones jurídicas para el Estado, como es el caso de la gran mayoría de los derechos civiles y políticos. De acuerdo a esta visión, estos últimos son los únicos derechos que generan prerrogativas para los particulares y obligaciones para el Estado, siendo exigibles judicialmente […]" (Abramovich & Courtis, 2001, pág. 57).

Siguiendo este argumento, la accesibilidad puede ser visualizada como una acción o serie de acciones a realizar por el Estado a través de diferentes políticas públicas con el fin de garantizar tanto los derechos civiles y políticos como los sociales, económicos y culturales. Y a su vez, estos pueden ser exigibles por parte de los ciudadanos, porque, justamente, las barreas no son simplemente barreras físicas como hemos reflexionado, sino que son obstáculos para el desarrollo de la vida ciudadana de las personas (Heredia & Campero, 2016, pág. 4). La accesibilidad permite a las personas participar de las actividades sociales y económicas para las que se ha concebido el entorno. Por ello, cuando

se rompe la cadena de accesibilidad (llegar, entrar, usar, comunicarse, salir), por inobservancia o negligencia, se infringe el derecho de las personas (Fundación Par, 2008, pág. 111).

Desde este enfoque amplio de la accesibilidad, entendido como herramienta necesaria para el acceso y ejercicio del resto de los derechos, este trabajo se enfoca centralmente en uno de los tipos de accesibilidad, la física, y en uno de los ámbitos de la vida social, el transporte. La supresión de barreras arquitectónicas (como los escalones, por ejemplo) permitirá a las personas con movilidad reducida de gozar de las adecuadas “condiciones de seguridad y autonomía” para transitar y viajar. Tengamos presente que el 34,1% de las personas con discapacidad motora no puede viajar en transporte público (Ferrante, 2007, pág. 5).

En referencia al transporte, un informe del Comité de OEA dedicado a la discapacidad sostiene que sin transporte accesible, ninguna persona “se puede educar, ni atender su salud ni rehabilitar ni tener acceso a la cultura, al deporte o la recreación social. Naturalmente, también se dificulta la inclusión de las personas con discapacidad en situación de pobreza” (CEDDIS, 2007, pág. 60). En este caso vemos con claridad cómo la interdependencia de los derechos está íntimamente asociada a la interdependencia de los problemas que requiere una aproximación holística y global (Subirats, 1992, pág. 49)[11]. De esta manera, reafirmamos la idea que abordar la falta de accesibilidad es abordar el acceso al conjunto de derechos humanos del conjunto de la sociedad, y en particular de las personas con discapacidad, el cual ha atravesado procesos históricos y estructurales de desigualdad social.

La línea es muy delgada y hasta puede confundir el hecho de que la proclamación de un derecho es en sí misma la garantía del mismo. Parafraseando a Carlos Acuña y Bulit Goñi, en el caso de las personas

[11] En el campo del derecho internacional, "(l)a interdependencia de los derechos civiles y políticos y de los económicos, sociales y culturales ha sido siempre parte de la doctrina de las Naciones Unidas" (Steiner & Steiner, 1996, pág. 263)

con discapacidad, aun reconociendo que han existido enormes avances en las normas, las políticas y hasta en su consideración social, la cuestión de derechos se evidencia de manera palpable como aquella "ficción ciudadana" mencionada por Abramovich y Pautassi. Esta ficción no sólo alude a derechos que se declaman y no se cumplen, sino que además refiere al mantenimiento de estructuras institucionales, nociones valorativas y acciones en los ámbitos públicos y privados que obturan la posibilidad del reconocimiento pleno de los derechos y además retroalimentan una matriz de exclusión (Acuña & Bulit Goñi, 2010). Uno de los desafíos más importantes es pensar la accesibilidad como política pública ya que si bien la exigibilidad de los derechos y la construcción de la demanda social resultan fundamental para la construcción de las mismas, ubicarnos en el lugar de la producción es aún más necesario. Indagar en esta cuestión es precisamente el objetivo de la siguiente sección; para lo cual analizaremos cómo el Estado Nacional argentino aborda la falta de accesibilidad en el transporte ferroviario de pasajeros, explorando la política pública que se ha diseñado al efecto, y evaluando los resultados de su implementación.

Política pública para garantizar la accesibilidad física en el transporte ferroviario.

Si bien el campo de las políticas públicas aún no se ha jerarquizado en las ciencias políticas, a lo largo de las últimas décadas se han propuesto distintas definiciones y miradas. Oszlak y O´Donnell las reconocen como un conjunto de "acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil" (Oszlak & O´Donnell, Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación, 1995). Por su parte, Aguilar Villanueva destaca la importancia de mirar en "los hechos reales que la acción colectiva produce", interrogando sobre la efectividad propia de la intervención estatal (Aguilar Villanueva,

1996). Posteriormente, Manuel Tamayo Sáez define las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas públicos que se consideran prioritarios. Este autor describe el ciclo de construcción de las políticas públicas en cinco fases (definición del problema, formulación de posibles soluciones, adopción de una alternativa, implementación de la solución elegida y evaluación de sus resultados), de las cuales la implementación es exclusiva del Poder Ejecutivo (Tamayo Sáez, 1997, pág. 2).

Como sostiene Medellín Torres, la mayoría de los estudios entienden que las políticas públicas ocurren independientemente de la existencia, la naturaleza o la tipología de los gobiernos en que se trazan y de los regímenes en que se producen; es decir, independientemente de los factores y variables que definen la dinámica que le confieren sentido y contenido político a las políticas públicas (Medellin Torres, 2006, pág. 101). También se ha generalizado el uso de modelos de análisis y evaluación de políticas públicas, entendiendo que las políticas pueden ser formuladas, implementadas y evaluadas de la misma manera en Estados Unidos, Francia o Argentina. Las clasificaciones según el "estilo de políticas" (Mazey & Richardson, 1994) han analizado los procedimientos estandarizados para elaborar e implementar políticas que las sociedades desarrollan, pero sin abordar la forma cómo funcionan las comunidades de políticas y cuáles son los procesos de políticas preferidos en cada país. Sin referencia al régimen político y el gobierno, todo modelo de análisis resulta insuficiente para abordar las diferencias de carácter estructural. "No se sabe cuáles son los elementos que determinan esas diferencias, ni qué tanta especificidad le imponen a la estructuración de las políticas públicas" (Medellin Torres, 2006, pág. 102).

Esta cuestión es aún más relevante si tenemos en cuenta que los problemas –y en consecuencia los problemas públicos- no existen "objetivamente", sino que son artificiales, se construyen y estructuran

subjetivamente en función de una decisión voluntaria de que existan y se resuelvan (Subirats, 1992, págs. 48-50). En términos de Parsons, un problema debe ser definido, estructurado, colocado dentro de ciertos límites, además de recibir un nombre o etiqueta. Todo este proceso es crucial para la formulación de una política de respuesta. Las palabras y los conceptos a los que se recurre para describir, analizar o clasificar un problema enmarcan y moldean la realidad a la que se desea aplicar una política o "solución". "El hecho de que se compartan los mismos datos o por lo menos se crea que así es, no significa que se vea la misma cosa. Los valores, las creencias, las ideologías, los intereses y los prejuicios influyen en la percepción de la realidad" (Parsons, 2007, pág. 120). Por ello, fue necesario explorar y analizar, en el primer capítulo, los distintos paradigmas de la discapacidad a lo largo del tiempo, ya que cada uno de ellos ha definido y conceptualizado la temática de forma muy diversa. Y, en consecuencia, las distintas políticas públicas fueron mutando, evolucionando, por los distintos paradigmas y mediante la interacción continua entre las intenciones de quienes las formulan y los resultados de su ejecución (Peters, 1993, pág. 55).

A continuación, analizaremos la política pública de orden nacional destinada a garantizar la accesibilidad física en el transporte ferroviario en el Área Metropolitana de Buenos Aires, entre 2010 y 2015. Respecto del ámbito geográfico, nos dedicaremos a trabajar sobre el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y ello se debe dos razones. En primer lugar, por ser la zona de mayor concentración demográfica del país. Esta región del país, que comprende geográficamente a la Ciudad de Buenos Aires y a los 24 partidos o municipios del conurbano bonaerense, registra una población de alrededor 13 millones de personas (el 32% del total del país, según el Censo 2010). En segundo lugar, la propia organización federal del país distribuye la competencia de regulación y control del transporte a cada jurisdicción (23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) pero en la zona de estudio

seleccionada, los servicios ferroviarios cruzan un límite interjurisdiccional (el de la Ciudad con la provincia de Buenos Aires), siendo los únicos bajo la órbita nacional. A diferencia de los trenes de pasajeros de corta y media distancia del resto del país (como los de Salta, Chaco, Córdoba y Río Negro), las siete líneas del AMBA son reguladas, operadas y controladas bajo la normativa nacional.

Es importante recordar que en Argentina el 12,9% de la población tiene algún tipo de discapacidad (más de cinco millones de personas)[12], y de este universo, el 40% (dos millones) tiene limitaciones motoras de zona inferior, es decir, dificultades para desplazarse (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2010). Para todas estas personas y para aquellas con movilidad reducida, la presencia de barreras arquitectónicas (como escalones y desniveles) les impide acceder y utilizar al transporte público en igualdad de condiciones (Blogna Tistuzza, 2014). De acuerdo a un informe del Comité de OEA dedicado a la discapacidad, sin transporte accesible, ninguna persona "se puede educar, ni atender su salud ni rehabilitar ni tener acceso a la cultura, al deporte o la recreación social. Naturalmente, también se dificulta la inclusión de las personas con discapacidad en situación de pobreza" (CEDDIS, 2007, pág. 60).

Como anticipamos en el segundo capítulo, en 1981, la Ley N° 22.431 creó "un sistema de protección integral de las personas discapacitadas". Originalmente, no estableció la obligación ni las pautas para que el transporte ferroviario fuese accesible. Sobre el transporte, el art. 20° sólo establecía la gratuidad para que las "personas discapacitadas" utilicen el transpone colectivo terrestre. Fue recién en abril de 1994 cuando se promulgó sufrió varias reformas. Una de ellas fue la Ley N° 24.314, que modificó y amplió los artículos 20, 21 y 22, definiendo una política concreta para avanzar en los niveles mínimo de accesibilidad del medio físico a través de la supresión de las barreras

[12] El concepto de dificultad o limitación permanente considera a aquellas personas que cuentan con certificado de discapacidad y aquellas que no lo poseen pero declaran tener alguna/s dificultad/es o limitación/es permanente/s para ver, oír, moverse, entender o aprender.

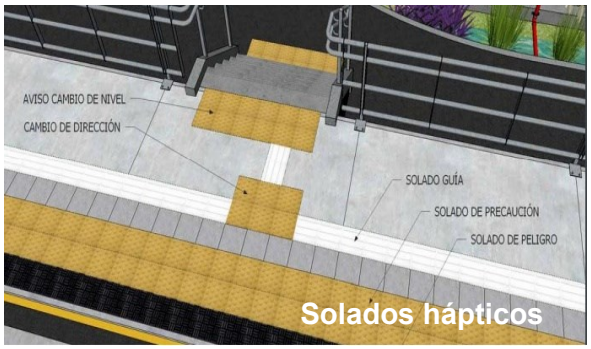
arquitectónicas en el acceso y utilización de todos los medios de transporte público. El nuevo artículo 22° (que incorpora la Ley N° 24.314 a la Ley N° 22.431) dispone la previsión de “accesos, medios de circulación e instalaciones adecuadas para personas discapacitadas que utilicen sillas de ruedas” en toda obra pública que se destine a actividades que supongan el acceso de público, edificios destinados a empresas privadas de servicios públicos y en los que se exhiban espectáculos públicos. Esta norma dejó afuera del alcance a todas las obras privadas y todas las edificaciones construidas hasta entonces, ya que sólo abarca aquellas obras y edificios a construirse desde su sanción en adelante. Asimismo, es importante tener en cuenta que esta norma refirió a “personas discapacitadas que utilicen sillas de ruedas", planteando las adaptaciones arquitectónicas sólo para las personas con limitación motriz inferior permanente, sin considerar al resto de las personas con discapacidad.

Posteriormente, el Decreto reglamentario N° 914/1997[13] reguló, con precisión, las condiciones y requisitos de accesibilidad al que debería ajustarse todo el transporte ferroviario, “en un plazo no superior a tres años para que el servicio pueda ser utilizado por personas con movilidad y comunicación reducidas-especialmente para los usuarios en sillas de ruedas” (art. 22º).

Si bien no es objetivo de este trabajo profundizar en estas cuestiones técnicas que hacen material la accesibilidad, resulta imprescindible presentar algunos criterios básicos. Principalmente, la normativa estableció la necesidad de instalar elementos arquitectónicos o de mobiliario urbano que permitiesen eliminar las barreras con las que se encuentran las personas con discapacidad a la hora de utilizar los transportes ferroviarios. En concreto, se encomendó la instalación de rampas, ascensores o medios de elevación alternativos para el acceso a

[13] Decreto Nº 914, Reglamentación de los artículos 20, 21 y 22 de la Ley Nº 22.431, Boletín Oficial de la República Argentina: 18 de septiembre de 1997.

las estaciones, la instalación de apoyos isquiáticos[14] y solados hápticos[15] en los andenes y la habilitación de baños accesibles para personas con discapacidad en las estaciones (Blogna Tistuzza, 2018). Sin embargo, no



se establecieron con claridad las responsabilidades, metas o recursos, necesarios para alcanzar la accesibilidad enunciada, algo que, posteriormente, fue cuestionado en los tribunales.

Es importante destacar que para alcanzar la accesibilidad de este transporte sólo es posible si se eliminan las barreras arquitectónicas de forma integral, en todas las estaciones, andenes y en el material rodante, como así también en el espacio urbano. No está de más recordar que para garantizar la autonomía del individuo con movilidad reducida se debe asegurar la accesibilidad en todo el circuito: acceso a la estación, al andén y al material rodante, su utilización y en el descenso del mismo, del andén y de la estación. Sin una ciudad accesible no hay transporte accesible y, por lo tanto, no hay autodeterminación porque ya otros han decidido por uno qué se puede hacer y qué no. “Exigir que las unidades sean accesibles no es un favor, un lujo, sino un derecho elemental que afecta a la dignidad de las personas. De esta manera se cercena la libertad, derecho humano fundamental y sostén de la vida democrática”

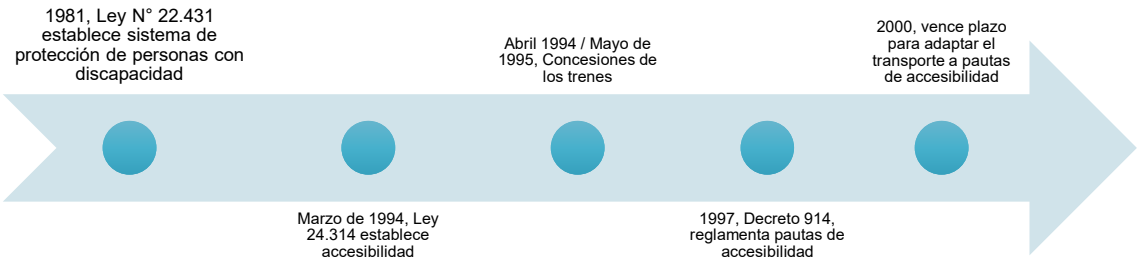
[14]Son elementos que permiten el descanso de las personas sin necesidad de tener que sentarse e incorporarse.

[15]Los solados, solados ápticos o solados hápticos son señalizadores para personas de baja visión o nula. Se colocan en el piso para señalar al peatón, a través de su textura, de que esta ante la presencia de un peligro o ante un obstáculo como escaleras o bordes peligrosos. Existen de tres tipos: los direccionales o guía, que señalan hacia dónde ir; los de prevención, que avisan de la cercanía con zonas de riesgo; y los de peligro, que alertan sobre la posibilidad de caída ante la llegada a los bordes.

(Molero & Ramos, 2008, pág. 98). La misma exigencia versa sobre el espacio urbano, que no es considerado en la Ley N° 22.431.

Por último, para tener una mejor comprensión de las diferentes normas y regulaciones que componen el plan oficial para eliminar las barreras arquitectónicas en el transporte ferroviario, consideramos pertinente presentar una línea temporal con los principales hitos:

Gráfico 1 Línea temporal sobre normas para la accesibilidad



Como vemos en el gráfico 1, la Ley N° 22.431 fue la primera norma integral en materia de discapacidad, emitida en 1981. Recién 12 años después, el Congreso modificó y actualizó esta norma (a través de la Ley N° 24.314) e incorporó los nuevos artículos 20, 21 y 22, referidos a la accesibilidad física. Asimismo, se fijó un plazo de tres años para llevar a cabo las adaptaciones necesarias para garantizar la accesibilidad. Esta ley fue sancionada en marzo de 1994, meses antes de que se concretara la privatización de los servicios ferroviarios de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires (abril de 1994 – mayo de 1995), por lo tanto, la obligación legal de eliminar las barreras arquitectónicas en el transporte ya se encontraba vigente cuando las empresas iniciaron la operación de los trenes metropolitanos. En 1997, el Decreto N° 914 reglamentó las pautas técnicas de la accesibilidad física y prorrogó el plazo que vencía ese año, otros tres más, hasta el año 2000.

Efectividad de la Ley 22.431 como política pública para garantizar la accesibilidad física.

¿Cómo se ha implementado esta política en las siete líneas de transporte ferroviario de pasajeros de corta y media distancia que recorren la Región Metropolitana de Buenos Aires? ¿Se habrán eliminado las barreras arquitectónicas en las líneas Sarmiento, Mitre, Roca, San Martín, Urquiza, Belgrano Norte y Belgrano Sur? Para dar respuesta a estas preguntas, utilizaremos diferentes fuentes: un documento elaborado por el Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad (CEDDIS) de la Organización de Estados Americanos (OEA), un informe de la Auditoría General de la Nación (A.G.N.), un expediente propio de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (C.N.R.T.), el Informe País del Comité de la Convención de Naciones Unidas y diferentes expedientes en respuesta a pedidos de información pública al Gobierno Nacional. Esta diversidad de documentos brinda distintas miradas sobre el tema en análisis.

En primer lugar, el informe elaborado por el CEDDIS en el año 2007 consideró que la accesibilidad en general, y la del transporte en particular, "es una de las mayores dificultades que afrontan las personas con discapacidad en la República Argentina, donde no se ha mantenido una línea permanente de gestión en la materia" (CEDDIS, 2007, pág. 61). Respecto a las estaciones ferroviarias del AMBA, el Comité encontró que las obras de accesibilidad necesarias fueron estipuladas por la Resolución de la Secretaría de Transporte Nº 94/2004, pero que "la renuencia o la negativa, por parte de las empresas concesionarias […] han paralizado lo que podría haber sido un avance significativo en materia de accesibilidad" (CEDDIS, 2007, pág. 62). Esta breve cita de este extenso informe producido por el comité de la Organización de Estados Americanos nos ofrece una primera respuesta sobre la falta de accesibilidad en el transporte.

En segundo lugar, la Auditoría General de la Nación, organismo que asiste técnicamente al Congreso en el control del estado de las cuentas del sector público, aprobó dos actuaciones, las 476/2006 y 132/2008. Ambas auditorías son relevantes, principalmente, por dos motivos: en primer lugar, porque son realizados por un organismo de control del Poder Legislativo, y en segundo lugar, porque relevan el nivel de accesibilidad de las líneas ferroviarias. En el primer informe, del año 2006, se audita a la empresa TBA, operadora de las líneas Mitre y Sarmiento, y se concluye que "persiste la falta de cumplimiento de la normativa vigente, tendiente a facilitar la accesibilidad a personas con discapacidad física a las estaciones y al material rodante" y que "no se han realizado las obras suficientes para calificar de accesible a toda la red" (Auditoría General de la Nación, 2006, pág. 67). En el segundo informe, de 2008, se realizan inspecciones en toda la red ferroviaria, y con información y fotografías de forma muy precisa, se concluye que el "sistema ferroviario no es apto para ser utilizado en forma autónoma por personas con capacidades diferentes, especialmente por usuarios que se trasladan en sillas de ruedas" (Auditoría General de la Nación, 2008, pág. 49). Para ilustrar esta afirmación, ejemplifiquemos lo que sucede con datos de la línea Urquiza, donde "de las 23 estaciones inspeccionadas, se han obtenido evidencias de que doce (12), el 52,17 % del total, son inaccesibles por diversas razones (ejemplo: falta de rampas con dimensiones reglamentarias para acceder a la zona de ascensores o al andén mismo, falta de ascensores para el acceso a los andenes, etc.)" (Auditoría General de la Nación, 2008, pág. 51). Como vemos, estos documentos confirman con inspecciones in situ las observaciones planteadas por el CEDDIS. Nos resta ahora indagar sobre la información provista por el Gobierno Nacional al respecto.

En tercer lugar, debemos considerar el documento publicado, en 2012, por parte del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, como parte del proceso de evaluación a Argentina en el

cumplimiento de la Convención internacional. El mismo ha sido elaborado por distintas organizaciones de la sociedad civil de Argentina y aporta una mirada desde las organizaciones de personas con discapacidad sobre el goce de sus derechos. En concreto, denuncian el incumplimiento de la normativa sobre accesibilidad: "Las políticas de Estado en materia de transporte se encuentran condicionadas: 1. En las grandes ciudades el transporte público está concesionado a empresas privadas. El contralor, así como las sanciones aplicadas por parte de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, órgano autónomo dependiente de la Secretaría de Transporte de la Nación, resultan irrelevantes. Dicho organismo integra el Comité de Asesoramiento y Contralor de la Ley N° 24.314. Existen aún líneas de Ferrocarril a las que es imposible ingresar con silla de ruedas, y alargamiento de recorridos debidos a cierres de puntas de andenes, que resultan demasiado extensos a quienes caminan con dificultad. A su vez, no se implementan en el conjunto de los transportes públicos adecuaciones para PCD auditiva, que aseguren información visual de todo aquello que se anuncia verbalmente. Se constata la persistencia de inaccesibilidad en ferrocarriles y subterráneos, no obstante denuncias y recursos de amparo que datan de 1999 y de 2006, con fallo positivo desde la Justicia, pero sin cumplimiento de sentencia hasta la fecha" (REDI -CELS - FAICA - FENDIM - ADC , 2012, págs. 16-17). Este documento aporta una aproximación distinta sobre la temática planteada, la de la voz de las organizaciones que han reclamado al organismo internacional; la misma se encuentra en la misma línea que las fuentes previamente señaladas.

En cuarto y último lugar, consideramos relevante compartir información pública solicitada al Gobierno Nacional, en distintos pedidos entre los años 2013 y 2017, respecto del período 2010-2015. Estos expedientes brindan el resultado de los relevamientos oficiales del sistema de transporte ferroviario y confirman –de forma oficial la falta de cumplimiento de la normativa de accesibilidad.

El expediente 110509/2013 de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte informó detalladamente el resultado de un relevamiento técnico realizado en las siete líneas ferroviarias del Área Metropolitana de Buenos Aires. Debido a la variedad y complejidad de los datos informados, hemos decidido sistematizarlos y elaborar el cuadro 1, en el cual exponemos la cantidad total de estaciones de cada línea ferroviaria así, como también, información sobre cuántas de ellas cumplen con los requisitos de accesibilidad dispuestos en la normativa (rampas, baños accesibles, solados hápticos, ascensores y apoyos isquiáticos). Veamos a continuación el cuadro 1.

Cuadro 1 Elementos de accesibilidad en las estaciones de las líneas San Martín, Sarmiento, Mitre, Belgrano Sur, Roca y Urquiza, 2013.

Línea	Cantidad de estaciones	Rampas	Solados Hápticos	Baños	Ascensores	Apoyos isquiáticos
Urquiza	23	10	1	2	9	no informa
Roca	69	6	10	9	0	14
Belgrano Sur	30	4	16	15	0	0
San Martín	20	0	0	0	0	2
Mitre	37	8	0	0	2	6
Sarmiento	17	0	0	0	3	2
Belgrano Norte	22	1	0	1	1	0
TOTAL	218	29	27	27	15	24

Fuente: elaboración propia en base a los expedientes CNRT 110509/2013 y Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (SOFSE) S02:0025646/2016.

Observaciones: la columna “solados hápticos” registra sólo aquellas con los tres tipos de solados, de guía, prevención y peligro, en todos los andenes. Asimismo, las columnas de “rampas”, “baños”, “ascensores” y “apoyos isquiáticos” registran a

aquellas estaciones que cumplen esos requisitos en la totalidad de los andenes. En todos los casos se contabilizan sólo las “rampas” y “baños” en los que se ha verificado en informado el respeto a las pautas técnicas establecidas en la Ley 24.314 y su reglamentación.

La información del cuadro 1 coincide con la información brindada en un expediente posterior, del año 2016 (SOFSE S02:0025646), y de esta manera se confirma lo sostenido por el CEDDIS y la Auditoria General de la Nación: ninguna de las líneas de trenes es accesible, ninguna cumple con el marco legal presentado. Ninguna de las siete líneas ferroviarias de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires expresa la eliminación de las barreras físicas. Durante el período 2010-2015, del total de 218 estaciones sólo 29 cuenta con rampas, 27 solados hápticos y baños accesibles, 15 con ascensores y 24 con apoyos isquiáticos. El cuadro 1 también revela que ninguna línea de trenes muestra la instalación de los distintos dispositivos dispuestos para la supresión de barreras arquitectónicas. E

En síntesis, todas las fuentes exponen -en sintonía- que, a pesar de la política pública diseñada por la Ley N° 22.431 y su decreto reglamentario, la misma no se ha implementado adecuadamente: no se han realizado las obras y acciones necesarias para garantizar la igualdad de oportunidades para el uso del transporte ferroviario por parte del colectivo con discapacidad.

Conclusiones.

En este capítulo hemos explicado la importancia del derecho a la accesibilidad como puerta para el acceso al resto de los derechos. Las barreras físicas impiden el desarrollo de la vida ciudadana de las personas con discapacidad, como poder trabajar, estudiar, vincularse socialmente, vivir en igualdad de condiciones que el resto. Por ello, la eliminación de estos obstáculos –físicos en este trabajo- debe ser una prioridad del Estado y del conjunto de la sociedad.

En Argentina, fue recién a fines del siglo XX cuando se instrumentó la política pública para lograr la accesibilidad física en todos los ámbitos

públicos, incluyendo el transporte ferroviario de pasajeros bajo jurisdicción nacional. En concreto, la Ley N° 24.314 estableció la supresión de las barreras arquitectónicas en el acceso y utilización de todos los medios de transporte público, con un plazo de tres años, el cual ha vencido en el año 2000. La norma referida, como también su reglamentación, fueron diseñadas y aprobadas sancionadas antes del año 2008 (año en que se adhiere a la Convención Internacional), lo que explica el paradigma médico/rehabilitador que atraviesa el sistema integral de protección de personas con discapacidad vigente.

El análisis de diversas fuentes nos han permitido concluir que la Ley N° 22.431 no ha sido efectiva para cumplir con sus objetivos. Los expedientes de organismos públicos confirman lo sostenido por el CEDDIS y la AGN: ninguna de las líneas de trenes es accesible, ninguna cumple con el marco legal presentado. Ninguna de las siete líneas ferroviarias de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires expresa la eliminación de las barreras físicas. De ello, se confirma que no se han realizado las obras y acciones necesarias para el uso del transporte ferroviario por parte del colectivo con discapacidad, en igualdad de condiciones que el resto.

Ante esta realidad, nos preguntamos qué hicieron los diferentes organismos de control, propios de la rendición de cuentas horizontal. Si bien las empresas y los diferentes gobiernos incumplieron el marco legal vigente y no implementaron correctamente las políticas públicas para erradicar las barreras arquitectónicas, es permitente preguntarse cuál ha sido el accionar (o su no accionar) del Congreso, del Poder Judicial y de las agencias específicas del Ejecutivo, debido a que estas instituciones también juegan un papel en esta situación. A continuación, haremos un análisis sobre la situación de empleo de las personas con discapacidad y las políticas públicas diseñadas para asegurar su inclusión en el ámbito laboral.

Capítulo 4. INCLUSIÓN LABORAL DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

En este cuarto capítulo[16], nos proponemos analizar la política pública destinada a garantizar el derecho al empleo de las personas con discapacidad en el ámbito público. El objetivo de este título es evaluar la efectividad de esta política en su propósito de hacer efectiva la inclusión laboral. En primer lugar, desarrollaremos el concepto de trabajo, de trabajo decente, a la luz de los organismos internacionales para abordar, seguidamente, las diferentes alternativas de políticas públicas para la inclusión laboral que existen y cuáles se implementan en Argentina a nivel nacional. Finalmente, desarrollaremos la principal política pública que Argentina ha diseñado para resolver la situación de exclusión laboral del colectivo con discapacidad, la del sistema de cuotas o cupo. ¿Qué se entiende por trabajo y trabajo decente en el marco legal? ¿Qué acciones ha llevado a cabo el Estado argentino para avanzar en la inclusión laboral de este colectivo? ¿Existen informes sobre el impacto real de estas acciones? Estas son las preguntas centrales que atraviesan este cuarto capítulo, en el cual utilizaremos diversas fuentes como bibliografía especializada, diferentes normas legales, de nivel internacional y doméstico, informes de organismos internacionales y de organizaciones de la sociedad civil, expedientes de organismos públicos y publicaciones periodísticas.

Trabajo. Definición del concepto.

El trabajo tiende a pensarse como una categoría antropológica desde el momento en que se concibe como la especificidad del ser humano en el vínculo con su entorno. Como explica Carina Scharagrodsky en su tesis doctoral, el trabajo es considerado “una invariante de la naturaleza humana cuyo rastro se encuentra en todo tiempo y lugar” (Scharagrodsky, 2017, pág. 81). El trabajo propicia la realización personal, constituye el centro y el fundamento del vínculo

[16] Una versión preliminar de este capítulo fue presentada en las 4° Jornadas de Ciencia Política del Litoral, llevadas a cabo en la Universidad Nacional del Litoral, ciudad de Santa Fe, los días 16, 17 y 18 de mayo del 2018.

social por medio del cual el hombre se relaciona con su entorno y con los demás (Meda, 2007). Algunos autores como Braverman (1987) y Mandel (1986) recuperan los enfoques antropológicos y los concilian con los históricos, al sostener que la sustancia antropológica del trabajo no violenta su carácter esencialmente histórico. Explican que el trabajo –en clave moderna- no existía en el pasado y por lo tanto debemos reconocerlo aún allí donde "no existía". El trabajo de tipo asalariado, la conversión de la capacidad de trabajar en mercancía y su delimitación precisan como actividad remunerada constituyen una esfera definida de la vida social.

Por su parte, Meda privilegia la perspectiva histórica por sobre la antropológica, y sostiene que "estamos ante una categoría radicalmente histórica, inventada en respuesta a necesidades de una época determinada" (Meda, 2009, pág. 27); y por ello, cuestiona el carácter estructurante de las sociedades occidentales poniendo en evidencia el largo camino recorrido hasta constituirse como tal (Scharagrodsky, 2017). Meda entiende al trabajo como "nuestro hecho social total" porque estructura nuestras relaciones con el mundo y nuestras relaciones sociales; y afirma que el trabajo "es la relación social fundamental" en nuestros tiempos (Meda, 2007). La perspectiva histórica permite, precisamente, descubrir cómo esta relación social se fue construyendo. Durante el Imperio Romano hasta el final de la Edad Media, la representación del trabajo no varió esencialmente y hasta se la despreciaba. Por entonces, el orden social estaba dominado por clérigos, nobles y guerreros, ninguno de los cuales "trabajaba". El ciudadano libre se dedicaba a actividades como la reflexión, la ética y la política y el trabajo es relegado a los esclavos y artesanos, "considerándose degradante e indigno de un hombre libre" (Scharagrodsky, 2017, pág. 83).

Meda sostiene que la "invención del trabajo" como categoría única se produjo recién durante los siglos XVIII y XIX. Scharagrodsky explica

que, para la filosofía smithiana, el trabajo es el fundamento del orden y del lazo social y que la verdadera riqueza de las naciones no es el dinero como afirmaban los mercantilistas, sino el trabajo útil, creador de valores de cambio. En una sociedad que debe ser totalmente orientada hacia la búsqueda de la abundancia, la relación que reúne a los individuos es fundamentalmente la de su contribución a la producción y su retribución, de la cual el trabajo es la medida (Smith, 1983).

Por otra parte, el trabajo se presenta como un factor fundamental del desarrollo de la concepción materialista e histórica en el marxismo. Para Marx, en los Manuscritos económico-filosóficos, el trabajo se entiende como actividad humana "enajenada", clave para la economía política capitalista (Marx, 1968). Para el caso del trabajo, la enajenación se produce, por así decirlo, en cuatro niveles: en la relación del hombre con su propia actividad, el trabajo; con el producto de su trabajo, considerado como mercancía; en la relación del hombre consigo mismo y, finalmente, con los demás hombres (Fromm, 1962, págs. 108-110). En virtud de ello, la distinción entre trabajo alienado y trabajo liberado, comienza a borrarse de a poco durante el siglo XX, como así también las condiciones estrictas necesarias para que se pueda realizar el paso de uno al otro. "En la base y en el origen de las formas históricas diversas que adopta la enajenación de la actividad laboral del hombre se encuentra un fenómeno que deriva y estimula la productividad del propio trabajo de nuestra especie. Así es: con la división del trabajo comienza al mismo tiempo la historia humana e inhumana del trabajo" (Rieznik, 2001, pág. 18).

A fines del siglo XX, el trabajo se concebía como un derecho humano fundamental y al mismo tiempo un deber social, con la capacidad de crear o transformar los bienes y servicios sin los cuales no podría vivir ni reproducirse la especie humana (Neffa, 1992). Este autor agrega que gracias al trabajo, los seres humanos construyen su propia identidad y por su intermedio buscan un sentido a lo que hacen, y

concluye: “El trabajo convierte a las personas en seres humanos trascendentes, pues sus obras van a perdurar en el tiempo luego de la muerte biológica y pueden llegar a desplazarse físicamente en el espacio mucho más allá del medio local y de las fronteras nacionales” (Neffa, 1992, pág. 9).

Por último, Meda define al trabajo como una actividad “humana, coordenada, remunerada, que consiste en poner en forma a una capacidad o a algo dado para el uso de otros, de manera autónoma o bajo la dirección de otro a cambio de una contraparte monetaria” (Meda, ¿Qué sabemos sobre el trabajo?, 2007, pág. 25). En palabras de Jahoda, el trabajo, además de su función inequívoca de aportar un ingreso, cumple cinco funciones indispensables: “impone una estructura temporal de la vida; crea contactos sociales fuera de la familia; da objetivos que sobrepasan las ambiciones propias; define una identidad social y obliga a la acción” (Meda, ¿Qué sabemos sobre el trabajo?, 2007, pág. 28).

Trabajo decente: una mirada desde los organismos internacionales.

Los organismos internacionales también han construido sus definiciones sobre el trabajo. Para la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el trabajo decente resume la aspiración de hombres y mujeres a conseguir un trabajo productivo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana, y abre el camino hacia una globalización más justa y equitativa. Este concepto manifiesta la expresión contemporánea del mandato histórico de la organización, considerando la igualdad de género y la no discriminación como ejes transversales. Acuñado en 1999, el concepto de trabajo decente se basa en la creencia de que la justicia social no puede subordinarse a cuestiones económicas, entiende que la calidad del trabajo es tan importante como la posibilidad de acceder a un empleo (Oficina Internacional del Trabajo, 2013, pág. 1). En otras palabras, mientras el empleo es definido como "trabajo efectuado a cambio de pago (salario, sueldo, comisiones, propinas, pagos a destajo o pagos en especie)" sin

importar la relación de dependencia (si es empleo dependiente-asalariado, o independiente-autoempleo); el trabajo decente es un concepto que busca expresar lo que debería ser, en el mundo globalizado, un buen trabajo o un empleo digno. El trabajo que dignifica y permite el desarrollo de las propias capacidades no es cualquier trabajo; no es decente el trabajo que se realiza sin respeto a los principios y derechos laborales fundamentales, ni el que no permite un ingreso justo y proporcional al esfuerzo realizado, sin discriminación de género o de cualquier otro tipo, ni el que se lleva a cabo sin protección social, ni aquel que excluye el diálogo social y el tripartismo (Somavia, 1999).

En base a la declaración original de la OIT, el trabajo decente puede ser pensado en seis dimensiones: (a) oportunidades para encontrar cualquier tipo de trabajo para todos (incluido el trabajo independiente, el trabajo familiar, y los empleados remunerados en los sectores formales e informales); (b) la libertad de elección del trabajo, excluyendo el trabajo forzado, la servidumbre, el trabajo esclavo y formas inaceptables de trabajo infantil; (c) el trabajo productivo, proporcionando ingresos adecuados para asegurar la competitividad; (d) la equidad en el trabajo, incluida la ausencia de discriminación en el de vida están incluidos; y (f) la dignidad en el trabajo, no sólo en el sentido de que se extienda a los trabajadores, sino también en su libertad para unirse a las organizaciones que representan sus intereses y de expresar sus inquietudes y participar en decisiones sobre las condiciones de trabajo (Anker, Chernyshev, Egger, Mehran, & Ritter, 2002). Por su parte, Godfrey afirma que el contexto en el que se aborda el objetivo del trabajo decente es diferente de un país a otro (2003). Sin embargo, siguiendo la Declaración de la OIT de 1998, existe consenso al afirmar que el trabajo decente sostiene cuatro principios fundamentales: la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil; y la eliminación de la

discriminación en materia de empleo y ocupación. Este último principio resulta fundamental a la hora de estudiar el trabajo y la inserción laboral de las personas con discapacidad (Scharagrodsky, 2017, pág. 91).

Alternativas de inclusión laboral.

Argentina no cuenta con datos oficiales de las últimas décadas que permitan un análisis confiable de la evolución de la tasa de empleo y otros indicadores laborales para las personas con discapacidad (Mareño Sempertegui, 2015). Los datos disponibles difieren entre sí aunque todos coinciden que el colectivo con discapacidad se enfrenta a un escenario caracterizado por: escasas oportunidades de empleo genuino, desventajas significativas en el mercado laboral, bajos ingresos, asignación de tareas no calificadas y de escasa productividad, omisión de derechos laborales, subocupación horaria y empleos de baja calidad y altamente inestables (International Disability Rights Monitor, 2004) (Samaniego, 2006) (O'Reilly, 2007) (Bueno & Andreu, 2009) (Organización Mundial de la Salud; Banco Mundial, 2011) (REDI; CELS; FAICA; FENDIM; ADC, 2012).

Según el Informe Mundial sobre la Discapacidad (Organización Mundial de la Salud; Banco Mundial, 2011), un estudio del año 2010 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos comprobó que, en 27 países, las personas definidas como discapacitadas en edad de trabajar, en comparación con el resto de la población de la misma edad, tienen peores oportunidades de empleo. La tasa de empleo es del 44% en el primer caso contra el 75% del resto. Con respecto a la región Iberoamericana, la publicación denominada Medidas para la promoción del empleo de personas con discapacidad en Iberoamérica, plantea que “las tasas de actividad y empleo de las personas con discapacidad, aunque difieren de unos países a otros, son en general sensiblemente inferiores a las del resto de la población” (Organización Iberoaméricana de Seguridad Social, 2014).En esa línea, limitando el análisis a los países de Latinoamérica, dos estudios que

abordan el reconocimiento y ejercicio de derechos fundamentales en este sector de la población, señalan que “uno de los principales problemas que enfrenta la población con discapacidad en la región es el desempleo y la marginación laboral. Según la información obtenida, en promedio, alrededor del 70% de las personas con discapacidad de la región están desempleadas o excluidas de la fuerza laboral” (International Disability Rights Monitor, 2004) (Stang Alva, 2011).

En Argentina, entre los años 2002 y 2003, el INDEC llevó a cabo la primer Encuesta Nacional de Discapacitados, conocida como ENDI. Este estudio informó una tasa de desocupación de la población con discapacidad del 15,8 % y una tasa de ocupación del 24%. Es decir, la mayor proporción del colectivo con discapacidad –alrededor de un 60%- no tenía trabajo ni lo buscaba (INDEC, 2005). Y, entre las personas con discapacidad motora mayores de 14 años y que son ocupados (el 22.4%), prácticamente la mitad son obreros o empleados y el resto trabajadores por cuenta propia, pero no se registran patrones (Ferrante, 2007, pág. 10).

En segundo lugar, nuevos datos elaborados por el INDEC para los años 2010 y 2014 revelan que la tasa de empleo de las personas con discapacidad es menor a la del resto de la población (44,6% mientras que en la población total representa el 61,7%). Desde el año 2009, el Ministerio de Salud de la Nación comenzó a publicar el Registro Nacional de Personas con Discapacidad, el cual sólo contiene los datos de las personas con discapacidad que tramitan y efectivamente obtienen el Certificado de Discapacidad. Esta publicación contiene mucha información sobre diferentes aspectos socioeconómicos del colectivo en cuestión, pero al relevar sólo a las personas con discapacidad certificada se limita a un universo muy pequeño en proporción al total (181.969 personas para el año 2014). En particular, el anuario estadístico muestra que el 71% de la población económicamente activa tiene empleo, pero ese número se reduce 12% en el colectivo con discapacidad, mayor de

14 años. Esta cifra incluso disminuye al 10,99% en las mujeres, lo que revela la discriminación múltiple que sufren en particular las mujeres (Sheppard, 2011). Los datos de este reciente informe muestran una situación de desempleo mucho mayor a la que había publicado el INDEC.

En tercer lugar, el Informe alternativo sobre la situación de la discapacidad en Argentina 2008-2012[17], elaborado por diversas organizaciones de la sociedad civil para el Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad de Naciones Unidas confirma que "gran cantidad de PCD en la Argentina están desempleadas y no buscan trabajo ya que saben que es muy difícil encontrarlo y en consecuencia no aparecen entre la población económicamente activa" (REDI -CELS - FAICA - FENDIM - ADC , 2012, pág. 69). Dicha población se retira involuntariamente del mercado laboral ante la falta de oportunidades y se constituye como población desocupada oculta en la inactividad. El mencionado informe agrega además que una medición correcta para nuestro país que incluya a la totalidad de las PCD en edad de trabajar, arrojaría una tasa de desocupación del 80%, en coincidencia con las estimaciones de la OIT (Organización Internacional del Trabajo, 2003). Y en particular sobre la situación del empleo de las mujeres con discapacidad, se sostiene que "no detentan igualdad de condiciones para su acceso, sus salarios suelen ser más bajos, y en proporción, es mucho menor la cantidad de mujeres con discapacidad que acceden a puestos jerárquicos" (REDI -CELS - FAICA - FENDIM - ADC , 2012, pág. 9).

En síntesis, como confirman las diferentes fuentes, las personas con discapacidad sufren el desempleo en una proporción mucho mayor que las personas sin discapacidad. Ello es, sin lugar a dudas, resultado de los diversos procesos históricos y estructurales de desigualdad social,

[17] Producción conjunta de las siguientes organizaciones: Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad, Centro de Estudios Legales y Sociales, Federación Argentina de Instituciones de Ciegos y Amblíopes, Federación Argentina de Entidades Pro Atención a las Personas con Discapacidad Intelectual y La Asociación por los Derechos Civiles

que se reflejan en las políticas públicas que desde el Estado se diseñaron (o no) y en cómo funcionaron (o no). Por ello, es importante tener presente que, en la década del 90', de la mano del modelo neoliberal que gobernaba el país, se deterioró de la situación social, alcanzándose un 38,3% de pobreza y un 18% en 2001. Si bien se declaró en 2002 la Emergencia Nacional Ocupacional18 y se anunciaron políticas activas[19] de empleo para paliar el deterioro en la situación laboral de los sectores sociales más desprotegidos (Rodríguez Enríquez & Reyes, 2006) (Neffa, Brown, & López, Políticas activas de empleo durante la posconvertibilidad, 2012), fue en abril de 1998 que el Ministerio de Trabajo creó la Unidad para Personas con Discapacidad y Grupos Vulnerables con la "finalidad de facilitar la inserción en el mercado de trabajo de las personas con discapacidad". Posteriormente esta área cambió su denominación por Dirección de Promoción de la Empleabilidad de Trabajadores con Discapacidad (DPETD), y recién, "desde el año 2003, implementa una serie de programas específicos para mejorar la situación laboral de las personas con discapacidad, muchos de ellos instrumentados en forma conjunta con organizaciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales" (Comisión nacional asesora para la integración de personas con discapacidad, 2010) (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2011) (Organización Iberoamericana de Seguridad Social, 2014) (Organización Iberoaméricana de Seguridad Social, 2014)

La Dirección de Promoción de la Empleabilidad de Trabajadores con Discapacidad propuso avanzar con la territorialización de las políticas de empleo específicas para el colectivo con discapacidad, a

[18] Se declaró la Emergencia Nacional Ocupacional a través del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 165/2002

[19] La nominación de políticas "activas" alude a que actúan tanto sobre la oferta como sobre la demanda de fuerza de trabajo. Las políticas activas pueden ser de naturaleza diversa: orientarse a aumentar la empleabilidad y la reconversión de la fuerza de trabajo para evitar los despidos, crear empleos temporarios, por tiempo determinado, de carácter coyuntural, con un horizonte de corto plazo y de carácter precario, o por el contrario empleos seguros y estables, registrados ante el sistema de seguridad social, con un contrato de duración por tiempo indeterminado y con un horizonte de mediano o largo plazo.

través de la articulación con los gobiernos locales y las Oficinas de Empleo municipales en todo el país. Por ello, desde el año 2007, estas unidades de gestión crearon las “Áreas de Empleo Selectivo”, con tres objetivos: a) la participación activa de las personas definidas como discapacitadas y sus organizaciones, en la identificación y formulación de propuestas de mejora del empleo, b) el abordaje integral en la atención a este sector poblacional a través de las Oficinas de Empleo o áreas relacionadas con la intermediación laboral utilizando las diferentes herramientas institucionales del MTEySS, c) la transversalidad en el sentido de considerar a este grupo poblacional como parte de la población con problemas de empleo del territorio, propiciando su inclusión en políticas de empleo generales, como el seguro de capacitación y empleo y el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (Comisión nacional asesora para la integración de personas con discapacidad, 2010) (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2011).

En concreto, esta unidad de gestión específica de la cartera laboral diseñó e implementó diversas políticas públicas nacionales para el colectivo con discapacidad, no sólo considerando la promoción del empleo sino, además, la inserción de los trabajadores y trabajadoras en el empleo. Estos programas se pueden agrupar en cinco grandes niveles: 1) empleo subvencionado, 2) empleo protegido, 3) empleo con apoyo, 4) acciones de promoción y asistencia del empleo, y 5) sistema de cupos o cuotas.

En primer lugar, está el nivel de empleo subvencionado, que alude a aportes económicos del Estado para promover la inclusión del trabajador/a en el trabajo formal en relación de dependencia. En este nivel aplica la Ley de Contrato de Trabajo Nº 20.477, la Ley Nº 24.013, que regula la política de empleo, con sus normas modificatorias y reglamentarias y la Ley Nº 23.462, que aprueba el Convenio Nº 159 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la readaptación

profesional y el empleo de personas con discapacidad. Esta modalidad depende del grado de motivación y decisión personal del interesado, que accede por voluntad y decisión propias, realiza la búsqueda laboral de modo independiente y recurre a los recursos disponibles desde el Estado para iniciar o fortalecer sus posibilidades de crecimiento laboral (Fernández, 2014, pág. 137). Argentina cuenta con leyes que apoyan la inclusión de personas con discapacidad en el ámbito laboral competitivo. La Ley Nº 23.021, modificatoria de la N° 22.431, determina que los empleadores que conceden empleo a trabajadores con discapacidad obtienen una deducción especial en el impuesto a las ganancias del 70% de las retribuciones que abonen a estos trabajadores en cada período fiscal. Por su parte, Ley de Empleo Nº 24.013 establece que los empleadores que contratan trabajadores con discapacidad por tiempo indeterminado gozan de la eximición de pago del 50% de las contribuciones patronales a las cajas de jubilaciones, asignaciones y subsidios familiares, y al Fondo Nacional de Empleo. Estos criterios se hacen operativos a través del Programa de Inserción Laboral para Trabajadores con Discapacidad, que fue creado por Resolución Ministerial 802/2004, originalmente pensado para el ámbito privado. Tres años más tarde, en 2007, el Ministerio firmó la Resolución N° 914 y extendió este programa al ámbito público. Con modificaciones concretadas mediante las resoluciones 343 y 1440/2010 y 625/2013, este programa se propone promover la inserción laboral en el sector público y privado, a través del otorgamiento de mayores incentivos a los empleadores para su contratación. Pueden beneficiarse de este programa trabajadores/as desocupados/as en condiciones de ingresar al mercado laboral competitivo, mayores de 18 años, que no perciban ningún beneficio de la seguridad social y tengan certificado de discapacidad. Los trabajadores y trabajadoras beneficiarios del programa perciben una suma de dinero[20] que variará según realicen tareas de

[20]A mediados de 2015, los trabajadores con discapacidad percibirán la suma de $ 2.300

tiempo completo o tiempo parcial, que el empleador podrá descontar del monto total de la remuneración a percibir. La duración de esta prestación será de 12 meses. Los empleadores tendrán los siguientes beneficios impositivos: deducción del 70% de impuesto a las ganancias, exención del 50% de aportes patronales -el primer año de contratación-, descuento del 50% en contribuciones patronales por la contratación de grupos laborales protegidos, reducción en sus contribuciones destinado a la seguridad social. Este programa, como otros dentro de la órbita de la cartera laboral, se asienta en una concepción individual de la empleabilidad, entendida como "el conjunto de características individuales que dotan a las personas de mayores posibilidades de inserción en el mercado de empleo". En ese sentido se orientan a incrementar las competencias, habilidades y destrezas de los "discapacitados desocupados". Este énfasis en el desarrollo de cualidades de empleabilidad, sostiene evidencia la mirada exclusiva hacia la oferta de fuerza de trabajo que presentan estos programas (Mareño Sempertegui, 2015, pág. 427). Es decir, se sitúa en los destinatarios la responsabilidad de la situación de desempleo como de su solución, individualizando los problemas de empleo. En síntesis, en el programa subyace el supuesto de que los problemas de empleo son sinónimo de problemas de empleabilidad y no considera la dimensión contextual del fenómeno, como las condiciones de accesibilidad. En concreto, el programa no considera a la accesibilidad como un componente a financiar ni como un componente a exigir a los respectivos organismos ejecutores o empleadores, ya sean estos públicos, privados o sin fines de lucro (Mareño Sempertegui, 2015, págs. 427-428).

En segundo lugar, está el nivel protegido que se caracteriza por generar espacios destinados específicamente al empleo de trabajadores y trabajadoras con discapacidad. Constituyen una importante fuente de empleo para las personas con discapacidad, especialmente para los

(tiempo completo), $1.200 (tiempo parcial) durante 12 meses.

grupos con mayores dificultades de inserción, como es el de las personas con discapacidad intelectual. Entre sus principales actividades productivas están la subcontratación industrial, la producción de bienes y la prestación de servicios múltiples, como jardinería y limpieza (Organización Iberoamericana de Seguridad Social, 2014, pág. 45). En este nivel rigen la Ley Nº 23.462, que aprueba el Convenio Nº 159 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la readaptación profesional y el empleo de personas con discapacidad, la Ley Nº 22.431 y la Ley N° 26.816, del Régimen Federal de Empleo Protegido para Personas con Discapacidad. Este sistema incluye tres formas de empleo: a) el Taller Protegido Especial para el Empleo, cuya finalidad es dar a sus miembros un trabajo especial que les permita tener y mantener competencias para el trabajo en el mercado laboral y de acuerdo a sus posibilidades; b) el Taller Protegido de Producción, creado para el desarrollo de actividades productivas, comerciales o de servicios para el mercado. Estos talleres dan a sus miembros un empleo y les pagan un sueldo. También dan servicios de adaptación laboral y social; y c) Grupos Laborales Protegidos, que conforman sectores de empresas públicas o privadas que están formadas por trabajadores con discapacidad. Este régimen de empleo protegido funciona actualmente pero con varias limitaciones y dificultades en Argentina y se hace operativo a través del Programa de Asistencia a los Talleres Protegidos de Producción. Este programa fue creado por Resolución del MTEySS Nº 937/06 y modificado por las resoluciones ministeriales Nº 258/10, 1129/11 y 2449/11. Fue reglamentado por Resolución Reglamentaria Nº 811/06 de la Secretaría de Empleo y por la Resolución de la Subsecretaría de Políticas de Empleo y Formación Profesional Nº 4/12. Su objetivo es brindar apoyo económico a los Talleres Protegidos de Producción. Sus destinatarios/as son trabajadores/as mayores de 18 años que posean Certificado de Discapacidad, y que formen parte de un Taller Protegido de Producción. El programa abona una ayuda mensual a cada beneficiario, como así

también subsidios para la compra de herramientas e insumos y para asistencia técnica profesional.

En tercer lugar, está el nivel de empleo con apoyo, que se caracteriza por la existencia de un sostén de índole profesional (psicólogos, psicopedagogos y terapistas ocupacionales) o apoyos técnicos, como tecnología adaptada o espacios y accesos adaptados, que ofrecen al trabajador con discapacidad el apoyo necesario para su adaptación al puesto de trabajo. El empleo con apoyo es una alternativa que potencia la utilización de los recursos existentes en la comunidad y que, desde planteamientos flexibles, apuesta por apoyar individualmente a las personas con discapacidad en su medio de desenvolvimiento natural. Los programas de empleo con apoyo proporcionan a estas personas los apoyos necesarios para que puedan encontrar y mantener un empleo en condiciones de trabajo y retribución lo más similares posible a las de cualquier otro trabajador sin discapacidad en un puesto equiparable dentro de la misma empresa. Esta es precisamente una política pública que aborda el trabajo decente, ya que propone la inclusión laboral en los mismos ámbitos de las personas sin discapacidad y ofrece herramientas para resolver las limitaciones y obstáculos que las PCD encuentran en los lugares de trabajo. El nivel de empleo con apoyo reconoce la importancia del trabajo decente como un elemento central en la lucha contra la segregación económica y la discriminación, y a su vez, como una apuesta fundamental para que la población pueda gozar con autonomía de sus derechos (Guerrero Albarracín, 2014). A diferencia de países como Chile, Colombia, Costa Rica, México, España, Paraguay y Perú, donde existen programas oficiales de empleo con apoyo, en Argentina esta modalidad no está regulada ni tiene políticas activas en funcionamiento.

En cuarto lugar, está el nivel formación y asistencia para el empleo, que se caracteriza por la existencia de herramientas para mejorar las condiciones laborales y búsqueda de trabajo. Dentro de este nivel se

registran tres diferentes programas. El primero de ellos fue creado en 2002, mediante Resolución Ministerial 509 y se denomina Programa Especial de Formación y Asistencia Técnica para el Trabajo. Su principal objetivo constituye “incrementar las competencias, mejorar las condiciones laborales y apoyar la búsqueda y consecución de empleo u ocupación a trabajadores desocupados o subocupados a través de la financiación de proyectos de formación profesional, orientación laboral y asistencia técnica en las modalidades que más abajo se determinan. Asimismo se tenderá a promover la formulación y gestión de proyectos productivos y socialmente relevantes, a través de acciones de formación y asistencia técnica específicas, que respondan a necesidades de personas con especiales dificultades de acceso al trabajo” (art. 1°). Si bien este programa no estaba destinado con especificidad para el colectivo de trabajadores y trabajadoras con discapacidad, mediante Resolución 812/2004 lo incorpora explícitamente y se transforma en el Programa Especial de Formación y Asistencia Técnica para el Trabajo para personas con discapacidad. Para alcanzar sus objetivos, esta política pública ofrece cursos de capacitación que permitan incrementar competencias, mejorar las condiciones de empleabilidad y apoyar la búsqueda de empleo u ocupación. Los cursos se desarrollan por organizaciones no gubernamentales reconocidas en la problemática de discapacidad, que realicen acciones de capacitación e inserción laboral. Los destinatarios son trabajadores/as desocupados/as, ocupados/as o subocupados/as que requieran adquirir nuevos saberes y competencias para mejorar su nivel de competitividad y profesionalidad.

El segundo programa de este nivel es el de Acciones de Entrenamiento para el Trabajo, creado por Resolución Ministerial N° 708/2010 y reglamentado por Resolución de la Secretaría de Empleo N° 905/2010. Su objetivo es favorecer la adquisición de experiencia y conocimientos en oficios demandados localmente mediante la participación laboral en puestos de trabajo en organismos públicos,

empresas privadas e instituciones sin fines de lucro. Está dirigido a trabajadores/as desocupados/as mayores de 18 años. Los organismos ejecutores formulan proyectos que deberán contemplar actividades de práctica en el puesto de trabajo y acciones de capacitación. Los proyectos tienen una duración de 6 meses en el sector privado, de 1 a 8 meses en el sector público y de 3 a 8 meses en las instituciones sin fines de lucro. Los destinatarios perciben una ayuda económica mensual no remunerativa, a cargo del MTEySS, cuyo monto varía en función de la carga horaria y del tipo de organismo ejecutor. La Secretaría de Empleo podrá brindar, asimismo, asistencia económica a los organismos ejecutores. Este programa tiene cuatro líneas de acción, una en el Sector Público, una segunda en el Sector Privado; una tercera en Instituciones sin fines de lucro; y una última específica para trabajadores/as con discapacidad. También aborda la cuestión educativa, a través de la gestión con los organismos de educación el inicio o el retorno a los estudios formales, las investigaciones adecuadas para conocer las necesidades de formación de los destinatarios, y la facilitación de su incorporación en los diferentes programas de inserción laboral que requieran certificación de niveles de estudios, entre otras acciones (Mareño Sempertegui, 2015, pág. 423).

Por último, en este nivel, también se creó en 2011 el Programa Promover la Igualdad de Oportunidades para el Empleo, instituido mediante Resolución N° 124 y reglamentado por Resolución Ministerial 877 del mismo año. Esta política tiene el objetivo de “promover el empleo de las personas con discapacidad o pertenecientes a grupos vulnerables o protegidos”. Para ello, brinda asistencia “a trabajadoras y trabajadores desocupados con discapacidad en el desarrollo de su proyecto ocupacional, a través de su inclusión en actividades que les permitan mejorar sus competencias, habilidades y destrezas laborales, insertarse en empleos de calidad y/o desarrollar emprendimientos independientes” (art. 1°). Destinado a trabajadores/as desocupados/as mayores de 18

años con residencia permanente en el país y que posean certificado de discapacidad, este programa prevé acciones de orientación laboral, de apoyo a la búsqueda de empleo, de formación profesional, de certificación de estudios formales, de asistencia al desarrollo de emprendimientos independientes, entre otras. Durante el desarrollo de sus actividades, los destinatarios perciben por parte del MTEySS, una ayuda económica mensual no remunerativa, por un plazo máximo de 24 meses. Aquellos beneficiarios de este plan, también pueden participar de forma complementaria del Programa de Empleo Independiente para Trabajadores con Discapacidad (creado por Resolución Ministerial Nº 124/11 y reglamentado por resoluciones de la Secretaría de Empleo N° 877/11 y 1862/11), cuyo objetivo es la inserción laboral autónoma de trabajadores en pequeñas unidades económicas productoras de bienes y servicios; el desarrollo de competencias laborales de trabajadores que decidan emprender una actividad económica independiente; y la articulación local con los sectores públicos y privados para facilitar el desarrollo y la sustentabilidad de los emprendimientos productivos asistidos. El programa otorga hasta dos subsidios no reembolsable para emprendimientos individuales o asociativos. Los participantes reciben asimismo una ayudad económica mensual. El programa facilita también asistencia técnica (cursos de gestión de emprendimientos productivos) y acompañamiento.

Respecto de estos programas, es pertinente aclarar que se constituyen dentro del paradigma médico/rehabilitador, ya que su atención está dirigida a atender los “déficits” de las personas y no a las limitaciones de su entorno como reconoce el modelo social.

En quinto y último lugar, existe el nivel de cuotas o cupos para inclusión laboral en los ámbitos público y privado. Este sistema constituye una medida de discriminación positiva, y consiste en la reserva de una cantidad determinada de puestos de empleo público para ser cubiertos preferentemente por personas con discapacidad. Tanto

Argentina como Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela cuentan con este sistema de cuotas que van del 2% al 7% del total de empleo público, y en muchos de estos casos la cuota se extiende también al sector privado (Organización Iberoamericana de Seguridad Social, 2014). En Argentina, el cupo laboral para personas con discapacidad sólo está regulado para el ámbito público, mediante la Ley N° 22.431, artículo 8°. Al respecto, también se deben considerar la Ley N° 25.164, que regula el empleo público nacional, los Decretos Nº 1.421/02 y 214/06, que ratifican el Convenio Colectivo de Trabajo que rige en el ámbito del sector público y el Decreto N° 312/2010, que reglamenta el registro del cupo laboral a nivel nacional.

En un informe elaborado y publicado por la Organización Internacional del Trabajo se reconocen tres sistemas diferentes de cuotas: a) cuota obligatoria acompañada de sanciones efectivas y/o un mecanismo de exigibilidad, como existe en Alemania, Francia, España, Austria, Polonia, en China y en Japón; b) cuota obligatoria sin sanción efectiva, que se aplica en países como Reino Unido y en Tailandia; y c) cuota no vinculante basada en una recomendación, como por ejemplo una circular gubernamental. Este sistema se aplicó en los Países Bajos a mediados de la década de 1980 (Organización Internacional del Trabajo, 2014). En Argentina, el sistema de cuotas es de cumplimiento obligatorio, con sanciones efectivas y/o un mecanismo de exigibilidad. Así lo establece el marco legal que ya hemos identificado. A continuación, presentamos un cuadro con el conjunto de programas de empleo a nivel nacional para trabajadores y trabajadoras con discapacidad, según nivel, vigentes en 2015.

Cuadro 2 Programas de empleo a nivel nacional para trabajadores y trabajadoras con discapacidad, según nivel, vigentes en 2015.

Nivel	**Programa**	**Fecha y norma de creación**
Empleo subvencionado	Programa de Inserción Laboral (PIL)	Resolución Ministerial 802 de 2004
Empleo protegido	Programa de Asistencia a los Talleres Protegidos de Producción	Resolución del MTEySS Nº 937 de 2006
Empleo con apoyo	No regulado	-
Formación y asistencia para el empleo	Programa Especial de Formación y Asistencia Técnica para el Trabajo	Resolución del MTEySS N° 509, de 2002
	Acciones de Entrenamiento para el Trabajo	Resolución del MTEySS N° 708, de 2010
	Programa Promover la Igualdad de Oportunidades para el Empleo	Resolución del MTEySSN° 124, de 2011
Sistema de cupos	Cupo laboral obligatorio del 4% en ámbito público, con sanciones	Ley N° 22.431, de 1981, Decreto N° 312 de 2010

Fuente: elaboración propia en base al marco legal vigente a 2015.

Como se puede observar en el cuadro precedente, en 2015 se implementaban seis diferentes programas de empleo a nivel nacional para trabajadores y trabajadoras, que de forma complementaria o específica se destinaban a personas con discapacidad. Todos ellos

contienen acciones que están en sintonía con las medidas de promoción del empleo que se adoptaron en la región (OMS, 2003; IDRM, 2004; Banco Mundial-OMS, 2011; OISS, 2014), propios de la visión "modernista-tecnocrática" que busca promover las "potenciales" capacidades de esas personas como trabajadores y productores, "obligándolas a emplearse en ocupaciones seleccionadas por el Estado; esta sería una especie de sala de espera transitoria hasta que el crecimiento económico y el mercado laboral esté en condiciones de emplearlas de manera normal" (Lo Vuolo, Pautassi, & Rodríguez, 1999, pág. 3).

La inclusión laboral de personas con discapacidad en el Estado Nacional. El sistema de cuotas en Argentina.

Como hemos explicado previamente, en Argentina existían para el período estudiado seis programas que se destinaban –directa o indirectamente- a las personas con discapacidad. De todas ellas, el sistema de cuotas es la primera y principal política pública que se implementó para dar una respuesta a la exclusión laboral que sufre este colectivo en particular. Esta es una de las razones por las cuáles haremos un análisis pormenorizado de su funcionamiento. Una segunda razón es que, como sostiene la Organización Internacional del Trabajo, "el sistema de cuotas acompañado de tasas parece ser el que más fomenta el empleo de personas con discapacidades" (2014, pág. 62). En tercer lugar, es necesario destacar que el Programa de Inserción Laboral (PIL) se convirtió en una herramienta complementaria del sistema de cupo, ya que se constituyó en la puerta de enlace para que aquellas personas con discapacidad pudieran registrarse y conectarse en el Ministerio de Trabajo. Salvo el PIL, el resto de los 4 programas han sido suprimidos con las reformas del Estado iniciadas en diciembre de 2015. De hecho, con eliminación de la cartera laboral a nivel nacional y su fusión con el Ministerio de la Producción, a mediados 2018, incluso desapareció toda referencia y mención al colectivo con discapacidad (Ministerio de Producción y Trabajo, 2018).

Por todos estos motivos, intentaremos indagar sobre el funcionamiento del sistema de cupos y responder: ¿Se respeta este cupo en la Administración Pública Nacional? ¿Hay un registro de su cumplimiento? Comenzaremos por recordar el marco legal que le da lugar.

La Constitución Nacional establece que corresponde al Congreso "legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de las personas con discapacidad" (art. 75 inc. 23). En ejercicio de estas atribuciones, el Congreso sancionó la Ley N° 25.689, que amplió los alcances de la Ley N° 22.431, estableciendo la obligación de 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- de "ocupar personas con discapacidad que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo en una proporción no inferior al cuatro por ciento (4%) de la totalidad de su personal y a establecer reservas de puestos de trabajo a ser exclusivamente ocupados por ellas". Es importante destacar que, de acuerdo con la ley, este cupo es de cumplimiento obligatorio para el "personal de planta efectiva, para los contratados cualquiera sea la modalidad de contratación y para todas aquellas situaciones en que hubiere tercerización de servicios". Y para dar efectivo cumplimiento a este sistema de cuota, la norma también prevé que las vacantes que se produzcan dentro de las distintas modalidades de contratación "deberán prioritariamente reservarse a las personas con discapacidad que acrediten las condiciones para puesto o cargo que deba cubrirse" e informarse obligatoriamente al Ministerio de Trabajo para que actúe como veedor de los concursos (art. 8°).

Por último, queda destacar que la norma previó que “en caso de que el ente que efectúa una convocatoria para cubrir puestos de trabajo no tenga relevados y actualizados sus datos sobre la cantidad de cargos cubiertos con personas con discapacidad, se considerará que incumplen el 4% y los postulantes con discapacidad podrán hacer valer de pleno derecho su prioridad de ingreso a igualdad de mérito. Los responsables de los entes en los que se verifique dicha situación se considerará que incurren en incumplimiento de los deberes de funcionario público, correspondiendo idéntica sanción para los funcionarios de los organismos de regulación y contralor de las empresas privadas concesionarias de servicios públicos”.

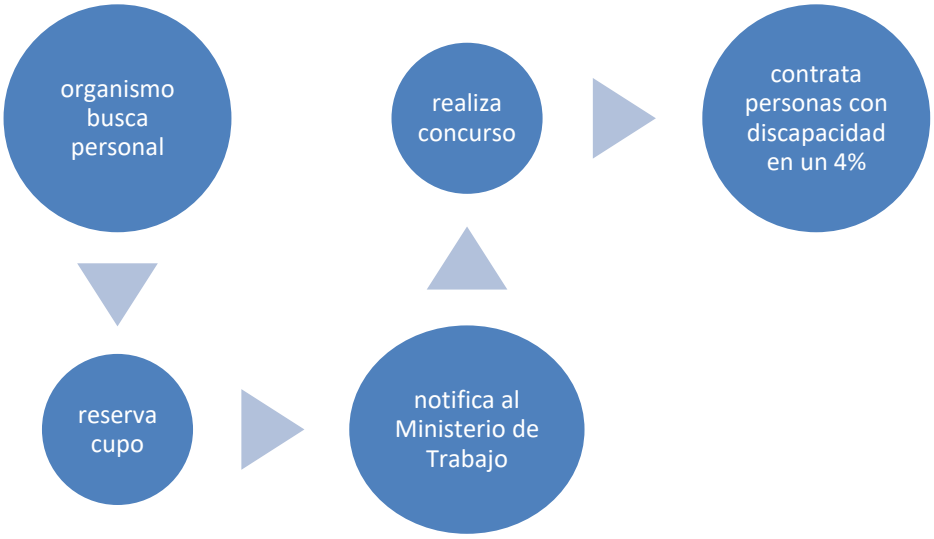
Esta política pública, aprobada en 2002, introdujo un sistema de cuotas con sanciones, expresivo de un diseño afín al modelo rehabilitador. ¿Por qué decimos esto? Porque ante la situación de alto desempleo del colectivo con discapacidad ofrece una medida de discriminación positiva sin analizar, evaluar, atender o responder a los motivos por los cuales el mercado laboral –y las barreras arquitectónicas, culturales y comunicacionales- impiden a las personas con discapacidad realizar su trayectoria educativa y laboral en igualdad de condiciones que el resto. Es cierto que la reserva de cargos en los concursos y en toda contratación constituye una solución a la falta de empleo, pero lo hace sólo parcialmente. A través de la ratificación de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Argentina se comprometió a avanzar con medidas que eliminen toda forma de discriminación, que permita a cualquier persona con discapacidad tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado laboral que sea abierto inclusivo y accesible.

¿Qué resultados alcanzó este cupo laboral? Recién en el año 2010 se reglamentó el artículo 8° de la Ley N° 22.431 y se estableció un registro que permite evaluar los resultados de su funcionamiento. Desde

los años ochenta hasta esa fecha no existían datos públicos en el país respecto de la presencia de los trabajadores y trabajadoras con discapacidad en el Estado Nacional.

El Decreto N° 312/2010 estableció, concretamente, la obligación de cada organismo de informar a la Dirección Nacional de Gestión de Información y Política Salarial de la Secretaría de Empleo Público del Ministerio de Modernización de la Nación un conjunto de datos para elaborar un registro e informe semestral. En particular, se solicitó se informe sobre la cantidad de cargos cubiertos con personas con discapacidad respecto de los totales de la planta permanente y transitoria, y la cantidad de personas discapacitadas contratadas bajo cualquier modalidad respecto del total de los contratos existentes. Sintéticamente, en el siguiente gráfico mostramos el procedimiento vigente para la contratación de personal por parte del Estado, asegurando la prioridad de empleo de trabajadores con discapacidad.

Gráfico 2 Procedimiento de reserva de cargos para el cupo laboral



Fuente: elaboración propia en base al art. 8° de la Ley N° 22.431.

El gráfico precedente muestra que el procedimiento para asegurar la inclusión laboral de personas con discapacidad en las contrataciones de empleo en el ámbito público nacional es sencillo. Cada vez que una

de las jurisdicciones, organismos descentralizados y entidades requiera incorporar personal, debe reservar un cupo mínimo del 4% de los cargos a cubrir para personas con discapacidad, informar inmediatamente al Ministerio de Trabajo y proceder al concurso laboral. El rol de la cartera laboral cumple dos funciones: en primer lugar, ofrece trabajadores con discapacidad registrados en su bolsa de empleo para cubrir los puestos y en segundo lugar, actúa como veedor del cumplimiento de la normativa, controlando se respete la cuota reservada para el colectivo con discapacidad. Los informes que se han elaborado y publicado desde 2010 hasta 2015 ofrecen una gran cantidad de información, la cual sintetizamos en el siguiente cuadro.

Cuadro 3 Proporción de trabajadores con discapacidad sobre el total de la Administración Pública Nacional, del primer semestre 2010 al segundo semestre 2015.

	2010		2011		2012		2013		2014		2015	
Semestre	1er	2do	1er	2do	1er	2do	1er	2do	1er	2do	1er	2do
Total de trabajadores	187.248	312.217	340.693	341.537	326.413	315.583	321.386	328.606	328.351	342.314	355.130	363.826
Trabajadores c/ disc.	892	1.756	1.935	2.265	2.390	2.461	2.471	2.538	2.588	2.800	3.054	3.197
Cupo laboral (%)	0,48	0,56	0,57	0,66	0,73	0,78	0,77	0,77	0,79	0,82	0,86	0,9

Fuente: elaboración propia en base a los informes semestrales que elabora la ex Oficina Nacional de Empleo Público de la Subsecretaría de Gestión y Empleo Público, de la Secretaria de la Gestión Pública, de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Como lo revela el cuadro 3, al segundo semestre de 2015, Argentina estaba muy lejos de alcanzar el cupo laboral del 4%. En el primer informe disponible -del primer semestre 2010-, vemos que de los 187.248 empleados que tenía la Administración Pública Nacional (APN), 892 tenían discapacidad certificada[21], es decir, un 0.48%. En los semestres siguientes vemos un lento crecimiento del cupo, llegando al segundo semestre de 2012 al 0,78%; para el primer semestre de 2013

[21] Sólo se cuentan las personas con discapacidad que cuentan con el certificado de discapacidad, en los términos de la Ley N° 22.431.

cae a 0,77%, valor en el que se sostiene hasta 2014, cuando sube a 0,79% (2588 trabajadores con discapacidad). Desde entonces, y hasta el segundo semestre 2015, encontramos un leve crecimiento hasta llegar al 0,9. Este valor representa menos de un cuarto del valor legal establecido del 4%.

Es importante destacar que en este mismo período detectamos un importante crecimiento del empleo público. Entre el primer semestre de 2010 y el segundo semestre del 2015 la cantidad de empleados de la APN casi se duplicó (94%), pasando de 187.248 a 363.826, una proporción suficiente para haber alcanzado el cupo laboral del 4% para trabajadores con discapacidad. Sin embargo, eso no fue lo ocurrido, el cupo continuó muy por debajo del 1%.

El cuadro 3 también revela que hubo seis períodos en los que aumentó el empleo (entre primer y segundo semestre 2010; entre el segundo semestre 2010 y primer semestre 2011; entre primer y segundo semestre 2011; entre el segundo semestre 2012 y primer semestre 2013; entre primer y segundo semestre 2013; y desde el primer semestre de 2014 hasta el segundo semestre de 2015). Como lo establece el art. 8° de la Ley N° 22.431, cuando cualquier organismo contrate nuevo personal –en cualquier modalidad de contratación- debe reservar un 4% de esos vacantes para personas con discapacidad. Si durante estos cinco períodos de crecimiento del empleo, la reserva de puestos se hubiese respetado, deberíamos ver que al menos creció un 4% la proporción de trabajadores con discapacidad en cada etapa. El cuadro 4 nos muestra esa información.

Cuadro 4 Proporción de nuevos trabajadores con discapacidad sobre el total de nuevos empleados en la APN, en seis períodos.

	2010	2010-2011	2011	2012-2013	2013	2014-2015	2015
Nuevos empleados	124.969	28.476	844	5.803	7.220	35.475	8.696
Nuevos trab. c/ disc.	864	179	330	10	67	609	143
Proporción	0,7%	0,6%	39,1%	0,2%	0,9%	1,7%	1,6%

Fuente: elaboración propia en base a los informes semestrales que elabora la ex Oficina Nacional de Empleo Público de la Subsecretaría de Gestión y Empleo Público, de la Secretaria de la Gestión Pública, de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

El cuadro 4 revela que sólo en uno de los períodos se respeta y supera la reserva mínima del 4% de los nuevos cargos contratados. Entre el primer y el segundo semestre de 2011, la Administración Pública Nacional contrató 844 nuevos trabajadores, de los cuales 330 eran con discapacidad certificada, es decir, un 39%. Para el resto de los cinco períodos, no sólo no se ha respetado la reserva mínima, sino que ni siquiera la proporción alcanza el 2%. Estos datos confirman el incumplimiento de lo normado en el segundo párrafo del art. 8° de la Ley N° 22.431, vulnerándose el derecho al empleo de las personas con discapacidad. En un informe presentado por el Centro de Estudios Legales y Sociales ante el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial de la Organización de Naciones Unidas, se explica que los diversos argumentos esgrimidos para justificar este incumplimiento son múltiples y variados, pero ninguno explica “cómo en un Estado de Derecho se puede admitir el incumplimiento de la legislación vigente y la conculcación de los derechos de las personas que integran uno de los grupos vulnerables según determinación constitucional”. Se precisa que el ingreso a los empleos públicos

responde a “cuestiones de clientelismo partidario o a contrataciones que no están sujetas a concursos o a métodos de selección que prioricen la inclusión de grupos vulnerables, sino todo lo contrario” (Centro de Estudios Legales y Sociales; REDI; Asociacion Brindar Salud, 2004, pág. 20).

El escenario descripto también hace interrogarnos sobre las acciones u omisiones del Ministerio de Trabajo y la Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas con Discapacidad durante este proceso, ya que estos datos también muestran que no habrían cumplido su rol de veedores de esas nuevas contrataciones. Pero sobre ello avanzaremos en el capítulo 5.

Resta decir que el proceso explicado sobre el cupo laboral en el ámbito público es solo una cara de la moneda: el mecanismo de cómo las personas con discapacidad se pueden incorporar al empleo público y cubrir esas vacantes reservadas también merece atención. Este mecanismo es el programa de empleo subvencionado del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y su funcionamiento nos permitirá indagar sobre las limitaciones en el cumplimiento del cupo laboral.

En el cuadro 5, que se presenta a continuación, vemos la cantidad de trabajadores con discapacidad desocupados que se inscribieron en el Registro del Ministerio de Trabajo de la Nación, en el período 2010-2015.

Cuadro 5 Trabajadores con discapacidad inscriptos en el registro del MTESS, años 2010-2015.

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Trabajadores con discapacidad inscriptos en Registro del MTESS	1.687	2.205	5.408	4.659	5.933	7.169	**27.061**

Fuente: elaboración propia en base a Informe del Jefe de Gabinete de Ministros al Senado, N° 100.

Según los datos del cuadro 5, hubo una gran cantidad de trabajadores con discapacidad que se inscribió en el MTESS en búsqueda de trabajo. Durante el período 2010 - 2015, la demanda de trabajo de este colectivo fue creciendo, mostrando en 2015 un incremento del 424% en relación con 2010 (Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2017, págs. 1276-1277; Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2010). Estos datos confirman que existían trabajadores con discapacidad dispuestas a trabajar, que de haberse incluido, se hubiese alcanzado a cumplir el cupo laboral del 4%. Resta ahora indagar sobre la cantidad de trabajadores con discapacidad que participaron de este programa, se inscribieron y fueron incluidos laboralmente en el ámbito público.

Cuadro 6 Trabajadores con discapacidad incluidos en el ámbito público a través del PIL, entre 2010-2015.

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Trabajadores con discapacidad incluidos	31	54	16	14	18	30	**163**

Fuente: elaboración propia en base a Informe del Jefe de Gabinete de Ministros al Senado, N° 100.

El PIL, el programa de empleo subvencionado, es la principal herramienta del Estado para asegurar el ingreso de las personas con discapacidad al empleo público. Sin embargo, la información del cuadro 6 muestra que no logra cumplir su misión. La Jefatura de Gabinete de Ministros confirmó que de las 27.061 personas que se inscribieron en el registro de empleo del Ministerio de Trabajo entre 2010 y 2015, sólo consiguieron trabajo en el ámbito público 163, es decir, el 0,60% (expediente 6-2015-458/15). Recordemos que a pesar de que no se ha cumplido con el cupo laboral del 4% durante el período analizado, ni se han hecho las reservas de cargo como establece la Ley N° 22.431, sí hubo crecimiento de la cantidad de trabajadores con discapacidad. En

efecto, entre 2010 y 2015, este universo creció de 892 trabajadores a 3.197, mostrando un incremento de 2.305 personas. Este número refleja que la inclusión laboral de este universo no ha sido gracias al Programa PIL que sólo logró incorporar 163 trabajadores[22]. Las 2.142 restantes personas que se incorporaron al empleo público se hicieron por fuera de este programa, donde se asignan veedores con el fin de asegurar los derechos de las personas con discapacidad.

Si bien no es el propósito de este trabajo abordar la inclusión laboral de PCD en el ámbito privado, es importante destacar que, en respuesta a diversas solicitudes de información pública a la cartera laboral[23], se nos informó que para el período analizado (2010-2015) se lograron insertar a través del PIL en el ámbito privado 90 personas con discapacidad en total. Este colectivo se distribuyó en las siguientes zonas: CABA 14, La Plata 13, Mar del Plata 12, Jujuy 9, Santa Fe 8, Tandil 8, Lomas de Zamora 6, Córdoba 5, Trelew 5, Chaco 3, Mendoza 2, Entre Ríos 1, La Pampa 1, Rosario 1, La Matanza 1, San Martín 1.

Conclusiones.

A lo largo de este capítulo hemos explorado las diversas conceptualizaciones históricas sobre el concepto de trabajo. Destacamos que, en el mundo moderno, el trabajo se entiende como una actividad humana coordenada y remunerada que permite generar relaciones sociales, solidaridad e identidad. Por su parte, trabajo decente es aquel que se realiza en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana, considerando la igualdad de género y el principio de no discriminación. Este concepto es central para comprender el escenario laboral de las personas con discapacidad, caracterizado por escasas oportunidades de empleo genuino, desventajas significativas, bajos ingresos, asignación de tareas no calificadas y de escasa productividad,

[22] En la provincia de Buenos Aires la situación es similar. Para el año 2017, la proporción de trabajadores/as con discapacidad sobre el total de la planta era de 1,29% (Blogna Tistuzza, 2018).

[23]Expedientes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación N° 6, 458, 459, 460, 461, 462 y 463 de 2015.

omisión de derechos laborales, subocupación horaria y empleos de baja calidad y altamente inestables.

Posteriormente, explicamos cómo el deterioro social que atravesaba el país a fines de la década del 90' explicó la creación, en 1998, de la Unidad para Personas con Discapacidad y Grupos Vulnerables en la órbita del Ministerio de Trabajo, con la finalidad de facilitar la inserción en el mercado de trabajo de las personas con discapacidad. Posteriormente esta área cambió su denominación por Dirección de Promoción de la Empleabilidad de Trabajadores con Discapacidad (DPETD), y recién, desde 2003, comenzó a implementar una serie de programas específicos para mejorar la situación laboral de las personas con discapacidad, complementarios al sistema de cuotas establecido por Ley a principios de 1980.

Finalmente, analizamos en profundidad el sistema de cupos obligatorios, con sanciones, vigente en Argentina. Todo el Estado nacional, tiene la obligación de emplear trabajadores y trabajadoras con discapacidad en una proporción no inferior al 4% del total de sus empleados. Registramos que, durante el primer semestre 2010, esta proporción apenas alcanzaba un 0,48%, y creció al 0,9% en el segundo semestre 2015, a pesar de estar muy lejos de la meta legal establecida. En los seis períodos semestrales analizados, el empleo creció en cinco de ellos y sólo en uno se respetó la reserva mínima del 4% de los nuevos cargos contratados. Esta situación es acompañada por el bajo impacto que el Programa de Inserción Laboral (PIL). Ello se evidencia en que, de las 27.061 personas que se inscribieron en el registro de empleo del Ministerio de Trabajo entre 2010 y 2015, sólo han conseguido trabajo en el ámbito público 163, es decir, el 0,60% (expediente 6-2015-458/15). Las 2.142 restantes personas que se incorporaron al empleo público se hicieron por fuera de este programa, donde se asignan veedores con el fin de asegurar los derechos de las personas con discapacidad. Estos datos hacen explícita la situación de exclusión laboral que los

trabajadores y trabajadoras con discapacidad continúan sufriendo, tanto en el ámbito público como en el privado. En el análisis que realizan Eduardo Joly y María Pía Venturiello sobre el desempleo estructural que caracteriza a las personas con discapacidad desde una perspectiva social, económica y política, sostienen que mientras las personas con discapacidad continúen siendo definidas como incapaces de realizar trabajo productivo, seguirán siendo condenadas a la pobreza, mendicidad, dependencia y una vida sin proyectos a cumplir. Para poder avanzar en este camino, es necesario para avanzar en la inclusión laboral del colectivo con discapacidad una mayor participación activa en el proceso de diseño, elaboración e implementación de las políticas públicas, como también una mayor organización de este colectivo en el reclamo y reivindicación por el ejercicio pleno y efectivo de sus derechos. Asimismo, es importante tener presente que una respuesta concreta e integral de inclusión laboral requiere, indefectiblemente, garantizar el acceso a la educación por parte de toda la población, sin discriminación. En el mismo sentido se ha expresado el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas al evaluar el cumplimiento de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad por parte de Argentina, en 2012. En concreto, este organismo internacional requirió al país que “formule una política pública que promuevan la inserción de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo” y recomendó la implementación de campañas de toma de conciencia dirigidas al sector privado y al público en general con miras a eliminar las barreras culturales y prejuicios contra las personas con discapacidad, la implementación de ajustes razonables para garantizar la inserción laboral de aquellas personas con discapacidad que así lo requieran y el desarrollo de programas de formación y de autoempleo. Por último, este Comité recomendó al país “el reforzamiento de las medidas de monitoreo y certificación sobre el cumplimiento del cupo laboral para personas con

discapacidad en el sector público, así como la recolección sistematizada de datos desagregados que permitan hacer un análisis adecuado del cumplimiento a nivel nacional y provincial del cupo laboral" (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2012, pág. 8). La implementación de estas medidas no sólo sigue pendiente, sino que, además, se registran retrocesos con la eliminación de la mayoría de los programas de empleo que hemos examinado en el período de estudio.

Capítulo 5. RENDICIÓN DE CUENTAS HORIZONTAL EN ARGENTINA

En esta sección presentamos la perspectiva teórica que nutre nuestro trabajo, tanto para la identificación del problema -el incumplimiento de la legislación relativa a la accesibilidad física en el transporte y la inclusión laboral -como para reconocerlos posibles factores que inciden sobre dicho resultado. Para este propósito, resultan claves los aportes de Guillermo O´Donnell, en particular, su trabajo "Estado, democratización y ciudadanía" (O´Donnell, 1993) y "Nuevas reflexiones acerca de la democracia delegativa", el primer capítulo de *Democracia delegativa* (O'Donnell, 2011).

El primer texto, "Estado, democratización y ciudadanía" nos permite identificar el incumplimiento de la legislación que nos ocupa como un problema relacionado con la débil capacidad del Estado para hacer llegar la legalidad a todos los estratos sociales. Para desarrollar este punto veamos los argumentos de O'Donnell relacionados con la dimensión legal del Estado.

A la hora de definir el Estado, además de señalar que el estado es la suma de las burocracias públicas, también es, en términos de O´Donnell, un conjunto de relaciones sociales "que establece cierto orden en un territorio determinado" y que "lo respalda con una garantía coercitiva centralizada". Y agrega: "Muchas de esas relaciones se formalizan mediante un sistema legal provisto y respaldo por el Estado", Así, entonces, el sistema legal "es una dimensión constitutiva del estado" (O´Donnell, 1993, pág. 64).

El planteo que esta dimensión del Estado introduce es si éste consigue establecer eficazmente la legalidad en todo el territorio. A propósito de esta cuestión, O´Donnell distingue entre el alcance funcional y el alcance territorial del Estado. El alcance funcional se pregunta si las decisiones estatales llegan a todos los estratos sociales y el territorial si

esas decisiones llegan a todo el territorio nacional[24].Lo que se observa es que la presencia del Estado puede ser más o menos eficaz en cuanto a su alcance funcional y territorial. Para ilustrar este último punto, O´Donnell proponer imaginar un mapa en donde los países pueden ser coloreados con distintos colores, azul, verde y marrón, de acuerdo con los alcances del Estado. Así, el color azul indica un alto nivel de presencia estatal, tanto de su burocracia como de la eficacia de la ley, a lo largo de su territorio y llegando a todos los estratos. El color verde da cuenta de una fuerte penetración territorial, pero una baja penetración funcional. Finalmente, el color marrón es señal de niveles bajos, tanto de penetración territorial como de penetración funcional. Noruega es, para este autor, un país predominantemente azul; Estados Unidos un país azul y verde, con importantes manchas marrones en el sur y en las grandes ciudades. En Brasil y Perú predomina el marrón, mientras que en Argentina la extensión del marrón ha crecido[25].

Los países en los que las elecciones son centralmente limpias y competitivas pero con áreas marrones extensas producen, en términos del autor, una "democracia con baja intensidad de ciudadanía" (O´Donnell, 1993, pág. 74). ¿Qué significa esto? Que en la mayoría de las áreas marrones de los países recientemente democratizados se respeta los derechos políticos de la poliarquía[26], pero "los habitantes de los barrios pobres, los indígenas, las mujeres y demás no logran trato justo de la justicia, o no pueden obtener los servicios de los organismos

[24] La distinción planteada por O´Donnell es más pertinente para nuestro análisis que la formulada por Michael Mann, quien distingue entre poder despótico y poder infraestructural del estado (Mann, 2004). El primero se refiere al abanico de acciones que pueden llevar en forma autónoma las elites gobernantes; no se plantea si llega del mismo modo a todos los estratos sociales a los que debería llegar como lo hace Guillermo O´Donnell. El poder infraestructural, por su parte, tiene en cuenta la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil, y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país.

[25]Respecto del concepto de zonas marrones de O'Donnell, Hernández de Gante ha realizado un análisis exhaustivo sobre el caso mexicano (Hernández de Gante, 2018).

[26]Es decir, que por lo general los individuos pueden votar sin coerción directa, el conteo de sus votos se realiza limpiamente; en principio pueden crear casi cualquier tipo de organización, pueden expresar sus opiniones sin censura y pueden transitar libremente dentro y fuera del territorio nacional.

estatales a los que tienen derecho […]" (O´Donnell, 1993, pág. 75), lo que connota la ineficacia del Estado como ley.

Para los fines de nuestro trabajo, entonces, los problemas de incumplimiento de las políticas públicas de accesibilidad física e inclusión laboral pueden ser entendidos como un problema relacionado con el alcance legal del Estado. El paso siguiente consiste en identificar los factores que inciden para producir esa ineficacia por parte del Estado. De acuerdo con O´Donnell, este estado de cosas se explica por la debilidad de los controles recíprocos en los espacios de la burocracia pública, o, en sus propias palabras, por el déficit de *accountability* horizontal (O´Donnell, 2001). Esta última observación nos introduce al segundo trabajo de Guillermo O'Donnell, clave para nuestra tesis.

En "Nuevas reflexiones sobre la democracia delegativa" Guillermo O´Donnell introduce el concepto de *accountability horizontal* o rendición de cuentas horizontal. Su artículo, pionero en la materia, abrió las puertas a una fructífera discusión acerca de las características de las democracias latinoamericanas a partir de la tercera ola de democratización. En particular, reflexiona sobre la democracia delegativa, analizando cuatro grandes aspectos: la tipificación, es decir, las dimensiones que la integran; sus orígenes, donde se establecen las causas o razones que la originan; la dinámica, que explora las tendencias de cambio a las que está sujeta; y por último, los parecidos de familia, por medio del cual se establecen relaciones con otros tipos o conceptos de democracia (autoritarismo o populismo). Este abordaje le permite establecer que, pese a tener superposiciones con otros conceptos, la democracia delegativa se caracteriza por su especificidad. Y para comprender esta especificidad es importante introducir la dimensión del concepto de *accountability*. Este término suele traducirse en español como rendición de cuentas y responsabilización y está sobre todo asociado con dos dimensiones básicas del gobierno democrático: *answerability* y *enforcement* de los agentes y funcionarios públicos. La

primera dimensión, *answerability*, refiere a la obligación democrática de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas públicamente Su propósito es exigir y asegurar que quienes tienen poder -políticos, funcionarios, empresarios-, respondan por sus conductas (Hernández Quiñones, 2011, pág. 28). Por su parte, e*nforcement*, quiere decir "hacer valer la ley, si es necesario por la fuerza" (Shedler, 1999, pág. 16). Para este autor, lo importante "es el aspecto impositivo, el esfuerzo por asegurar el cumplimiento con las nomas por medio de la imposición de sanciones" (Ibídem).

La dimensión referida al *enforcement* resalta, pues, la existencia de una relación estrecha entre la rendición de cuentas y la disponibilidad de sanciones. Se considera de esta manera que para que la democracia sea efectiva y los gobernantes actúen según el interés público deben existir, por un lado, instituciones autónomas y externas con la capacidad de imponer castigos efectivos y oportunos, y, por otro, políticos y funcionarios dispuestos a acatar las eventuales sanciones por sus actos ilegales e impropios. Sin la posibilidad de un castigo efectivo, la rendición de cuentas es inocua y, por consiguiente, débil (Hernández Quiñones, 2011, pág. 26). Desde estas dimensiones, el *accountability* cumple la función de incomodar al poder: "los poderosos deben responder preguntas y cuestionamientos incómodos" (Shedler, 1999).

Respecto del modo en que O'Donnell aborda el tema, señalemos que distingue dos tipos de *accountability* a la que están sometidos los gobernantes en las democracias contemporáneas: la *accountability* vertical-electoral y la horizontal (O'Donnell, 2004). La *accountability* vertical es la que los ciudadanos demandas de los gobernantes y se ejerce por medio de "elecciones libres y limpias, en las que los ciudadanos pueden castigar o premiar a los gobernantes votando a favor o en contra de ellos en las próximas elecciones" (O'Donnell, 1998, pág. 162). Las elecciones proporcionan a los ciudadanos dos modos discernibles para controlar a los gobernantes o para inducirlos a cumplir

las propuestas programáticas y actuar en pos del bienestar general: 1) como mecanismos prospectivos las elecciones definen un mandato para el gobernante. Para quienes identifican el voto como un "mandato", las elecciones sirven para escoger buenas políticas o a políticos que traen buenas políticas; 2) como mecanismos retrospectivos o de rendición de cuentas. Para quienes identifican las elecciones como rendición de cuentas, consideran que éstas sirven para reclamarle al gobierno sus acciones del pasado, o exigirle el cumplimiento de promesas realizadas en campaña. En la medida en que el gobernante anticipa el juicio del electorado, o busca mantener buena imagen, se siente presionado a cuidar del buen desempeño en el ejercicio de su gobierno para contar así con el juicio favorable de los ciudadanos en las próximas elecciones[27].

Por su parte, el *accountability horizontal*, o rendición de cuentas horizontal, se refiere a la existencia de "agencias estatales que tienen autoridad legal y están tácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente ser calificadas como ilícitas" (O'Donnell, 2007, pág. 99). Mientras los mecanismos verticales implican la existencia de controles externos sobre el Estado, el *accountability horizontal* se relaciona con la operación de un sistema interestatal de controles. Hace referencia a la existencia de ciertos organismos del Estado que cumplen la función de prevenir, indemnizar o sancionar acciones o inacciones presumiblemente ilegales de otros organismos. Se trata de un *accountability* que se orienta a garantizar que las acciones de los funcionarios públicos estén enmarcadas legal y constitucionalmente (Peruzzotti & Smulovitz, 2006) y se guía por una lógica "republicana" de rectitud, por cuanto juzga a los

[27] Cabe señalar, que Peruzzotti y Smulovitz (2006) introdujeron una tercera variante de *accountability*, lasocietal, para hacer referencia a las acciones que llevan a cabo los ciudadanos, al margen de las elecciones, para fiscalizar a las autoridades (Peruzzotti & Smulovitz, 2006).

actores políticos sobre la base del cumplimiento de leyes y normas, y del respeto de procedimientos considerados “correctos”, pues se ajustan a procedimientos legales establecidos. Veamos a continuación, más específicamente, el caso de las democracias latinoamericanas.

Democracias delegativas son sinónimo de un débil accountability horizontal.

Uno de los rasgos de las democracias en América Latina es la debilidad de los mecanismos de *accountability* horizontal como herramientas para vigilar y controlar a gobernantes y autoridades públicas, para prevenir la violación de derechos humanos y defender los intereses públicos, para contrarrestar el secretismo burocrático y para exigir acceso a la información pública. Hay quienes sostienen que estas democracias son también débiles en cuanto a los mecanismos de *accountability* vertical, entendida, sobre todo, como *accountability* electoral. Se sostiene que las condiciones de funcionamiento que prevalecen introducen una nota de escepticismo respecto de la capacidad de las elecciones de ser un medio eficaz para evitar los problemas de agencia. Se duda, pues, de su capacidad de ser una herramienta en manos de los electores que genere una influencia efectiva sobre los gobernantes para contener las diferentes formas de favoritismo, corrupción y ejercicio arbitrario del poder (Hernández Quiñones, 2011). Sin embargo, hay que señalar que esta debilidad es una limitación inherente a todas las democracias, en la medida en que se caracterizan por ser escenarios de relaciones de información asimétrica entre electores y elegidos. Esta es una razón para focalizarnos en el déficit que se observa en la rendición de cuentas horizontal.

En las democracias latinoamericanas el sistema de pesos y contrapesos es débil y la cultura política liberal y republicana está poco arraigada (O’Donnell, 1996). La tradición liberal no está consolidada debido a que la idea de que existen ciertos derechos que ningún tipo de poder puede invadir aún no es defendida por todas las fuerzas políticas y

sociales. Precisamente, la tradición liberal se opone a la transgresión o invasión ilegal de un poder o autoridad pública —ejemplo de esto puede ser la cooptación del Congreso y del Poder Judicial por el Poder Ejecutivo—, porque representa una amenaza a los derechos y las libertades que gozan los ciudadanos. Tampoco se encuentra arraigada la tradición republicana, que se caracteriza por la defensa del imperio de la ley y por la convicción que los intereses públicos deben estar siempre por encima de los privados. La tradición republicana le asigna un valor superior a la esfera pública sobre la privada, considera que la gestión de la burocracia y la política pública deben estar orientadas a la identificación y defensa del bien público; se opone a la corrupción y considera que el desempeño de las funciones públicas es una actividad dignificante que exige cuidadosa sujeción a la ley y una entrega devota al servicio del bien público, por más que ello implique el sacrificio de los intereses privados (O'Donnell, 1996).

Asimismo, O'Donnell afirma que muchos de los regímenes existentes en América Latina no son democracias representativas, sino democracias delegativas. Con este concepto se refiere a aquellos países donde: "[...] se celebran elecciones libres y limpias, pero en los cuales los gobernantes especialmente presidentes se sienten autorizados a actuar sin restricciones institucionales" (O'Donnell, 1994). En esta concepción fuertemente mayoritaria y plesbicitaria del poder político el gobernante no deja de ser democrático, en el sentido que surge de elecciones libres y limpias y no intenta suprimirlas en el futuro. Pero no se siente obligado a aceptar las restricciones y los controles de otras instituciones constitucionales (Parlamento y Poder Judicial) ni de organismos estatales o sociales de control; al contrario, suele dedicarse a ignorar, anular o cooptar esas instancias. La idea básica de esta concepción es que los votantes ven al presidente como el depositario exclusivo de la legitimidad democrática al que en consecuencia delegan el derecho y la obligación

de resolver los problemas del país a su leal saber y entender (O'Donnell, 2011).

Las democracias delegativas se caracterizan por que los presidentes, junto con su equipo, gobiernan sin restricciones constitucionales o legales amparados bajo amplios poderes de acción frente a los poderes legislativo y judicial. Los organismos y el sistema interestatal de contrapesos encargados de controlar las acciones del ejecutivo, o bien no existen, o existen y no están legalmente facultados ni cuentan con la debida autonomía política y los mecanismos de control y rendición de cuentas son vistos como un obstáculo a sus gobiernos. Se caracterizan también por gobiernos y burocracias que no están sujetos a esquemas autónomos y rutinas efectivas de control por parte de agencias de vigilancia, gobiernos que se ven envueltos en numerosos casos de corrupción que muestran un incumplimiento generalizado de la ley, por el uso inapropiado de los recursos públicos, entre otros.

Este modelo de democracia delegativa, en la que el presidente es el depositario exclusivo de la legitimidad democrática y en la que las instituciones y las restricciones constitucionales se devalúan y debilitan frente a dicha legitimidad mayoritaria del ejecutivo, ha estado alimentado y ha crecido debido a la influencia de la tradición democrática populista de los años cincuenta, y de la ola neoliberal de los años ochenta. Estas dos tradiciones políticas han incidido de modo tal que el constitucionalismo liberal en las democracias de América Latina —en particular, el relacionado con el sistema de frenos y contrapesos—, sea un instrumento débil a la hora de garantizar el principio de legalidad, representar los intereses de la ciudadanía y defender los derechos humanos de las intervenciones arbitrarias de las autoridades y poderes públicos (Peruzzotti & Smulovitz, 2002).

La perspectiva presentada por O’Donnell se detiene en un tipo acotado de interacción entre las agencias estatales. Específicamente, en

sus propias palabras, “son emprendidas por una institución estatal con el propósito explícito de prevenir, cancelar, reparar y/o castigar acciones (o eventualmente inacciones de otra institución o agente estatal que se presumen ilegales, tanto bajo los supuestos de trasgresión como de corrupción” (O´Donnell, 2001). En nuestro trabajo proponemos complementar esta perspectiva para incorporar a ella otras instancias de control sobre el Ejecutivo en cuanto a la implementación de leyes. Estas instancias incluyen mecanismos rutinarios como, por ejemplo, el recurso al Poder Judicial cuando el incumplimiento de una ley afecta derechos, como asimismo a mecanismos de control ad hoc creados en la misma legislación para asegurar su cumplimiento. Esta propuesta se nutre de un fenómeno más reciente que se relaciona con la aparición de una nueva institucionalidad relacionada con organismos de rendición de cuentas horizontal. Este es el tema que abordaremos a continuación.

Surgimiento y fortalecimiento de organismos autónomos de rendición de cuentas horizontal.

Una primera transformación de la cultura política democrática en la región está relacionada con la creación y fortalecimiento de agencias de *accountability* horizontal (Ackerman, 2002, págs. 23-29). Se trata de innovaciones y cambios orientados a fortalecer la estructura institucional de los órganos autónomos de control y vigilancia, que buscan por esta vía fortalecer la protección de los derechos de los ciudadanos frente a los abusos de la autoridad, vigilar el cumplimiento de la ley, defender el interés público y exigir la rendición de cuentas a las autoridades gubernamentales (Hernández Quiñones, 2011). Emerge así una nueva institucionalidad de control de lo público y de defensa de los derechos humanos en las democracias latinoamericanas -prácticamente en todos los países de la región- a partir de los años ochenta y culminado el proceso en los años noventa.

Algunos de los organismos más importantes de esta nueva institucionalidad son, entre otros: 1) instituciones de auditoría y vigilancia

de los recursos y de la gestión pública como las contralorías generales, los tribunales de cuentas, las auditorías generales y los organismos de fiscalización superior; 2) organismos de denuncia e investigación como las procuradurías, el ministerio público y la fiscalía general, y 3) organismos creados para la defensa de los derechos de los ciudadanos como las defensorías del pueblo y las comisiones nacionales de derechos humanos (Hernández Quiñones, 2011).

Aunque resulta difícil evaluar los resultados y el impacto de la nueva y reciente evolución de los organismos de *accountability* horizontal de mandato específico en la región, o hacer un balance comparativo, es posible identificar los siguientes logros y avances a título de observaciones provisorias. Un primer avance está relacionado con el desarrollo de una nueva institucionalidad que cuenta con mayores funciones, capacidades legales y autonomía[28]; es decir, la aparición de nuevas instituciones de rendición de cuentas que, en algunos casos, se han convertido en actores políticos relevantes. En toda la región, las reformas constitucionales y legales se han orientado al diseño de entidades de vigilancia con mayor autonomía e independencia. En el pasado no existía independencia o, si existía formalmente, no se ejercía (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, pág. 143).

Un segundo avance está relacionado con el papel protagónico en el sistema de contrapesos que vienen ejerciendo las agencias de control. El Ministerio Público, la Procuraduría y la Fiscalía han encabezado las

[28] Las funciones del ministerio público varían de país en país y entre ellas se encuentran: 1) presentar cargos, formular acusación contra funcionarios públicos de alto rango; 2) dirigir y promover la realización de investigaciones penales y procesales; 3) defender la autoridad jurídica y los intereses del Estado; 4) defender los derechos humanos. El ministerio público es una figura central en el nuevo modelo de procedimiento penal. Durante 1990, la mayoría de los países en la región empezaron a introducir importantes reformas en sus sistemas de justicia penal, respondiendo así a la necesidad de combatir la impunidad y la delincuencia (BID, 2006, p. 144). Entre estos países se encuentran Colombia (1991), Argentina (1992), Guatemala (1994), Costa Rica (1998), El Salvador (1998), Paraguay (1999), Venezuela (1999), Bolivia, Chile, Ecuador y Honduras (2000). En este nuevo modelo acusatorio, el Ministerio Público es responsable de la investigación preliminar y de la acusación. En el modelo anterior la presentación de los hechos estaba a cargo de otros organismos de investigación criminal, incluso de los denominados jueces de instrucción.

intervenciones más importantes sobre casos de corrupción y fraude electoral en países como Brasil, Colombia y Perú. Los órganos de control cuentan hoy con herramientas jurídicas, políticas y mediáticas para convertirse en actores políticos relevantes; son instituciones que están dotadas de poderes legales para exigir rendición de cuentas, proteger derechos, monitorear políticas públicas y vigilar el comportamiento de los funcionarios (Hernández Quiñones, 2011, pág. 37). En otras palabras, si el sistema de pesos y contrapesos fuese fuerte y la *accountability horizontal* funcionara positivamente, se podría garantizar la correcta implementación de las políticas públicas y, en consecuencia, el acceso a los derechos humanos.

En el caso argentino, este proceso de transformación se consolidó con la reforma constitucional de 1994, producto de un acuerdo negociado entre el oficialismo con el principal partido opositor. Esta reforma incluyó límites a los poderes del Ejecutivo, como los DNU, la promulgación parcial de leyes y la delegación legislativa. Estableció la facultad de intervenciones federales por sobre las autoridades provinciales y las atribuciones sobre la conformación de un gabinete. También introdujo la figura del Jefe de Gabinete de Ministros, en la órbita del Ejecutivo, y la Auditoría General de la Nación, que responde al Congreso (CIPPEC, 2007). Fortaleció el federalismo, la autonomía municipal, los poderes del Congreso y la independencia judicial. Y, finalmente, se le otorgó de un nuevo status a la Ciudad de Buenos Aires y se reconocieron nuevos derechos y garantías constitucionales (Negretto, 2013).

Otros cambios institucionales importantes fueron la exigencia del acuerdo del Senado para la designación de funcionarios de los organismos de control y del Banco Central. Asimismo, se le reconoció el rango constitucional para la Auditoría General, organismo encargado de los controles externos al sector público nacional, dentro del Poder Legislativo. En el mismo ámbito se instituyó la figura del Defensor del Pueblo, un organismo independiente, asociado al Congreso, que ejerce

sus funciones de forma autónoma, sin recibir directivas por parte de autoridades externas. Su función es asegurar que los derechos, garantías e intereses expresados en la Constitución y las leyes existentes sean respetadas por la administración pública (CIPPEC, 2007). Finalmente, resta destacar que esta nueva constitución garantiza la independencia del Ministerio Público en el ámbito del Poder Judicial, cuya función es asegurar el correcto ejercicio de la justicia según la ley y en defensa de los intereses de la sociedad.

En síntesis, a partir de los trabajos mencionados de Guillermo O'Donnell, definimos nuestra variable dependiente, el incumplimiento de la legislación como un problema vinculado con los alcances del Estado y nuestra variable independiente la debilidad de los mecanismos de accountability horizontal.

En los próximos tres capítulos, indagaremos sobre cómo las diferentes instituciones de rendición de cuentas horizontal funcionaron para evitar el fracaso de las políticas vinculadas con la discapacidad. En el capítulo sexto, pondremos el foco de atención en el Poder Ejecutivo, utilizando como variables independientes las siguientes instituciones con competencia en la materia abordada: la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), el Consejo Federal de Discapacidad (CFD), el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI), la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), el Comité de Asesoramiento y Contralor del cumplimiento de los artículos 20, 21 y 22 de la Ley N° 22.431 (CAC), la Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas con Discapacidad (CONADIS) y el Observatorio de la Discapacidad (OD), cada uno con diferentes tareas y funciones. En el capítulo séptimo evaluaremos la tarea de control parlamentario que lleva a cabo el Congreso (en particular el funcionamiento de las comisiones parlamentarias, la Auditoría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo de la Nación), y, finalmente en el

capítulo octavo, indagaremos sobre el control de constitucionalidad el Poder Judicial, a través de fallos específicos.

Capítulo 6. EL CONTROL EN EL PODER EJECUTIVO NACIONAL

Nuestra tarea en los próximos tres capítulos de esta tesis será realizar un estudio descriptivo sobre cómo ha funcionado cada uno de los tres poderes del Estado en su tarea de rendición de cuentas horizontal. Pero lo haremos no a nivel abstracto, sino en relación a la implementación y control de las políticas públicas analizadas en los dos capítulos previos. En este capítulo sexto, comenzaremos por el Poder Ejecutivo, relevando a aquellos ministerios, organismos y entes que tengan jurisdicción en la accesibilidad física y la inclusión laboral de personas con discapacidad. El objetivo será indagar si cada uno de ellos tiene atribuciones legales para controlar y asegurar el cumplimiento con las nomas por medio de la imposición de sanciones, y que acciones han llevado a cabo ante el fracaso de las políticas públicas. Para realizar esta tarea, recurriremos a diferentes fuentes como bibliografía especializada, informes de organismos públicos y de organizaciones de la sociedad civil, expedientes oficiales de la Administración Pública Nacional, publicaciones periodísticas y entrevistas a informantes claves, como funcionarios públicos.

El Poder Ejecutivo, responsable de la ejecución de las políticas públicas, posee diversos organismos con competencia en la temática de la discapacidad. De la gran cantidad de ministerios, organismos y entes de la órbita en este poder, hemos logrado identificar siete con jurisdicción en la accesibilidad física y la inclusión laboral de personas con discapacidad. Los organismos identificados dentro de la órbita del Poder Ejecutivo son la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), el Consejo Federal de Discapacidad (CFD), el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI), la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), el Comité de Asesoramiento y Contralor del cumplimiento de los artículos 20, 21 y 22 de la Ley N° 22.431 (CAC), la Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas con Discapacidad (CONADIS) y el Observatorio de la

Discapacidad (OD), cada uno con diferentes tareas y funciones. A continuación, analizaremos cada uno de ellos en profundidad.

Cuadro 7 Organismos del Poder Ejecutivo que tienen competencia sobre derechos a la accesibilidad física en el transporte y la inclusión laboral de personas con discapacidad, al año 2015.

Organismo	Año de creación	Norma de creación	Dependencia jurisdiccional	Incumbencias
SIGEN	1992	Ley 24.156	Presidencia	Veedor del cupo laboral Veedor CNRT
Consejo Federal de Discapacidad	1996	Ley 24.657	CONADIS	Accesibilidad física / Inclusión laboral
INADI	1995	Ley 24.515	Ministerio de Justicia	Discriminación sobre accesibilidad física e inclusión laboral
CNRT	1996	Decreto 660	Ministerio de Transporte	Accesibilidad física
CAC	1997	Decreto 914	CONADIS	Accesibilidad física
CONADIS	1987	Decreto 1101	Presidencia	Accesibilidad física / Inclusión laboral
OD	2011	Decreto 806	CONADIS	Accesibilidad física / Inclusión laboral

Fuente: elaboración propia.

Como se muestra en el cuadro 7, son siete las instituciones que tienen competencia en el control de las políticas públicas que analizamos en los capítulos previos: la SIGEN tiene la tarea de hacer cumplir el cupo laboral; el INADI es responsable de la política antidiscriminatoria y, por lo tanto, tiene injerencia en ambos temas abordados; la CNRT y el CAC tienen facultades sobre la accesibilidad física en el transporte; y, finalmente, la CONADIS, el Consejo Federal de Discapacidad y el OD están dedicados a la temática de la discapacidad. A continuación, analizaremos individualmente cada una de estas instituciones.

Instituto Nac. contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo

El Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo es un organismo descentralizado que fue creado mediante la Ley Nº 24.515 de 1995 con la misión de elaborar políticas nacionales y medidas concretas para combatir la discriminación, la xenofobia y el racismo, impulsando y llevando a cabo acciones a tal fin. La discriminación no se explica por las características de las personas o colectivos discriminados: su condición social, aspecto físico, nacionalidad, creencias religiosas, identidad de género u orientación sexual. Se articula en la mirada que tenemos sobre el mundo y depende de la realidad social en la cual estamos insertos. Se alimenta de prejuicios y estereotipos altamente arraigados y de ideas falaces respecto de una supuesta “normalidad” (Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo, 2017). De acuerdo al artículo 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la discriminación bajo pretexto de discapacidad es “cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las

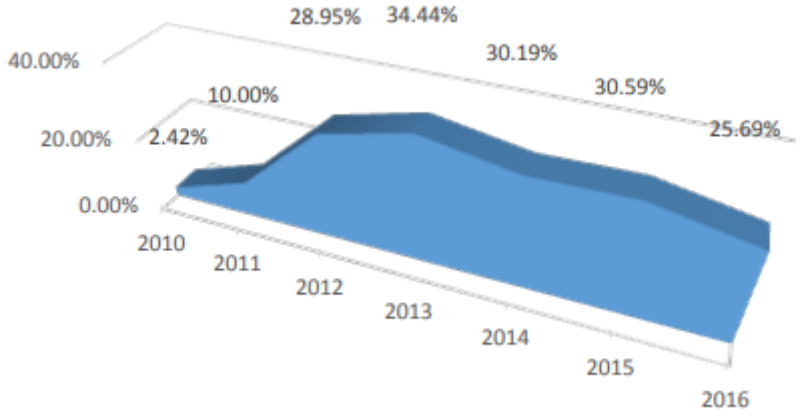
formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables".

En base a los datos del Mapa Nacional de la Discriminación del INADI, las personas con discapacidad reconocen haber experimentado (sufrido y presenciado) mayores situaciones de discriminación en comparación con el resto de la población (Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo, 2014). En particular, el 47% de las personas con discapacidad sufrieron discriminación en primera persona, encabezando el ranking de los colectivos que sufren discriminación (Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo, 2017, pág. 66). El Mapa de la Discriminación revela que en el ámbito del Transporte se observa un gran aumento en las menciones para el tipo de discriminación por discapacidad, sin embargo, el ámbito laboral es el lugar de mayor sufrimiento (Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo, 2017, pág. 72).

Con el fin de obtener mayores precisiones sobre el organismo y su labor durante el período 2010-2015, hemos presentado un pedido de información pública. A través del expediente IF-2018-64861141-APN-DAVIC#INADI, se nos brindó respuesta con gran detalle. Se precisó que de un total de 15.894 denuncias, 788 corresponden a presuntos actos discriminatorios en el ámbito de transporte, siendo el 4,96% del total de registros. De este universo, 169 pertenecientes a personas con discapacidad (21,45%). En el siguiente gráfico, podemos visualizar el aumento de las denuncias en el período 2010-2015[29].

[29]Los datos y los gráficos informados refieren al período 2010-2016.

Gráfico 3 Porcentaje de denuncias presentadas en INADI por discapacidad motriz en el transporte, años 2010-2015.

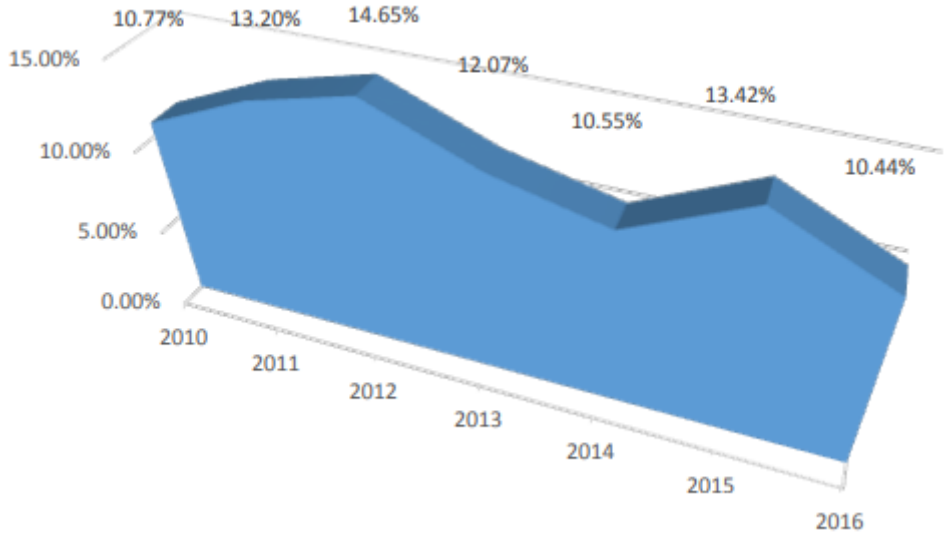


Fuente: IF-2018-64861141-APN-DAVIC#INADI.

El gráfico 4 confirma lo que había afirmado el Mapa Nacional de la Discriminación, aumentaron las denuncias por discriminación en el transporte. Es este caso, las denuncias de personas con discapacidad crecieron en el período consultado, pasando del 2,42% en 2010 (3 denuncias) al 30,59% en 2015 (26 denuncias).

Respecto a la situación de discriminación de las personas con discapacidad en el empleo público, en el expediente ya identificado se destaca que, durante los años 2010–2015, se recibieron en el INADI 1.928 denuncias, lo que representa el 12,13% del total de registros. En términos absolutos, estas denuncias fueron 208 en 2010, crecieron a 378 en 2011 y descendieron a 251 en 2015. En el siguiente gráfico se muestra esta evolución.

Gráfico 4 Porcentaje de denuncias presentadas en INADI por discriminación de personas con discapacidad en empleo público, años 2010-2016.



Fuente: IF-2018-64861141-APN-DAVIC#INADI.

En el caso de discriminación en el transporte, las denuncias se mantienen en valores que no presentan altos grados de oscilación durante el período analizado (entre 10 y 14%), a diferencia de lo que sucede con las denuncias en el transporte en las cuales se observa un gran crecimiento de las mimas.

¿Qué sucedió con estas denuncias? En primer lugar, debemos tener presente la Ley N° 23.592, que reconoce a los actos discriminatorios como delitos, no ha incorporado a la discapacidad como un motivo de discriminación y, por lo tanto, la reparación moral y material que ella dispone no pueden aplicarse en estos casos. Tenemos conocimiento que sí han existido iniciativas parlamentarias en este para sentido pero ninguna ha logrado ser aprobada en el Congreso Nacional[30]. Entonces, ¿qué acciones puede llevar adelante el INADI ante las denuncias recibidas? De acuerdo al artículo 4° de la Ley N° 24.515,

[30] Proyecto de ley en Cámara de Diputados 7703-D-2012, autoría del diputado nacional Horacio Piemonte, caducó el 28/2/2014. Esta iniciativa fue representada en la Cámara de Senadores mediante expediente 1431-D-2014 por el senador nacional Gerardo Morales. La misma fue aprobada por el Senado el 17/12/2014, pero nunca fue debatida o considerada por la Cámara baja. Este expediente finalmente caducó el 28/2/2017.

este organismo puede: brindar un servicio de asesoramiento integral y gratuito, proporcionar patrocinio gratuito a las víctimas y promover e impulsar las acciones judiciales y administrativas pertinentes. En concreto, esta institución no aplica sanciones a quienes discriminan (particulares, empresas o instituciones públicas), sino que genera recomendaciones y también promueve acciones judiciales en representación de las víctimas. En los datos a los que accedimos a través de la solicitud de información pública realizada ante el propio INADI, nos encontramos con que con la mayoría de las denuncias entre 2010 y 2015 fueron archivadas o rechazadas. En cambio, muy pocas tuvieron dictámenes positivos, en donde el organismo confirma que se produjeron actos discriminatorios[31].

Cuadro 8 Situación de las denuncias recibidas en INADI durante 2010-2015, respecto de situaciones de discriminación en transporte y empleo público.

	empleo público			Transporte		
	Total	Dictámenes positivos	Archivadas o rechazadas	Total	Dictámenes positivos	Archivadas o rechazadas
2010	208	15	193	3	0	3
2011	378	18	360	16	2	14
2012	314	15	299	33	4	29
2013	259	21	238	31	3	28
2014	247	27	220	32	5	27
2015	251	16	235	26	4	22
Total	1657	112	1545	141	18	123

Fuente: elaboración propia en base a datos del expediente IF-2018-64861141-APN-DAVIC#INADI.

Como se indica el cuadro 8, la mayoría de las denuncias que se presentaron en el INADI por motivos de discapacidad (en ámbitos de transporte y empleo) fueron rechazadas o archivadas. De un total de 1.798 denuncias presentadas en el período 2010-2015, sólo el 8% logró un dictamen positivo. ¿Qué significa esto? Un dictamen se trata de una opinión jurídicamente fundada sobre el carácter discriminatorio o no de la

[31] Se pueden consultar los dictámenes del INADI en http://www.saij.gob.ar/buscador/dictamenes-inadi

situación denunciada que constituyen la opinión de un organismo especializado en la temática, y que suelen ser tenidos en cuenta por otros organismos competentes para resolver definitivamente el conflicto. De acuerdo al Instructivo de denuncias, aprobado por Disposición N° 32/2012, en el caso del INADI, los dictámenes se producen una vez finalizada la investigación, y exponen la opinión del organismo. En cada uno de ellos se evalúa el carácter discriminatorio o no de la conducta denunciada. Cuando se alcanza un dictamen positivo, lo que se confirma es que la conducta denunciada es efectivamente discriminatoria, en los términos de la Ley N° 23.592.

Dicho esto, es importante tener presente que estos dictámenes sólo expresan la opinión técnica del organismo mencionado y no tienen el poder legal de emprender acciones de sanción contra quienes discriminan, sean éstos particulares, empresas o instituciones públicas. Al respecto, el legislador Mauricio D'Alessandro caracteriza al INADI como un instrumento bien intencionado, pero inútil, "meramente testimonial". Y explica que el "INADI entra en la bolsa de tantas otras instituciones que tienen buena estima y hasta popularidad, pero una eficacia real nula. He visto a lo largo de mi carrera que los jueces se mueren de risa con un dictamen del INADI" (Página12, 2014). En el mismo sentido, la Dra. Carolina Jacky también mostró una visión crítica sobre el Instituto: "En lo simbólico le pongo un 10. Pero en utilidad no puedo ponerle la misma nota. Como no tiene poder de policía, no puede multar, ni ejecutar sus dictámenes. El discriminador no está obligado a cambiar su conducta. Funciona para la conciliación en los casos particulares, pero contra la discriminación en las estructuras grandes, como la policía; hay que ir con algo más fuerte que un reto" (Página12, 2014).

En síntesis, podemos afirmar que el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo no posee capacidad legal para

ejercer el control de la *accountability* horizontal. La falta de atribuciones legales para poder emprender acciones de sanción contra quienes discriminan torna su labor simbólica.

Consejo Federal de Discapacidad

El Consejo Federal de Discapacidad (CFD) fue creado en 1996 mediante Ley N° 24.657, con el fin de constituirse en el espacio de diálogo y de planificación que permite considerar la temática de la discapacidad como eje transversal en todas las líneas de acción políticas de gobiernos nacionales, provinciales y municipales. Se considera el órgano dedicado a la descentralización y la capacidad resolutiva en el orden local y regional y el fomento de la interrelación permanente de los entes gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil que actúan en el tema. Si bien no tiene competencia legal para controlar y sancionar el incumplimiento de la normativa, su tarea es "promover la legislación nacional, provincial y municipal en la materia; mantener constantemente actualizada la normativa vigente, proponiendo las modificaciones pertinentes y procurar su incorporación a la legislación general aplicable a todos los habitantes del país". Esta función, a nuestro entender, es la más relevante porque es la que permite que los diferentes gobiernos subnacionales coordinen la unificación de las políticas públicas en todos los territorios provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Si bien hay programas nacionales –como los que se establecen en la Ley N° 22.431-, la organización federal del Estado argentino reservó a las jurisdicciones provinciales las responsabilidades en materia de educación, salud, empleo y transporte, entre otras. Ello exige que haya una homogeneización y armonización legislativa para poder asegurar la inclusión social de las PCD en todas las provincias.

El CFD está integrado por los máximos representantes de organismos gubernamentales de discapacidad del Gobierno Nacional, de cada una de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de organizaciones de la sociedad civil de o para personas con

discapacidad de las regiones Patagónica, Noreste, Cuyo, Noroeste y Centro, que constituyen los miembros permanentes de la asamblea. En cambio, los miembros consultores son: a) Los presidentes de las comisiones de Discapacidad, de Acción Social y Salud Pública, de Legislación del Trabajo, de Previsión y Seguridad Social y de Educación de la Cámara de Diputados; así como también los presidentes de las comisiones de Asistencia Social y Salud Pública, de Trabajo y Previsión Social y de Educación de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Nación o, en su representación, un senador o un diputado integrante de las mismas; b) El presidente de la Administración Nacional del Seguro de Salud (ANSSAL); c) El presidente del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI); d) Un representante del Consejo de Obras Sociales Provinciales de la República Argentina; e) Los funcionarios que ejerzan el más alto nivel en rehabilitación, educación y empleo en la Nación, provincias y Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires; y, f) Un representante por las asociaciones gremiales y empresariales, de los colegios profesionales, de las universidades y de otros ámbitos de trascendencia en la materia, que el consejo resuelva integrar en este carácter.

Con el fin de indagar en el funcionamiento de esta institución, hemos solicitado acceso a las actas de reunión durante 2010-2015, en ejercicio del derecho a la información pública, N° 27.275. A pesar de los reiterados pedidos, entre 2016 y 2018 no hemos logrado respuesta favorable por parte de las autoridades. Luego de solicitar la intervención de la Oficina Anticorrupción –en primer lugar-, y de la Agencia de Acceso a la Información Pública –en segundo lugar-, nos han enviado copia del material solicitado. Ello nos permite conocer que el Consejo Federal de Discapacidad se reunió en diecinueve oportunidades, cuatro en 2010 y tres en cada año entre el período 2011-2015. El 25 de marzo fue la primera reunión que se registra en 2010. En ella, los representantes provinciales consultaron a la titular de CONADIS sobre posibles cambios

a la Ley de Cheques, cuestión que fue negada por parte de la funcionaria. Posteriormente, se discutieron cambios en el reglamento de convocatorio a encuentros regionales, se votaron a un nuevo vicepresidente del CDF y se designaron representantes del cuerpo ante el Comité Coordinador de Programas para Personas Discapacitadas y ante el Directorio del Sistema de Prestaciones Básicas (Consejo Federal de Discapacidad, 2010). El 24 de junio de ese año, se realizó la reunión N° 46 del CDF, en donde se debatió sobre la mejor forma de incorporar al Censo que se realizará ese año, preguntas sobre discapacidad. Seguidamente, distintos miembros informaron sobre eventos a realizarse y desde la presidencia se reclamó a los representantes provinciales que no hayan brindado información para el Informe País de Naciones Unidas. Finalmente, se expresaron críticas por la falta de fondos para llevar a cabo programas provinciales, pero no se ofreció una respuesta sobre nuevas fuentes de financiamiento posibles (Consejo Federal de Discapacidad, 2010). El 7 de octubre, el CFD se volvió a reunir para socializar la agenda de eventos y actividades sobre discapacidad. Es interesante destacar que, durante el encuentro, la Sra. Águeda Molina, representante de las organizaciones de la sociedad civil de la provincia de Jujuy, consultó cuáles son los recursos previstos del Fondo de la Ley de Cheques para concretar obras de accesibilidad. Al respecto, la titular de la CONADIS explicó que no se contaban con fondos suficientes y no se recibían proyectos sobre accesibilidad para considerar (Consejo Federal de Discapacidad, 2010). La última reunión de 2010 se realizó el 9 de diciembre. Allí se debatió acerca de la falta de accesibilidad en el transporte y el rol de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, pero no se registran conclusiones o acciones a implementar (Consejo Federal de Discapacidad, 2010).

El Acta N° 49 del CFD muestra que en la reunión del 31 de marzo de 2011 se informó sobre distintos eventos a llevarse a cabo, se solicitó a la CNRT información sobre la implementación de un centro de reserva de

pasajes y se debatió sobre posibles convenios con organismos nacionales, como el INADI y la Secretaría de Deportes (Consejo Federal de Discapacidad, 2011). El 23 de septiembre de ese año, la reunión N° 50 se focalizó en la falta de contenidos sobre discapacidad en las carreras universitarias, pero no se logró un plan de acción concreto para abordar esa problemática (Consejo Federal de Discapacidad, 2011). El 2 de noviembre, el CDF sesionó en Santiago del Estero para recibir a diferentes funcionarios de organismos nacionales. Durante el encuentro, se anunció la creación del Observatorio de la Discapacidad, como órgano responsable de efectuar el seguimiento de la aplicación y cumplimiento en los distintos ámbitos, de las cláusulas de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo. Finalmente, se debatió acerca de la falta de cobertura médica que sufren las personas con hipoacusia y sobre la organización de un Congreso Nacional de Políticas Públicas en Discapacidad (Consejo Federal de Discapacidad, 2011).

En 2012, las reuniones del CFD se realizaron los días 22 de marzo, el 25 de octubre y el 29 de noviembre. En la primera de ellas, se dio lectura a informes elaborados por las regiones sobre la dificultad de asistir a las asambleas por la poca anticipación con la que son convocados, y sobre la falta de información disponible en las web de las diversas provincias (Consejo Federal de Discapacidad, 2012). En la segunda reunión de 2012, la presidenta de la CONADIS informó que se presentaría el informe país ante Naciones Unidas con la información disponible a esa fecha. Asimismo, se retomó la falta de contenidos curriculares en las carreras universitarias sobre discapacidad. Al respecto, se decidió solicitar al Ministerio de Educación los planes de estudios para proponer modificaciones. Finalmente, algunos representantes provinciales expresaron su preocupación por la sub ejecución de los fondos de la Ley del Cheque para programas de discapacidad, pero la titular de CONADIS no dio respuesta alguna al

planteo (Consejo Federal de Discapacidad, 2012). En la reunión de noviembre, se informó que el Ministerio de Educación no respondió al pedido realizado en la reunión previa y se debatió sobre la importancia de reglamentar la Ley de Talleres Protegidos (Consejo Federal de Discapacidad, 2012).

El 11 de abril de 2013, la asamblea del CDF se reunió para analizar los diferentes proyectos de ley que se encontraban en la Cámara de Diputados de la Nación y Senadores de la Nación. Posteriormente, ante el reclamo del representante de la provincia de Chaco sobre demoras en los pagos del PAMI y Ministerio de Salud, se resolvió enviar notas a ambas instituciones para que agilicen los trámites. Finalmente, se decidió enviar una carta al Sr. Ministro de Interior y Transporte, solicitándole la "adopción de las medidas necesarias para que de manera urgente se ponga en funcionamiento en la Terminal Retiro el Centro de Reserva de Pasajes para las personas con discapacidad" (Consejo Federal de Discapacidad, 2013). El 27 de junio, se llevó a cabo la segunda reunión del año del CFD, donde la presidenta de la asamblea informó sobre diversas reuniones que llevó a cabo. Luego de que diversos miembros destacaran la sanción de la Ley de Perro Guía, se cursaron invitaciones a diferentes eventos sobre la temática de discapacidad (Consejo Federal de Discapacidad, 2013). El 5 de septiembre, se realizó la reunión N° 58 del CFD en la provincia de Misiones. Centralmente, se dio lectura a informes regionales donde se destacan problemáticas de empleo, accesibilidad y salud, pero sin dar precisiones sobre los temas o de posibles soluciones. También se debatió sobre un proyecto de ley para modificar la propia estructura del Consejo Federal y se aprobó una recomendación, solicitando la "pronta aprobación de la reglamentación de la ley de Régimen Federal de Empleo Protegido" (Consejo Federal de Discapacidad, 2013).

En 2014, las reuniones del CFD se realizaron los días 20 de marzo, 24 de junio y 1 de octubre. En la primera de ellas, se presentaron los programas nacionales PROCREAR, PROGRESAR, de Educación Sexual Integral y de Acceso a la Justicia, con el objetivo de que los diferentes representantes provinciales puedan difundirlos en sus territorios. Finalmente, se expresó preocupación porque la mayoría de las provincias no han avanzado en la implementación de la educación inclusiva (Consejo Federal de Discapacidad, 2014). En el encuentro de junio, los integrantes del CFD comparten invitaciones a eventos y reuniones en las regiones del país y, luego, decidieron: 1) solicitar audiencia al Ministro de Salud de la Nación para conversar sobre el atraso en los pagos a las instituciones y transportistas; 2) enviar una nota a la Cámara de Diputados de la Nación solicitando la ratificación del Tratado de Marraquesh; 3) reclamar la reglamentación de la Ley de Empleo Protegido; y 5) solicitar un informe de situación en relación a los aranceles de las obras sociales provinciales en virtud al nomenclador de las obras sociales nacionales (Consejo Federal de Discapacidad, 2014). En la última reunión del año, la asamblea del CFD recibió al representante de Microcrédito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Marcos Solis, quien informó acerca de las implicancias del programa destinado a fortalecer y mejorar el autoempleo. Posteriormente, se informó que hubo avances en la elaboración de un proyecto de ley para modificar integralmente el Consejo Federal de Discapacidad. Por último, se votaron las siguientes mociones: 1) solicitar la pronta aprobación de la mencionada reglamentación de la Ley de empleo protegido; 2) instar a las provincias a que den cumplimiento a las normativas que establecen los cupos para personas con discapacidad en la administración pública, teniendo en cuenta la normativa vigente; y 3) solicitar a las provincias y a la CABA que se modifique la legislación vigente en relación a los descuentos sobre el impuesto a los ingresos

brutos en relación a los salarios percibidos por personas con discapacidad (Consejo Federal de Discapacidad, 2014).

En el año 2015, el 12 de marzo el CFD celebró su LXIV asamblea. En primer término, se recibió a funcionarios del INDEC para que presenten un libro sobre el Censo 2010. En segundo término, los representantes de las organizaciones no gubernamentales reclamaron tener “acceso al estado de gestión de los proyectos presentados por vía informática desde el inicio del trámite o expediente, mejorando y adecuando los sistemas administrativos e informáticos actuales” y tener acceso “inmediato a la información de los proyectos aprobados por el Comité de la Ley de Cheques y luego no abonados, así como a los no aprobados brindando las razones de su incumplimiento”. Finalmente, se decidió que estas mociones no se votaran (Consejo Federal de Discapacidad, 2015). La siguiente reunión del CFD se concretó el 4 de junio, en la cual se resolvió enviar notas a las provincias para “generar una estrategia que permita hacer un seguimiento del cupo laboral en cada una de ellas y generar acciones que promuevan la inclusión laboral de las personas con discapacidad”. Posteriormente, se realizó un taller participativo sobre ajustes razonables para la vida autónoma, a cargo de los consultores técnicos del Consejo Federal. Por último se decidió solicitar a los gobiernos provinciales la jerarquización de las áreas de discapacidad, de igual modo la asignación presupuestaria de las mismas (Consejo Federal de Discapacidad, 2015). La última reunión de 2015 se llevó a cabo el 24 de septiembre, en la que se debatió sobre la nueva certificación para las personas con discapacidad intelectual. Luego de un intercambio de opiniones, la mayoría de los representantes sugirieron “eliminar de las planillas de certificación de la discapacidad intelectual, los puntos referidos al test de coeficiente intelectual”. Finalmente, los representantes de las organizaciones no gubernamentales volvieron a reclamar el acceso a la información sobre los pagos de proyectos aprobados y no pagados por el Comité de Ley de Cheques. Al igual que

en la reunión de marzo, en esta oportunidad también se ignoró el planteo y no se votó (Consejo Federal de Discapacidad, 2015).

Luego de relevadas la totalidad de las actas de reunión del CFD durante el período seleccionado, podemos afirmar que esta institución estuvo lejos de interesarse en la falta de cumplimiento del cupo laboral y de las barreras físicas en el transporte ferroviario. Los miembros del Consejo Federal no avanzaron en una armonización legislativa ni propusieron normas para asegurar que las políticas públicas mencionadas se implementen efectivamente. Cuando en la reunión del 7 de octubre de 2010 se reclamó por la utilización de los recursos de la Ley de Cheques para obras de accesibilidad a ejecutar en las provincias, la presidencia del cuerpo confirmó que no había previsto fondos para ello. Esto ratifica lo que registramos en el capítulo tercero; a nivel nacional la eliminación de las barreras físicas no es una prioridad.

Sindicatura General de la Nación

La Ley N° 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, creó la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) como órgano rector de control interno del Poder Ejecutivo Nacional (arts. 96 y 100). Este organismo es una entidad con personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera, que tiene a su cargo la supervisión de los organismos descentralizados y las empresas y sociedades del Estado (Vique, 2016, pág. 681). Su tarea es examinar, a *posteriori*, las actividades financieras y administrativas de las entidades que abarca los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión fundados en criterios de economía, eficiencia y eficacia (Balbín, 2011, pág. 339).

En referencia a la accesibilidad física, la SIGEN cumple un rol importante, al evaluar el correcto funcionamiento de la CNRT. De las diferentes auditorías llevadas a cabo, es importante destacar aquella del año 2011, donde la SIGEN detecta irregularidades de la Comisión a la

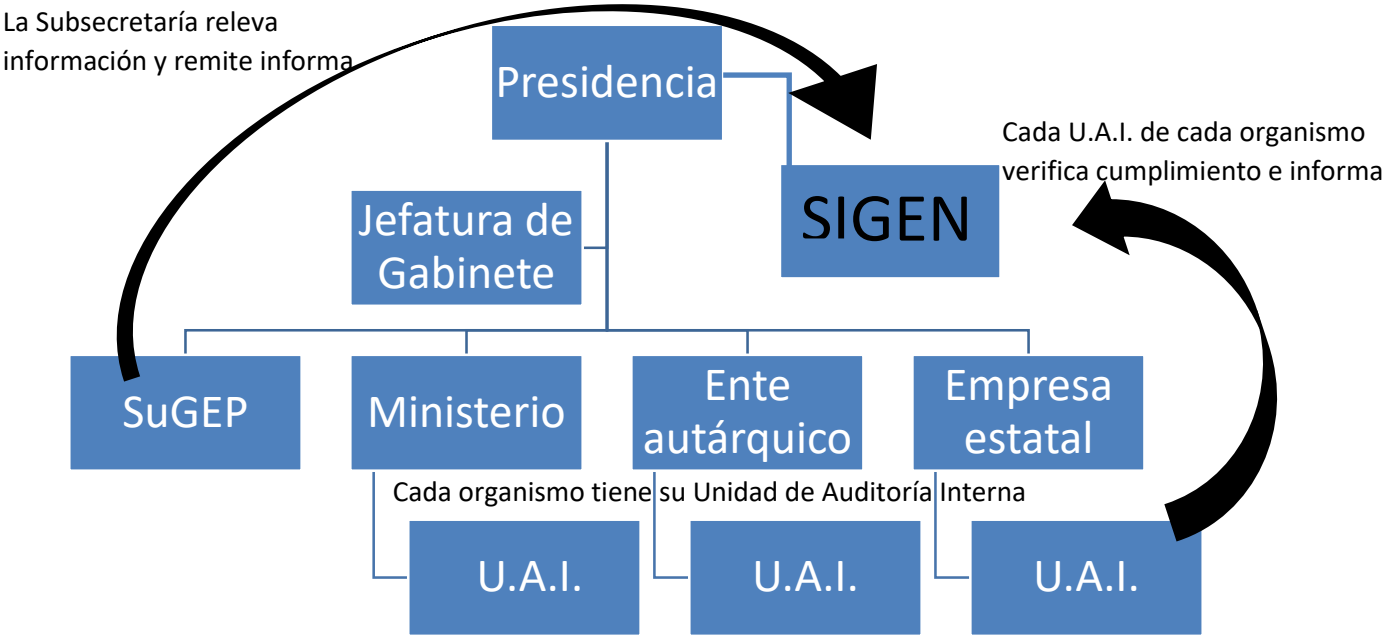
hora de controlar y fiscalizar a la empresa TBA, operadora de los trenes Mitre y Sarmiento. En concreto, se observó que “los controles efectuados por la CNRT, en relación a la seguridad y el mantenimiento del material rodante de la empresa TBA no se condicen con las metas físicas que se han propuesto alcanzar” y que “no se garantiza la adecuada seguridad operativa al no verificar, en todos los casos, las medidas adoptadas por TBA para subsanar las deficiencias detectadas (Sindicatura General de la Nación, 2011, pág. 7). También se detectó que la CNRT no sancionó a la empresa concesionaria del tren “por las irregularidades detectadas correspondientes al año 2005, en referencia a señalamiento, infraestructura y material rodante” (Sindicatura General de la Nación, 2011, pág. 9) y se concluye que “el sistema ferroviario no es apto para ser utilizado en forma autónoma por personas con capacidades diferentes, especialmente por usuarios que se trasladan en sillas de ruedas” (Sindicatura General de la Nación, 2011, pág. 12).

Un año más tarde, se repite la auditoría de control interno sobre la CNRT, y la SIGEN no registró avances en relación a la seguridad operativa y accesibilidad de las líneas Mitre y Sarmiento, a cargo de la empresa operadora, ni tampoco acciones concretas por parte de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte para revertir esa situación (Sindicatura General de la Nación, 2012).

En relación a la inclusión laboral, este organismo fue designado como veedor del cumplimiento del cupo laboral. ¿Cómo cumple esta tarea? De dos maneras. En primer término, de forma centralizada, cuando la Subsecretaria de Gestión y Empleo Público (SUGEP) elabora su informe semestral sobre el cumplimiento del cupo e informa los incumplimientos a la SIGEN (Decreto 312/2010, art. 2°). En segundo término, de forma descentralizada, a través de las diferentes unidades de auditoría interna de cada jurisdicción y organismo, que deben verificar el cumplimento en cada área (Decreto 312/2010, art. 5°). La Resolución

56/2010 de la Secretaría de la Gestión Pública reglamentó el procedimiento del “Sistema de Información para el Control del Registro y Actualización de los cargos y contratos desempeñados por personas discapacitadas en la Administración Pública Nacional”. En su anexo, se encomienda a la autoridad de aplicación a notificar “al titular del órgano responsable y al titular de la Unidad de Auditoría Interna (U.A.I) del incumplimiento o retraso en el suministro de los datos”. Una vez recibida tal notificación, se establecen 5 días hábiles para satisfacer el requerimiento. Confirmado el incumplimiento, el mismo es remitido al titular de la jurisdicción o entidad respectiva y al titular de la SIGEN para el deslinde de responsabilidades y la “aplicación de las sanciones que pudieren corresponder, según lo establecido en el tercer párrafo del artículo 8º de la Ley Nº 22.431 y modificatoria” (art. 8°), es decir, tiene a su cargo la iniciación de causas penales por incumplimiento de deberes de funcionarios públicos de aquellos titulares de los organismos que incumplen el cupo o la obligación de informarlo. Este circuito se encuentra sintetizado a continuación, en el gráfico 5.

Gráfico 5 Circuito de verificación del cupo laboral de la Sindicatura General de la Nación, año 2010-2015.



A pesar de la claridad con que el marco legal encomienda a la SIGEN el control del cupo laboral, y la "aplicación de las sanciones que pudieren corresponder", cuando el 1° de octubre de 2014 se consultó al respecto al Jefe de Gabinete de Ministros en el Senado Nacional, el funcionario ignoró la facultad y misión de control del sistema de cupos por parte del organismo: "que este Organismo no formula denuncias como competencia propia, ni impone sanciones. En tanto órgano rector del Sistema de Control Interno, formula recomendaciones que impulsen a los responsables de cada jurisdicción y/o entidad a regularizar los desvíos que se adviertan" (Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2014, pág. 507). Ante esta información, hemos consultado directamente a la Sindicatura General de la Nación a través de un pedido de información pública, con la siguiente pregunta: "para el período 2010-2015, el detalle de sanciones aplicadas por incumplimiento del cupo laboral en el Estado" (EX-2018-62293198-APN-DNAIP#AAIP). Mediante Nota NO-2018-68061339-APN-SIGEN, del 28 de diciembre de 2019, nos responden que "no se cuenta con la información solicitada, correspondiendo aclarar que la Sindicatura General de la Nación no tiene

atribuciones para la aplicación de sanciones por incumplimiento del porcentual de cupo laboral previsto en el Artículo 8º de la Ley Nº 22.431". Ante esta respuesta, decidimos reiterar la consulta, recordando el marco legal que sí confiere responsabilidad de control a SIGEN. Mediante Nota NO-2019-04146970-APN-SIGEN, del 22 de enero de 2019, se responde: "[…] se pone en su conocimiento la inexistencia en el ámbito de SIGEN de sanciones aplicadas por incumplimiento en el suministro de la información o por la inobservancia del cupo laboral en el Estado, a favor de personas con discapacidad".

En definitiva, con la información recibida podemos concluir que la SIGEN no ha llevado a cabo su tarea de controlar del cupo laboral de personas con discapacidad y, por lo tanto, no tiene registro de los incumplimientos que hemos revelado en el capítulo 4. En un informe elaborado por la asociación civil CIPPEC se explica que el control deficiente en la Administración Pública se debe a la ausencia de controles cruzados, reflejada tanto en las Unidades de Auditoría Interna como en la SIGEN. Las mismas exponen -según el documento- la falta de independencia y connivencia entre los sistemas de control y el poder político, que afectan tanto su efectividad como su eficiencia. "Las Unidades de Auditoría Interna poseen poco personal para auditar efectivamente todas las áreas necesarias y están sujetas a presiones políticas; existen áreas que no han sido auditadas en varios años. La SIGEN es percibida como formalista y apartada de la realidad" (Ducoté & Qüerio, 2001, pág. 12).

Comisión Nacional de Regulación del Transporte

La Comisión Nacional de Regulación del Transporte es un ente regulador instituido por el Decreto Nº 660/96 con el objetivo de reunir en un único ámbito, el control y la fiscalización de los principales operadores del transporte terrestre de jurisdicción nacional, dentro de la órbita del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación. Para lograr una mejor comprensión de su rol debemos tener presente que la concesión al

sector privado de los servicios de Ferrocarriles Argentinos fue establecida en 1989 a través de la ley N° 23.696 de Reforma del Estado. Fue en este marco que el Presidente de la Nación firmó el decreto-plan para ferrocarriles, el cual preveía la racionalización de los servicios de pasajeros, su provincialización o entrega en concesión a empresas privadas, la privatización de toda la red de cargas y la venta, alquiler o concesión de inmuebles de Ferrocarriles Argentinos.

A fin de ejecutar y fiscalizar las normas y decisiones políticas tomadas por la Secretaría de Transporte se crearon tres instancias administrativas eminentemente técnicas: a) la Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria (U.C.P.R.F.) a la que se encomendaron las funciones de fiscalización y control de las concesiones a otorgar para la explotación de los servicios ferroviarios de la Región Metropolitana de Buenos Aires a través de la Resolución M.E.Y O.S.P. Nº 792/93; b) la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario (C.N.T.F.), creada por Decreto Nº 1836/93 cuyo objetivo fue intervenir en todo lo relativo a las concesiones del transporte ferroviario interurbano de pasajeros y de cargas otorgadas o a otorgarse tanto a las provincias como al sector privado y entender en la regulación relativa a la seguridad del transporte de pasajeros y de cargas por vía férrea -de superficie y subterráneo- en todo el territorio de la República Argentina; y, c) la Comisión Nacional del Transporte Automotor (Co.N.T.A.), creada por Decreto Nº 104/93 cuyas como funciones básicas eran la gestión y control de la operación del sistema de transporte automotor de cargas y pasajeros de jurisdicción nacional.

Con intención de completar el esquema de reforma iniciado en 1989, en el año 1996 el Estado Nacional firmó el Decreto Nº 660/96 que dispuso la fusión de estos tres organismos en la actual Comisión Nacional de Regulación del Transporte (C.N.R.T.), con la misión de "concentrar sus recursos en el control y la fiscalización de las actividades

desarrolladas por sus operadores, así como en la protección de los derechos de los usuarios". En particular, para lograr su tarea, se le asignaron varias potestades legales, entre ellas “a) Aplicar y hacer cumplir las leyes, decretos y demás normas reglamentarias en materia de transporte. b) Fiscalizar las actividades de las empresas y operadores de transporte automotor y ferroviario. c) Solicitar la información y documentación necesaria a las empresas y operadores de transporte, para verificar y evaluar el desempeño del sistema de transporte y el mejor cumplimiento de la fiscalización encomendada, con adecuado resguardo de la confidencialidad de la información que pueda corresponder. d) Aplicar las sanciones previstas en las distintas normas legales relacionadas con el transporte y las penalidades fijadas en la normativa vigente y en los contratos de concesión vigentes” (art. 6°).

El Estatuto que determina los objetivos y estructura de la Comisión fue aprobado mediante el Decreto Nº 1.388/96, comenzando a funcionar efectivamente el día 10 de diciembre de 1996.En el 2001, a través del Decreto 454, el Gobierno Nacional intervino la C.N.R.T. por haberse "detectado falencias en la gestión del ente que conspiran contra los objetivos tuitivos de los derechos de los usuarios, la competitividad en los mercados y el logro de mayor seguridad y confiabilidad del transporte involucrado”. En consecuencia, se inició un proceso de "profunda reestructuración en procura de que el citado organismo se ajuste a una nueva dinámica operativa y de resultados, intensificando las acciones orientadas a alcanzar mejores estándares en materia de cobertura y de calidad de los servicios públicos de transporte". Luego de 14 años, en diciembre de 2015, cesó dicha intervención, cuando el Gobierno Nacional, mediante Decreto Nº 118/2016, designó un director ejecutivo a cargo del organismo. De esta manera, se normalizó la institución pero sin incluir representantes de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas en el directorio de la C.N.R.T., como lo establece la Constitución Nacional en su art. 42. Afianzando aún más

este argumento, Gordillo resalta la importancia de la independencia de los entes reguladores porque “la experiencia ha demostrado que el poder político es no pocas veces incapaz de sustraerse a las tendencia de sacrificar los objetivos a largo plazo, en aras de las metas diarias de la política,” por lo cual son indispensables garantías tales como la inamovilidad en los cargos del ente de contralor. Esta estabilidad del cargo ayudaría a evitar la manipulación constante de las decisiones del organismo según las conveniencias del momento, o la medida burda del cese fulminante por una diferencia de opinión con la autoridad política de turno. En el mismo sentido, el jurista argentino resalta la importancia de que la autoridad reguladora esté dotada de preparación técnica, independencia política y legitimación democrática. Y que esta legitimación democrática, precisamente, viene del sistema de designación, que debe serlo por concurso (Gordillo, 2013).

Con el transporte ferroviario, como con el automotor, la CNRT está facultada para recibir denuncias, realizar iniciamos ante este organismo varias solicitudes de información pública, con el fin de indagar cómo ha actuado como la CNRT sobre la normativa de accesibilidad. Mediante el EXP-S01: 0117645/2012 el organismo explica que “la normativa citada no estaba vigente al momento de la firma de los Contratos de Concesión de los Grupos de Servicios ni a la toma de posesión de los mismos, por lo cual el financiamiento de las obras de accesibilidad necesarias no corren por cuenta de los concesionarios, estando incluidos en los planes de inversión aprobados y/o sujetos a aprobación por parte de la Secretaría de Transporte de la Nación”. Sobre este argumento en particular, recordemos que en el gráfico 1 del capítulo 3° quedó evidenciado que la normativa de accesibilidad (Ley N° 24.314) fue sancionada en marzo de 1994, mientras que las concesiones de los servicios ferroviarios del AMBA se concretó a partir de abril de ese mismo año y duró al menos hasta mediados de 1995.

Seguidamente, en el expediente mencionado, la CNRT explica que, “En caso de verificarse la falta de funcionamiento y/o conservación de las instalaciones se procede a la aplicación de penalidades, mediante las respectivas resoluciones emanadas por esta Comisión Nacional”. Y detalla las denuncias recibidas por la CNRT durante 2011 por falta de accesibilidad física en las estaciones de la red ferroviaria del AMBA, indicando que se trasladó las mismas a la Secretaría de Transporte para considerarlas en el plan de obras oportuno: 21 denuncias recibidas en 2011, 13 en 2012 y 13 en 2013.

En una nueva solicitud de información pública solicitada a la CNRT a fines de 2013, se nos respondió mediante Nota N° 5463 correspondiente al EXP-S02: 0110509/2013. En este documento se listan las diferentes infracciones detectadas por la CNRT por inspecciones propias en estaciones y formaciones rodantes, son varias por mes por línea de tren (aproximadamente 400 en total), pero todas las infracciones detectadas refieren a la limpieza, la mala atención en boleterías o falta de información al público, pero no “a las carencias funcionales” del servicio, es decir, no se verifica el incumplimiento del marco legal sobre accesibilidad física. También se precisan los 29 expedientes que entre 2012 y 2013 se iniciaron para penalizar a las operadoras ferroviarias por esas infracciones detectadas, de las cuales ninguno es por la existencia de las barreras arquitectónicas. Este mismo expediente también aporta un dato relevante que nos ayuda a explicar esta situación: para las líneas de trenes Mitre, Sarmiento, Belgrano Sur, General Roca y San Martín no se estableció “un régimen de penalidades”. Y se explica que ocurre con cada infracción hallada, “son sistemáticamente remitidas a los respectivos operadores, con copia a los coordinadores ante la Secretaría de Transporte”. La inexistencia de un reglamento de penalidades en una concesión deviene en un control abstracto sobre la concesionaria, ya que a pesar de advertirse serias irregularidades en la prestación del servicio, la empresa no se encontraba compelida a modificar su conducta ni

hacerse cargo de sus obligaciones a fin de adecuar el servicio a las condiciones establecidas en la normativa vigente. Como sostuvo la Defensoría del Pueblo, resultaba ingenuo pensar que una empresa cumpliría con todas las condiciones establecidas en una concesión si no se veía sometida a un control por parte del Estado concedente. Esta situación dejaba librado al usuario en total situación de indefensión, a la buena voluntad de una empresa o grupo de empresas, que en definitiva tiene como fin último el lucro (Defensoría del Pueblo de la Nación, 2013, pág. 170).

En 2012, en el informe presentado por organizaciones de la sociedad civil ante el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad se afirma que “las sanciones aplicadas por parte de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, órgano autónomo dependiente de la Secretaría de Transporte de la Nación (CNRT), resultan irrelevantes” (REDI; CELS; FAICA; FENDIM; ADC, 2012, pág. 16).

En 2018, se consultó nuevamente a la CNRT para tener la información completa respecto a los años 2010-2015. En el EX-2018-62441331-APN-DNAIP#AAIP se emitió la NotaNO-2018-62828637-APN-SG#CNRT, la cual brinda los datos de la cantidad de denuncias recibidas en ese período, indicando el motivo del reclamo.

Cuadro 9 Denuncias recibidas por la CNRT, 2010-2015

QUEJAS FERROVIARIAS PERIODO 2010- 2015								
Código	Motivos de quejas	Línea Urquiza	Línea Sarmiento	Línea Mitre	Línea Belgrano Sur	Línea Roca	Línea San Martin	Línea Belgrano Norte
AC00	***Accesibilidad***							
AC01	personas mayores y lisiados	26	0	0	1	172	19	13
AC02	acceso a estaciones	41	57	225	17	134	349	28
AC03	puertas cerradas de estaciones	1	0	1	4	38	12	3
AC04	escaleras fijas	3	0	5	0	32	9	6
AC05	puertas cerradas entre vías	62	44	78	21	364	90	70
AC06	escaleras mecánicas	0	0	0	0	0	0	1
AC07	molinetes (F.F.C.C.)	0	3	7	0	0	63	0
AC08	mal funcionamiento de los molinetes	0	57	74	6	0	0	11
	SUBTOTAL	***133***	***161***	***390***	***49***	***740***	***542***	***132***

Fuente: NO-2018-62828637-APN-SG#CNRT

En el cuadro 9 se detallan los diferentes motivos de las denuncias recibidas por la CNRT en el período 2010-2015, sobre los cuales es importante destacar dos aspectos. En primer lugar, que este ente registra "accesibilidad" a un conjunto de situaciones que no refieren efectivamente a ella, como el mal funcionamiento de los molinetes o la ausencia de ellos. Sólo el 50% de las denuncias informadas sí se asocian a la existencia de barreras arquitectónicas, "escaleras fijas", "acceso a estaciones" y "personas mayores y lisiados". En segundo lugar, es preocupante que los reclamos de personas con discapacidad se contabilicen como "lisiados", término ajeno al modelo social que impera en todo el mundo gracias a la Convención Internacional de 2008.

En este mismo expediente, mediante Nota NO-2018-62910555-APN-SG#CNRT, se responde a la siguiente consulta realizada: ¿Cuáles fueron las sanciones / multas / penalidades que se aplicaron por los incumplimientos registrados? Al respecto, se confirma lo que nos habían respondido en 2013, "no se encuentra contractualmente prevista la aplicación de sanciones por ausencia de infraestructura en materia de accesibilidad". Es decir, que si, por ejemplo, una persona con movilidad reducida se encuentra con escaleras que le impiden acceder a una estación de trenes, la empresa operadora no puede ser sancionada. El Gobierno, al no regular las penalidades por la falta de accesibilidad (obligación legal desde la década de los 80' como vimos en el capítulo 3°, permite que se vulneren los derecho a la accesibilidad.

Comité de Asesoramiento y Contralor

El Comité de Asesoramiento y Contralor del cumplimiento de los artículos 20, 21 y 22 de la Ley N° 22.431 modificados por la Ley N° 24.314 (CAC) fue creado por Decreto 914/1997, art. 4°, dentro de la órbita de la Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas con Discapacidad (CONADIS). Integrado por un representante de la CONADIS, uno de la CNRT y otro del Centro de Investigación Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas y en el Transporte (CIBAUT), de

la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Este organismo tiene a su cargo el control de la normativa específica de accesibilidad física en todos los ámbitos, transporte, viviendas, espacios públicos, parques, etc.

El CAC tiene a su cargo el control del cumplimiento de los artículos 20, 21 y 22 de la Ley 22.431 modificados por la Ley 24.314. En caso de verificar incumplimientos a esta normativa, el CAC está obligado a realizar la denuncia correspondiente ante la presidencia de la CONADIS, a fin de que tome intervención al respecto.

Con el fin de obtener mayores precisiones sobre cómo ha funcionado este organismo durante el período 2010-2015, hemos presentado un pedido de información pública. A través del expediente EX-2018-64061612-APN-DNAIP#AAIP, consultamos las acciones llevadas a cabo para garantizar la accesibilidad física en el transporte ferroviario del AMBA, la cantidad de denuncias recibidas sobre la falta de accesibilidad física en el transporte ferroviario del AMBA, y la cantidad de denuncias presentadas a CONADIS por la falta de accesibilidad física en el transporte ferroviario del AMBA. En la Nota NO-2018-67172205-APN-DAL#AND se nos informó “que el mencionado Comité no registró denuncias vinculadas con la falta de accesibilidad física en el transporte ferroviario del AMBA. Por otra parte, deviene necesario manifestar que no obstante no existir denuncias en el ámbito del Comité de Asesoramiento y Contralor, es posible que las denuncias se hayan interpuesto directamente ante la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, organismo responsable de garantizar el cumplimiento de la normativa sobre accesibilidad al transporte ferroviario”. Esta información confirma que el Comité de Asesoramiento y Contralor del cumplimiento de los artículos 20, 21 y 22 de la Ley N° 22.431 modificados por la Ley N° 24.314 posee un rol ficticio en el control de la accesibilidad física. Ficticio porque, al igual que el INADI, este organismo no posee capacidad legal

para poder emprender acciones de sanción contra las instituciones y empresas que no eliminan las barreras arquitectónicas. Como queda claro en el marco legal que crea esta institución, debe canalizar las denuncias que recibe a CONADIS. Nos resulta llamativo que el CAC no haya elevado ningún expediente a CONADIS, a pesar de no haber recibido ninguna denuncia por la falta de accesibilidad física, ya que en su norma de creación sí se le atribuye a este organismo competencias legales para controlar y verificar *per se* la presencia de las barreras arquitectónicas.

En un informe elaborado por un conjunto de organizaciones de la sociedad civil para el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad se analiza el funcionamiento del CAC y se lo califica como "invisible". Las organizaciones realizaron un análisis de las actas del organismo (entre marzo de 2011 y mayo de 2012) y detectaron que sí se han recibido denuncias en su mayoría originadas por la asociación civil Acceso Ya[32], pero que ante ello sólo se tuvo un "accionar que se devela de carácter administrativo, y no proactivo en la promoción y monitoreo" (REDI -CELS - FAICA - FENDIM - ADC , 2012, pág. 12). Lo mismo nos confirmó –en una entrevista- María Josefina Macías, coordinadora de Acceso Ya (Macias, 2019). La información de este documento contradice lo que nos fue informado por parte del Gobierno en la Nota NO-2018-67172205-APN-DAL#AND, cuando sostiene que no habían recibido ninguna denuncia.

Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas Discapacitadas

La "Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas Discapacitadas" (CONADIS) fue creado mediante el Decreto N° 984, en 1992, y modificada en 2003 a través del Decreto N° 678. Está dirigida y administrada por un presidente, designado por el Poder

[32]Acceso Ya es una ONG que promueve la total integración de personas con discapacidad motriz o movilidad reducida, centrando su trabajo en la eliminación de las barreras arquitectónicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ejecutivo, y por un directorio integrado por tres directores y un secretario general, elegidos por el Gobierno Nacional junto al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Esta comisión es el órgano directriz de las políticas en materia de discapacidad a nivel nacional, participa con carácter vinculante en la elaboración de las iniciativas sobre la temática, evalúa el cumplimiento de la Ley Nº 22.431 y demás instrumentos legales y analiza la conveniencia de que se sancionen normas complementarias o modificatorias.

CONADIS tiene asignadas las tareas de veedor del cumplimiento del cupo laboral del 4% en la Administración Pública Nacional y de la normativa de accesibilidad física, a través del CAC. Sin embargo, tampoco tiene capacidad legal para poder emprender acciones de sanción contra aquellas instituciones que incumplan la normativa de discapacidad. Como vimos recientemente, con el caso del CAC (dentro de la órbita de CONADIS, con un miembro designado por esta comisión) no ha recibido denuncias ni comprobado *per se* la existencia de barreras arquitectónicas. Tampoco CONADIS ha indagado los motivos de esta situación. Si bien no puede sancionar a un ministerio por no respetar el cupo laboral o a una operadora ferroviaria por instalar rampas en las estaciones, sí podría informar a SIGEN en el primer caso o la CNRT en el segundo; pero ello no ha ocurrido. En consulta a este organismo de control del transporte, se informó que “no obran en esta Gerencia antecedentes de denuncias realizadas por la CONADIS”[33].

El funcionamiento de la CONADIS ha sido analizado y evaluado por distintas organizaciones de la sociedad civil a pedido de la Organización de Estados Americanos. En un informe elaborado por ellas se sostiene que la CONADIS cumple deficitariamente con sus funciones de programar, organizar y apoyar campañas permanentes de información, concientización y motivación comunitaria relacionadas con

[33] Comisión Nacional de Regulación del Transporte, EXP-S02-0110509.

el problema de la discapacidad. También afirman que la Comisión mencionada “tampoco distribuye información actualizada acerca de los Programas y Servicios disponibles para el sector; no inicia ni apoya campañas informativas; no vela porque los programas de educación reflejen en todos sus aspectos el principio de la plena participación e igualdad; no propicia el protagonismo de las mismas personas y sus grupos familiares en programas destinados a tomar mayor conciencia de sus derechos y sus posibilidades”. Finalmente, concluyen que las autoridades competentes (de CONADIS), “basándose en un criterio asistencialista que anula el desarrollo de la persona con discapacidad, desarrollan una actividad de carácter administrativo, que no tiende a la efectiva integración social, ni al protagonismo de las personas afectadas, ni verifica el grado de cumplimiento de la legislación existente, ni coadyuva a que la sociedad tome mayor conciencia real sobre la problemática” (Centro de Estudios Legales y Sociales; REDI; Asociacion Brindar Salud, 2004, pág. 7).

En 2012, otro conjunto de organizaciones de la sociedad civil elaboró un informe sobre el cumplimiento de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad por parte de Argentina. Este documento, presentado ante el Comité creado por ese tratado de derechos humanos, crítica severamente el accionar de la CONADIS. En concreto, las organizaciones sostienen que CONADIS no ha realizado ningún asesoramiento a organismos nacionales para modificar políticas y procedimientos en materia de accesibilidad, como se lo encomienda el marco legal. También afirman que este organismo no ha encarado la armonización de normativas y procedimientos que, respecto de la accesibilidad que manda la CDPD, ni ha realizado estudios estadísticos sobre “accesibilidad, en ningún sentido del término, ni a nivel local ni a nivel nacional” (REDI; CELS; FAICA; FENDIM; ADC, 2012, pág. 12). Con el fin de dar respuesta a estas críticas es que el

Gobierno Nacional decidió crear, en 2011, un nuevo organismo, denominado el Observatorio de la Discapacidad.

Observatorio de la Discapacidad

El Observatorio de la Discapacidad, creado a través del Decreto 806/2011 fue instituido con la tarea de sistematizar y "efectuar el seguimiento de la aplicación y cumplimiento en los distintos ámbitos, de las cláusulas de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, ratificada por la Ley Nº 26.378", pero tampoco posee facultades legales para aplicar sanciones a quienes incumplan el marco normativo vigente en materia de discapacidad. En otras palabras, es el organismo responsable del control de la aplicación de la Convención. Organiza su tarea en distintos grupos de trabajo, entre los que se encuentra el de "accesibilidad" y el de "empleo"[34].

En el Informe 89 de la Jefatura de Gabinete de Ministros al Congreso de la Nación se ha consultado sobre el funcionamiento de este observatorio y las respuestas confirmar que el mismo no cuenta con presupuesto propio y que, por lo tanto, no tiene personal propio para funcionar. También se afirma que este organismo no ha realizado tareas de seguimiento o control de la Convención (Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2014). Tres años más tarde, se vuelve a consultar al Gobierno al respecto y en el Informe 102, el Jefe de Gabinete confirma que el OD no tiene presupuesto propio pero que cuenta sí con dos personas empleadas: el director y una secretaria con estudios secundarios completos, ambos empleados por la CONADIS. Respecto de su tarea de seguimiento de la Convención, se responde que en los grupos temáticos se aborda el estudio de diversos temas para avanzar con una armonización legislativa (Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2017). De esta manera, queda expuesto que el Observatorio de

[34] Este organismo fue ubicado en la órbita de la CONADIS, el organismo ejecutor de la Convención. Por esta razón ha sido cuestionada su independencia a la hora de cumplir su rol de contralor de la Convención.

la Discapacidad no ha cumplimentado con la misión para el cual fue creado. En un informe elaborado por un conjunto de organizaciones de la sociedad civil para el Comité de sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad se explica que la falta de disposición del OD para hacer un "seguimiento y control" de la Convención por parte del Estado argentino se debe a que el mismo no cuenta con la independencia necesaria para hacerlo por depender de la CONADIS, a quien debiera controlar. En este sentido, no cumple con los "principios relativos a la condición jurídica y el funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos", también conocidos como Principios de París de la O.N.U. (Resolución A.G. 48/134 del 20/12/93) (REDI; CELS; FAICA; FENDIM; ADC, 2012, pág. 82).

Mecanismo de revisión internacional de Naciones Unidas

La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, con rango constitucional en Argentina, establece que cada país debe presentar ante el Comité de este tratado "un informe exhaustivo sobre las medidas que hayan adoptado para cumplir sus obligaciones conforme a la presente Convención y sobre los progresos realizados al respecto en el plazo de dos años contado a partir de la entrada en vigor de la presente Convención en el Estado Parte de que se trate" (art. 35°). El Comité lo considerará, hará las sugerencias y las recomendaciones que estime oportunas respecto a ellos y se las remitirá al Estado Parte de que se trate. "Éste podrá responder enviando al Comité cualquier información que desee. El Comité podrá solicitar a los Estados Partes más información con respecto a la aplicación de la presente Convención" (art. 36).

En los últimos días años (desde 2008, cuando se ratifica la Convención, hasta 2018), nuestro país sólo ha elaborado y presentado un único informe sobre el cumplimiento de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, en 2012 (República Argentina, 2010). Si bien éste debiera dar cuenta de los avances y

limitaciones de todo el Estado, incluyendo los tres poderes y las jurisdicciones sub-nacionales, ello no ha ocurrido. El primer informe país no da cuenta de cómo los gobiernos provinciales y locales han trabajado en pos de garantizar la igualdad de trato y no discriminación al colectivo con discapacidad.

Respecto de la accesibilidad física en el transporte, el informe precisa la normativa nacional vigente y explica que es responsabilidad de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte controlar y fiscalizar el transporte terrestre de jurisdicción nacional, en referencia al transporte automotor. Se listan diferentes acciones para lograr mayor accesibilidad en el parque de colectivos de larga distancia, pero no se menciona a las barreras arquitectónicas en el transporte ferroviario (República Argentina, 2010, pág. 21).

Respecto de la inclusión laboral, el documento oficial destaca la coordinación de los diferentes programas laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la conformación de una Base de Postulantes, integrada por personas con discapacidad registradas en la base de datos de la Oficina de Empleo. Para alcanzar la cuota de inclusión del 4% de trabajadoras y trabajadores con discapacidad, el Gobierno informa que se prevé solicitar nueva financiación para “cien nuevos cargos vacantes para ser cubiertos por personas con discapacidad alcanzadas por el Sistema Nacional de Protección de Personas con Discapacidad en 2011”, realizar veedurías para que no se “discriminen a las personas con discapacidad cuando se presentan en los concursos públicos de ingreso a la administración pública” y reservar “puestos de trabajo para ser exclusivamente ocupados por personas con discapacidad” (República Argentina, 2010, pág. 76). Sin embargo, no se dan precisiones de las personas con discapacidad que son empleadas por la Administración Pública y el nivel de cumplimiento del cupo laboral.

Una vez presentado este informe por parte del país ante el Comité de Naciones Unidas, se invitaron a las organizaciones de la sociedad civil

a presentar preguntas y exponer su mirada sobre el cumplimiento del marco legal. Posteriormente, el país pudo hacer su devolución a estos planteos y el Comité emitió el documento conocido como “Observaciones finales del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”, con los avances y dificultades que ve en el país, haciendo recomendaciones para cada caso. En relación al derecho a la accesibilidad, este órgano internacional expresó su preocupación por que Argentina no cuenta con “mecanismos efectivos de supervisión y evaluación del cumplimiento con la normativa de accesibilidad en todos los ámbitos considerados por la Convención, ni tampoco de reglamentación y seguimiento de las sanciones por incumplimiento”. El comité también calificó como un “reto” la estructura federal del Estado “para alcanzar la accesibilidad plena de las personas con discapacidad en todas las provincias y municipios de su territorio”. Por ello, este cuerpo internacional le pidió al país “instaurar mecanismos de monitoreo y evaluación efectivos del cumplimiento con el marco legislativo en materia de accesibilidad en y a que tome las medidas necesarias para agilizar la armonización de la legislación pertinente a nivel federal y provincial con la Convención, así como el desarrollo e implementación de los planes de accesibilidad. Asimismo, el Comité insta al Estado Parte a que vele por que las entidades privadas tengan debidamente en cuenta todos los aspectos relacionados con la accesibilidad de las personas con discapacidad” (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2012, pág. 4).

Respecto del derecho al empleo, el Comité instó al Estado a formular “una política pública que promuevan la inserción de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo, a través de por ejemplo, el diseño de campañas de toma de conciencia dirigidas al sector privado y al público en general con miras a eliminar las barreras culturales y prejuicios contra las personas con discapacidad, la implementación de ajustes razonables para garantizar la inserción laboral

de aquellas personas con discapacidad que así lo requieran y el desarrollo de programas de formación y de autoempleo. El Comité recomienda al Estado parte el reforzamiento de las medidas de monitoreo y certificación sobre el cumplimiento del cupo laboral para personas con discapacidad en el sector público, así como la recolección sistematizada de datos desagregados que permitan hacer un análisis adecuado del cumplimiento a nivel nacional y provincial del cupo laboral" (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2012, pág. 8).

Este proceso de revisión de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, de 2012, fue el único que se llevó a cabo hasta la fecha. Si bien en 2014 y 2016 correspondía una nueva etapa evaluativa según el art. 35 de la Convención, Argentina solicitó la postergación hasta 2019. Por ello, no existe un nuevo informe presentado ante la Organización de Naciones Unidas que permita hacer un seguimiento a través de esta herramienta.

Conclusiones.

En el capítulo tercero encontramos que, en Argentina, hace más de dos décadas que se estableció la obligatoriedad de que el transporte sea accesible para que las personas con discapacidad motriz puedan utilizarlo en igualdad de condiciones que el resto de la población. También detectamos que, a pesar de que el plazo legal para que ello ocurra venció en el año 2000, en 2015 no se habían hecho las obras necesarias para eliminar las barreras arquitectónicas en el acceso y utilización de todos los medios de transporte público. Diversas fuentes como expedientes de organismos públicos, informes de organismos internacionales como el CEDDIS o de la propia Auditoría General de la Nación confirman que ninguna de las siete líneas ferroviarias de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires es accesible.

Posteriormente, en el capítulo cuarto, analizamos el concepto de trabajo y trabajo decente para, luego, indagar en profundidad en el

sistema de cupos obligatorios vigente en nuestro país para asegurar la inclusión laboral del colectivo con discapacidad. A pesar de la vigencia de esta política pública desde la década de los 80', para 2015 aún no se había logrado alcanzar el cupo mínimo del 4% (llegaba al 0,9%). Esta situación se explica –en parte- por el bajo impacto que el Programa de Inserción Laboral, ya que sólo el 0,6% de las y los trabajadores con discapacidad que se inscribieron en la bolsa de empleo oficial fueron –efectivamente- empleados en la Administración Pública Nacional.

Entendiendo que si los organismos de rendición de cuentas horizontal que existen, cumplen su función de prevenir, indemnizar o sancionar acciones o inacciones de los otros, se logrará una mejor implementación de las políticas públicas, en este capítulo decidimos evaluar cuál ha sido el rol de los siete órganos y agencias del Poder Ejecutivo con responsabilidad en materia de la accesibilidad del transporte y la inclusión laboral. De los siete con competencia en la accesibilidad física y la inclusión laboral de personas con discapacidad, sólo uno posee atribuciones para prevenir, indemnizar o sancionar acciones o inacciones, requisito de la rendición de cuentas horizontal. Se trata en particular de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, ente que podría haber aplicado sanciones por la falta de eliminación de las barreras en el transporte, pero decidió no hacerlo, ni tampoco avanzó con la regulación de esas penalidades.

Del resto de los organismos, sólo el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo ha demostrado determinación para iniciar y concluir investigaciones ante las denuncias de discriminación por parte del colectivo con discapacidad. Lamentablemente, si bien el INADI ha emitido dictámenes solicitando una reparación por la conducta discriminatoria, los mismos no son legalmente obligatorios y sólo constituyen recomendaciones.

En el caso de las siguientes cinco instituciones, el Consejo Federal de Discapacidad, la Sindicatura General de la Nación, el Comité de

Asesoramiento y Contralor del cumplimiento de los artículos 20, 21 y 22 de la Ley N° 22.431, la Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas con Discapacidad y el Observatorio de la Discapacidad, hemos detectado que no poseen atribuciones para la aplicación de sanciones por incumplimiento del marco legal sobre accesibilidad e inclusión laboral. En cambio, si tienen competencias para hacer seguimiento de las políticas públicas específicas sobre la temática en cuestión por lo que podrían haber llevado a cabo acciones para asegurar su correcta implementación. El CFD no cumplió con su tarea de armonización legislativa ni propuso normas para asegurar que las políticas públicas mencionadas se implementen efectivamente. En el caso de la SIGEN, esta institución de auditoría podría haber denunciado formalmente en la Justicia a aquellos organismos que incumplen el cupo laboral. El CAC, por su parte podría haber verificado el nivel de accesibilidad del transporte y elevado las denuncias de su incumplimiento ante la CONADIS pero tampoco lo hizo. Este último organismo no recibió denuncias por los temas aquí abordados, pero tampoco hizo relevamientos propios ni análisis sobre el cumplimiento del marco legal. De haberlo hecho, podría haber enviado las correspondientes denuncias a la SIGEN o la CNRT. Por último, el Observatorio de la Discapacidad –que había sido recientemente creado para hacer un seguimiento de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad- no tuvo asignado presupuesto ni empleados, y no demostró disposición de avanzar en su misión.

Capítulo 7. EL CONTROL PARLAMENTARIO[35]

En el capítulo quinto nos dedicamos a analizar al Poder Ejecutivo. Ahora es turno de concentrar la atención en el rol de control del Congreso Nacional, cabeza del Poder Legislativo de Argentina. A través de un estudio observacional, nuestro objetivo es indagar cómo esta institución lleva a cabo su misión de contralor. Para ello, en primer lugar, desarrollaremos la definición del control parlamentario y su marco teórico. Seguidamente, haremos un análisis de cómo funciona este control a través de la permanencia y composición de las comisiones. En tercer lugar, indagaremos sobre los diferentes mecanismos específicos de control parlamentario en relación a los derechos a la accesibilidad física y la inclusión laboral de personas con discapacidad: los pedidos de informes, la sesión informativo del Jefe de Gabinete de Ministros y el informe anual que elabora el Gobierno para la Asamblea Legislativa. Finalmente, estudiaremos las dos instituciones de *accountability* horizontal que funcionan bajo la órbita del Poder Legislativo: la Auditoría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo de la Nación.

Definición del control parlamentario.

El control parlamentario, desde una perspectiva teórica jurídico-procedimental, es una subespecie concreta de los controles jurídicos integrado por dos momentos diferentes: el primero, cuando se determina si la actuación del sujeto corresponde al parámetro establecido, y el segundo, cuando el sujeto controlante impide al controlado la continuación de una actividad por no cumplir con los parámetros y eventualmente, le sanciona (García Morillo, 1985, págs. 41-42). Es un control que se ejerce sobre los órganos y no sobre las normas. Estas consideraciones responden al concepto tradicional de control parlamentario entendido como exigencia de la responsabilidad política

[35] Una primera versión de este capítulo fue publicado en Blogna Tistuzza, El control parlamentario en Argentina, el caso de los derechos humanos de las personas con discapacidad, 2017.

del gobierno, el cual considera que el momento fundamental de este mecanismo es el sancionador e incluso, se centra básicamente en la remoción del gobierno o en la moción de censura. El riesgo de esta perspectiva es el reduccionismo con que se estaría mirando al control parlamentario, entendiéndolo sólo como un acto sancionador a partir de su dimensión normativa, cuando en realidad se trata de un proceso mucho más amplio y complejo, como sostiene (Ramírez León, 2011). Este modelo jurídico-procedimental, está vinculado con una perspectiva politológica del control parlamentario, conocida como control político, donde el sistema de pesos y contrapesos resultaría suficiente para entender la lógica de funcionamiento entra los poderes Ejecutivo y Legislativo. En esta noción, el control parlamentario sería un instrumento del esquema de rendición de cuentas el cual remite a la obligación de los gobernantes y la administración pública de informarse entre sí (rendición de cuentas horizontal). Sin embargo, el funcionamiento del sistema político argentino presenta una particularidad que comparte con otros países: los controles no son estrictamente institucionales -es decir, un Congreso que contrala al Ejecutivo-, sino de naturaleza política. En efecto, el Parlamento no opera respecto del control como un todo unificado ante su controlado, sino que su función de control -en tanto rama de gobierno- está determinada por el lugar que ocupan los legisladores en el proceso de gobierno: “si están en la coalición de gobierno intentarán disminuir y desactivar el control; si están en la oposición al gobierno procurarán activar el control” (Bieda, 2013, pág. 8). Esta lógica atraviesa y “quiebra” la división y el mutuo control entre las ramas de gobierno prevista por los “padres fundadores” en el modelo madisoniano (Mustapic & Llanos, 2006, pág. 26).

El Congreso argentino se estructura a partir del eje gobierno-oposición (Hwang, Jones, & Micozzi, 2009), el que explica el funcionamiento del control parlamentario en general. En síntesis, el Congreso no necesariamente va a controlar al gobierno, debido a la falta

de incentivos de las y los legisladores oficialistas para controlar a su propio partido en ejercicio del gobierno. Por ello, sí la mayoría parlamentaria es oficialista, controlarán las comisiones legislativas y las convertirán en agentes del Poder Ejecutivo. En este escenario, sólo las y los parlamentarios de la oposición intentarán ejercer la función de control horizontal asignada constitucional y reglamentariamente a la institución donde se desempeñan (Bieda, 2013). En este sentido, el funcionamiento del sistema político argentino se asemeja más a la lógica partidaria típica de los parlamentarismos europeos, donde los alineamientos son por función de gobierno, entre gobierno y oposición (Mustapic & Llanos, 2006).

En lo que respecta a los mecanismos específicos de control parlamentario en la Argentina, cabe mencionar los siguientes: pedidos de informe por escrito, interpelaciones a los Ministros, interpelaciones al Jefe de Gabinete (con la posibilidad de removerlo del cargo), juicios políticos, visita mensual al Congreso del Jefe de Gabinete, citación a funcionarios o particulares a las reuniones de comisión, control de presupuesto, y creación de comisiones especiales (Palanzo, 2006, pág. 47).Cada uno de estos mecanismos tiene características propias que indagaremos también en este capítulo.

La función de control

Estasección del estudio es observacional, con un objetivo de investigación de exploratorio, ya que la temática prácticamente no se encuentra estudiada para el caso argentino, con excepción del trabajo de investigación de Tomás Bieda (2013). En concreto, a continuación, consideraremos dos variables independientes: la permanencia de las legisladoras y los legisladores en las comisiones parlamentarias y el tipo de composición partidaria de las mismas. Entendemos que la mayor o menor antigüedad de los miembros en las comisiones legislativas y la existencia de mayorías absolutas del oficialismo o de la oposición pueden evitar o activar la función fiscalizadora de las mismas. Con ese

propósito, analizaremos la integración de las seis comisiones permanentes de la Cámara de Diputados de la Nación y del Senado Nacional que se vinculan con la accesibilidad en el transporte y la inclusión laboral del colectivo con discapacidad. Para cumplimentar esta tarea en el período seleccionado (2010-2015) debemos tener presente que los años parlamentarios no coinciden con los años calendario (1 de enero al 31 de diciembre). El Congreso de la Nación inicia su período parlamentario cada 1 de marzo, concluyendo el 28 de febrero del año siguiente. Por ello, en capítulo consideraremos los años parlamentarios de 2010 (a partir del 1 de marzo) al 2015 (que concluye el 28 de febrero de 2016).

Las comisiones permanentes de la Cámara de Diputados de la Nación y del Senado Nacional en el período que estamos estudiando se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro 10 Descripción y composición de las comisiones de la Cámara de Diputados y del Honorable Senado relacionadas con las políticas de accesibilidad física en el transporte y la inclusión laboral de personas con discapacidad.

CAMARA	COMISIÓN	DESCRIPCIÓN	COMPOSICIÓN
SENADO	Población y Desarrollo	Corresponde a esta comisión "dictaminar sobre todo lo atinente a la defensa de los derechos de las personas con discapacidad y en los asuntos referentes a la problemática global de la discapacidad, fomentando políticas que estimulen la integración y procuren eliminar todo tipo de discriminación o marginación social derivadas de aquélla"	17 Senadoras y Senadores

		(art. 81)	
	Infraestructura, Vivienda y Transporte	“Le corresponde dictaminar sobre la organización, administración y prestación del servicio de transporte —terrestre, marítimo, fluvial y aéreo— de jurisdicción nacional, y todo otro asunto referente al ramo de los transportes” (art. 78)	17 Senadoras y Senadores
	Trabajo y Previsión Social	Corresponde a esta comisión “dictaminar sobre lo relativo a legislación, inspección, estadística y censos del trabajo, policía del trabajo, comisiones de conciliación y arbitraje, relaciones entre empleados y empleadores, salarios y condiciones del trabajo, asociaciones mutuales y sindicales, seguro social, seguro de desempleo, jubilaciones y pensiones, retiros del personal del Estado, obras sociales y todo otro asunto referente al ramo del trabajo, previsión social o petición particular que no competa a otra comisión” (art. 72)	17 Senadoras y Senadores

DIPUTADOS	Discapacidad	Esta comisión resuelve sobre "sobre todo asunto concerniente a la defensa de los derechos de las personas con discapacidad, y sobre todo proyecto o solicitud de reformas a las leyes competentes en la materia. […] Efectuar el seguimiento del cumplimiento de las leyes, decretos o resoluciones que dispongan el destino de fondos a proyectos o programas vinculados a la discapacidad, así como también de la aplicación o control de los fondos provenientes de organismos internacionales, públicos o privados, con igual destino" (art. 101 sexies)	31 diputadas y diputados
	Transportes	Esta comisión dictamina sobre "sobre todo asunto o proyecto vinculado con los transportes terrestres, marítimos, fluviales y aéreos, tarifas y fletes"(art. 84))	31 diputadas y diputados
	Legislación del trabajo	Corresponde a esta comisión "todo proyecto o asunto relativo a legislación del trabajo, así como en cualquier otro de legislación especial relacionado con dicha materia" (art. 75)	31 diputadas y diputados

Fuente: elaboración propia en base a los reglamentos de la Cámara de Diputados de la Nación y del Honorable Senado de la Nación.

Permanencia

La primera variable independiente que afecta el control remite a la permanencia de los legisladores en las comisiones, variable conocida como *seniority* (antigüedad). Se presume que a mayor tiempo en el cargo, mayor será lo aprendido. Por lo tanto, se puede decir que a mayor *seniority*, más *expertise* (experiencia) y, por lo tanto, más probabilidades de encontrar control parlamentario sistemático al Poder Ejecutivo (Bieda, 2013).En Argentina en particular, existe una tendencia hacia una baja tasa de reelección de legisladoras/es nacionales: en 1985 llegaba al 30%, se redujo al 15% en 1995 y volvió a subir al 25% en 2013 (Jones M. P., Saiegh, Spiller, & Tommasi, 2002) (Konrad Adenauer Stifung, 2014) (Rossi, 2012). Es decir, las cámaras legislativas presentan una alta rotación, ya que sus miembros permanecen aproximadamente un único mandato (cuatro años para los Diputados y seis años para los Senadores) y luego deciden seguir con sus carreras políticas –aspirando a ocupar puestos Ejecutivos, cualquiera sea el nivel de Gobierno[36]. Así, el Congreso es visto como un "lugar de paso", y no de permanencia ni de desarrollo de la carrera política.

Debemos tener presente que una baja *seniority*, producto de la baja permanencia, tiene a producir una baja *expertise*, y esto tiene consecuencias sobre el funcionamiento del Poder Legislativo, en general, y sobre su función de control en particular. La alta circulación de parlamentarios limita la capacidad del Congreso de contar con legisladoras/es expertos que llegan a la Cámara con baja con baja y, en ocasiones, nula experiencia en el trabajo parlamentario, en la elaboración de leyes, etc. Por el contrario, una permanencia sostenida en el tiempo en cargos legislativos facilita que las y los legisladores se familiaricen con

[36] En Estados Unidos, en promedio, los Legisladores están 5 o 6 mandatos (Jones M. P., Saiegh, Spiller, & Tommasi, 2002, pág. 658)

las tareas de control, ya que estas se asimilan principalmente con la experiencia en el cargo (Bieda, 2013). Un alto *seniority* permitiría el desarrollo de una "cultura del control", así como la producción de un "status" o reputación en dicha empresa (Ferraro, 2006). Por ello, para encontrar control parlamentario es importante la existencia de un alto *seniority* en las comisiones, en tanto significa mayor *expertise* por parte de las y los legisladores.

Para medir esta primera variable independiente, y siguiendo la propuesta de Tomás Bieda, tomamos dos indicadores complementarios de la *seniority*: en primer lugar, la "permanencia en un sentido estricto" y, en segundo término, "permanencia en un sentido amplio". La "permanencia en un sentido estricto" toma únicamente la *seniority* del legislador/a en la comisión como indicador de *expertise* en las tareas de control. Con el segundo indicador propuesto – "permanencia en un sentido amplio"- se incorpora a la *seniority* en la comisión, la *seniority* del legislador en el Congreso. Este segundo indicador asume conceptualmente que la mayor experiencia de un legislador/a en el Parlamento resulta un recurso diferencial (positivo) en el aprendizaje de la tarea de control – en comparación con un legislador "amateur" (es decir, aquel que hace poco que es legislador) (Jones M. P., Saiegh, Spiller, & Tommasi, 2002). Por ejemplo, si dos legisladoras o legisladores con igual *seniority* en las comisiones tuvieran un *seniority* diferente en el Congreso, "se asume que aquel que más tiempo de permanencia tuvo en la rama legislativa resulta un legislador o una legisladora con mayor experiencia, y por lo tanto, proclive a aprender más rápidamente las tareas de control" (Bieda, 2013).

En síntesis, el indicador de "permanencia en un sentido estricto" está operacionalizado de la siguiente forma: hay alta *seniority* cuando una comisión presenta -promediando todos los períodos en los que estuvo constituida- legisladores o legisladoras con más de 1,5 períodos siendo miembros de esta comisión (recordemos, el período en una

comisión es de dos años). Debemos tener presente que, para una mejor contabilización de los períodos, la medición se realiza en meses, por lo cual el umbral de *seniority* se ubica en el valor límite de treinta y seis meses (un período y medio). Cualquier comisión que, promediando la permanencia de sus legisladores en la misma durante todos los períodos en la que estuvo conformada, se encuentre por encima de este umbral será considerada de alta *seniority*, y por lo tanto de alta permanencia. Por el contrario, si la permanencia de sus miembros se encuentra por debajo de este umbral existe un bajo *seniority*, y por lo tanto baja permanencia.

Por otro lado, el indicador de "permanencia en un sentido amplio" se operacionaliza con un "coeficiente de permanencia amplia" (CPA). El mismo va de cero a uno, donde uno resulta la comisión con la mayor permanencia en un sentido amplio, y cero una con la menor permanencia en un sentido amplio. En el Senado, el umbral de *seniority* es más "exigente" porque su mandato es más largo (de seis años). Aquí se respeta la misma lógica del indicador anterior, estableciendo una comisión como de "alta permanencia" cuando sus miembros han permanecido en la comisión por más de 1,5 mandatos (en promedio), sólo que combinando el *seniority* en la comisión y el *seniority* en el Parlamento. Es decir, las comisiones de Diputados serán consideradas de alta permanencia en un sentido amplio si sus miembros (en promedio) son legisladores o legisladoras con más de seis años o setenta y dos meses en el cargo (promedio entre uno y dos mandatos, es decir entre cuatro y ocho años, o lo que es lo mismo entre cuarenta y ocho y noventa y seis meses) y, –tal como en el anterior indicador, si son miembros de la comisión hace más de tres años –o treinta y seis meses. En definitiva, para este indicador amplio, una comisión será de alta permanencia si su CPA supera los 0,41 puntos[37].

[37] Estos dos indicadores buscan los valores medios de la permanencia en las comisiones. En definitiva, y más allá de sus diferencias, dan con el valor de permanencia de una comisión a partir de: promediar las permanencias de los legisladoras/es por período y por comisión (el

Cuadro 11 Permanencia "estricta" y "amplia" de los legisladores y legisladoras en las comisiones seleccionadas.

CÁMARA	COMISIÓN	PERMANENCIA EN UN SENTIDO ESTRICTO (CANTIDAD DE MESES EN LA COMISIÓN)	PERMANENCIA EN UN SENTIDO AMPLIO (CPA)
SENADO	Población y Desarrollo	38 meses	0,39
	Infraestructura, Vivienda y Transporte	40 meses	0,42
	Trabajo y Previsión Social	40 meses	0,42
DIPUTADOS	Discapacidad	28 meses	0,31
	Transportes	36 meses	0,42
	Legislación del trabajo	36 meses	0,42

Fuente: elaboración propia a partir de información provista por las secretarías parlamentarias de ambas cámaras legislativas.

Si tomamos el umbral anteriormente establecido por el indicador "estricto" para clasificar una alta *seniority*, podemos detectar cuáles comisiones tienen una baja o alta permanencia:

indicador estricto sólo contabiliza la permanencia en la comisión de control, y el amplio agrega además la permanencia en el Poder Legislativo), y luego promediar estas medias de permanencia.

Cuadro 12 Alta o baja permanencia en sentido estricta en las comisiones seleccionadas.

CÁMARA	COMISIÓN	*SENIORITY*
SENADO	Población y Desarrollo	BAJA
	Infraestructura, Vivienda y Transporte	ALTA
	Trabajo y Previsión Social	ALTA
DIPUTADOS	Discapacidad	BAJA
	Transportes	ALTA
	Legislación del trabajo	ALTA

Fuente: base de datos elaborada por el autor a partir de información provista por las secretarías parlamentarias de ambas cámaras legislativas.

Como nos muestra el cuadro precedente, cuatro de las seis comisiones parlamentarias seleccionadas poseen una alta *seniority*; precisamente, aquellas consideradas como "críticas" por abordar temas de gran trascendencia para el país y, en consecuencia, de gran impacto presupuestario (derechos laborales, gremiales, sistema previsional, transporte, etc.) y, por ello, también son de las comisiones más numerosas en cantidad de miembros y de las exigidas por el oficialismo para conducir.

La alta *señority* en estos cuatro casos no son la regla general del Congreso sino, más bien, una excepción. Como hemos señalado previamente, varios estudios han registrado una baja tasa de reelección en el Congreso argentino, incluso muy por debajo de la mayoría de los presidencialismos del mundo (Jones & Saiegh, 2002; Spiller & Tommasi, 2007). En efecto, un 80% de los legisladores/as en la Argentina son elegidos por un solo término. La consecuencia de esta baja tasa de reelección es una limitada profesionalización legislativa y mayores

"costos de transacción inter-temporales en la producción de leyes" (Calvo, 2013). Asimismo, un conjunto de investigaciones han notado una alta rotación en la designación de cargos y una alta inestabilidad en las reglas de varias instituciones argentinas (Acuña, 2006) (Levitsky & Murillo, 2005) (Spiller & Tommasi, 2007).

Estos datos ratifican la hipótesis de Tomas Bieda: los partidos políticos "cultivan" seniority sólo en aquellas comisiones que tratan/controlan temas "sensibles"[38], generalmente relacionados con potenciales irregularidades y/o casos de corrupción, o con espacios valiosos para la gestión de gobierno o funcionamiento del Estado (Bieda, 2013, pág. 21).

Composición

La segunda variable independiente incluida en este modelo teórico es la composición partidaria de las comisiones. Esto refiere a la forma bajo la que se relacionan, actúan y agregan las y los legisladores en las comisiones parlamentarias. Como explicamos previamente, el Congreso argentino está estructurado bajo la lógica gobierno-oposición, entre el/los partido/s que están en el Gobierno, y el/los partido/s que no lo están. "Las comisiones parlamentarias descansan, así, en criterios partidarios de integración. Es decir, el partido político ordena y coordina las acciones de los legisladores, y lo que importa es la pertenencia a un determinado partido político y la función que este cumple como oficialismo u oposición" (Bieda, 2013, pág. 20).En virtud de que los partidos políticos que dominan una comisión de control pueden usar su poder para efectivamente controlar -o para frenar el control-, es relevante indagar qué lugar ocupan en la función de gobierno (oposición u oficialismo). Cuando es la oposición la que domina una comisión, puede promover el

[38] Ello muestra que partido intenta mantener a un legislador en una comisión durante el mayor tiempo posible cuanto mayor resulte el carácter crítico de la misma. Esto porque allí se lidia con temas fundamentales para el partido, por lo que se busca ocupar los cargos con legisladores senior y "expertos" en la materia, que sepan cómo actuar -ya que como vimos sólo la *expertise* garantizaría un conocimiento en temas de control. En efecto, los partidos políticos buscan llenar estas comisiones críticas de legisladores cada vez más expertos, para poder así afectar el proceso de control.

control al Ejecutivo. En cambio, si es el oficialismo quien domina la comisión, habrá una tendencia hacia frenar el control.

Entonces, si el partido del oficialismo dispone de la mayoría de los miembros de la comisión y ocupa la presidencia, tiene el dominio de la comisión y por lo tanto de la función de control. Tal caso será denominado de "dominación oficialista". Por el contrario, si los partidos no oficialistas cuentan con la mayoría de los miembros de la comisión y ocupan la presidencia, tiene el domino la oposición, y en consecuencia se tenderá hacia un control más activo. Esta situación será denominada "dominación de la oposición". Si la oposición y el oficialismo controlan uno la mayoría y otro la presidencia de la comisión será considerada como "dominación dividida". Y si en una comisión no hay mayorías absolutas y la presidencia está vacante, será categorizada como "sin integración".

En efecto, la composición de una comisión parlamentaria tiene las siguientes categorías: dominación oficialista, dominación de la oposición, dominación dividida y sin integración. En el cuadro 13exponemos la composición de cada una de las seis comisiones seleccionadas. Previo a ello debemos tener presente que en 2009 hubo elecciones legislativas, donde el gobierno peronista logró retener la mayoría propia en la Cámara Alta, pero no así en la Cámara baja, donde la oposición aglutinada en el denominado grupo “A”[39] se conformó como primera fuerza y decidió recuperar para sí la atribución de conformar las comisiones. Esta tarea recaía tradicionalmente en la presidencia de la Cámara, siempre en manos del partido de gobierno también por tradición. Esto le permitió a la oposición tener una presencia más fuerte en las comisiones durante el período 2010-2011. En los siguientes dos períodos, el gobierno recuperó la mayoría en la Cámara de Diputados y el control de la conformación de las comisiones.

[39] Se denominó grupo “A” al conjunto de bloques opositores que se unieron en 2009 para disputar el control de las comisiones en la Cámara de Diputados

Cuadro 13 Composición de las 6 comisiones del Congreso Nacional con competencia en la accesibilidad en el transporte ferroviario de pasajeros y la inclusión laboral de personas con discapacidad, periodos 2010-2015.

CAMARA	COMISIÓN	COMPOSICIÓN SEGÚN PERIODOS		
		2010-2011	2012-2013	2014-2015
SENADO	Población y Desarrollo	dominación oficialista	dominación dividida	dominación dividida
	Infraestructura, Vivienda y Transporte	dominación oficialista	dominación oficialista	dominación oficialista
	Trabajo y Previsión Social	dominación dividida	dominación dividida	dominación oficialista
DIPUTADOS	Discapacidad	dominación opositora	dominación dividida	dominación dividida
	Transportes	dominación dividida	dominación oficialista	dominación oficialista
	Legislación del trabajo	dominación dividida	dominación oficialista	dominación oficialista

Fuente: elaboración propia a partir de información provista por las secretarías parlamentarias de ambas cámaras legislativas.

El cuadro 13 nos muestra que salvo la comisión de discapacidad (de baja *seniority* y considerada poco crítica), en el período 2010-2011, no hubo dominación opositora en ningún caso. En el Senado, ello se explica porque el oficialismo mantuvo la mayoría en todo momento. En

Diputados, si bien hubo mayoría opositora en el primer período, el oficialismo logró retener la conducción de las comisiones de Transportes y de Legislación del Trabajo en todos los períodos. Por ello, se registra dominación oficialista en estas dos comisiones en los años 2012-2015 (mayoría y presidencia en manos de la fuerza gobernante). En el caso de la comisión de Infraestructura, Vivienda y Transporte existe dominación oficialista en todos los períodos. Finalmente, la comisión Trabajo y Previsión Social (con alta *seniority*) tiene dominación dividida en 2012-2015, con una integración mayoritaria oficialista y la presidencia en manos de un legislador opositor (de la UCR en este caso). En síntesis, en las comisiones "poco críticas", las que presentaban una baja *seniority*, encontramos que no ha existido un esfuerzo especial del oficialismo por detentar el dominio de la comisión. Es decir, el oficialismo ha "abierto" la competencia en las comisiones que no le resultan tan importantes, fácticamente "entregando" la comisión a la oposición. En cambio, en las comisiones "críticas", las que presentaban una alta *seniority*, el oficialismo ha retenido la conducción de las mismas, además de la mayoría. En el período 2010-2011, la fuerza oficialista fue minoría en la Cámara baja pero retuvo la presidencia de estas comisiones, y en el resto de los períodos logró la mayoría y también la presidencia de las mismas.

En síntesis, encontramos que las comisiones consideradas como "críticas" han sido casi en su totalidad dominadas por el oficialismo, mientras que aquellas otras comisiones "no críticas", han sido "entregadas" a la oposición. Ello se debe a que el oficialismo ha dedicado un esfuerzo especial a "cultivar" legisladores expertos, controlar la mayoría dentro de la comisión y detentar la presidencia de la misma para poder administrar las tareas de monitoreo y sanción buscando bloquear, disminuir o demorar el control (Bieda, 2013, pág. 46).

¿Qué significaron en la práctica del control parlamentario esta alta *señority* acompañada de dominación oficialista en las comisiones

legislativas estudiadas? En principio, no podemos responder esta pregunta sin indagar en las prácticas concretas que se desarrollaron en el trabajo en el Parlamento en general, y en las comisiones en particular.

Control parlamentario: mecanismos específicos

Como anticipamos previamente, en Argentina existen varios mecanismos específicos de control parlamentario: pedidos de informe por escrito, interpelaciones a los Ministros, interpelaciones al Jefe de Gabinete (con la posibilidad de removerlo del cargo), juicios políticos, visita mensual al Congreso del Jefe de Gabinete, citación a funcionarios o particulares a las reuniones de comisión, control de presupuesto, y creación de comisiones especiales. De cada uno de estos mecanismos de control parlamentario, en el período 2010-2015 no hubo interpelaciones al Jefe de Gabinete o los ministros/as en las comisiones, juicios políticos ni creación de comisiones especiales. En cambio, sí se han registrado pedidos de informes por escrito e informes del Jefe de Gabinete en sus visitas mensuales. Por ello, a continuación, haremos un análisis de estos mecanismos, en relación con las dos políticas públicas seleccionadas en los capítulos tres y cuatro.

Pedidos de informes por escrito

Las solicitudes de información del Congreso son uno de los mecanismos más directos de control, ya que le permite al Congreso requerirle al poder Ejecutivo información, sin que sea necesario involucrar a otras instituciones (como, por ejemplo, la Auditoria General de la Nación). La información solicitada abarca un amplio espectro de temas, y no tiene límites (a diferencia de la AGN, a la que solo le conciernen los temas vinculados a la administración estatal). Por último, suelen apuntar a las decisiones de rutina del poder Ejecutivo, en vez de solicitar información relacionada con decisiones políticas durante una crisis (CIPPEC, 2007, pág. 27).

En un relevamiento que llevó a cabo el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento sobre el período 1999-2013, se registró, en promedio, 1.345 solicitudes de información presentadas, de las cuales 469 (el 35%) se aprobaron cada año. En total, solo el 21,8% de las solicitudes de información por legislador recibió respuesta, luego de más de un año transcurrido entre la presentación y su respuesta efectiva. En términos de filiación partidaria, los legisladores opositores presentaron el 72,3% del total de solicitudes, y un 74,2% de este total se aprobó, lo que demuestra que este recurso se utilizó, al menos en teoría, para cumplir con el objetivo de control al gobierno.

La tendencia decreciente en la cantidad de solicitudes de información es más pronunciada en el caso de los legisladores en funciones durante 2015, así como el índice de aprobación, particularmente desde 2003. De acuerdo con las entrevistas (Basualdo, 2015) esto está relacionado con el nivel de disciplina partidaria que alcanzó el Frente para la Victoria a lo largo de sus doce años en el poder. Si bien las solicitudes les permiten a los legisladores requerir a funcionarios importantes información directa sobre las decisiones de gobierno, o acciones vinculadas a cualquier aspecto relacionado con las políticas públicas, la evidencia indica que lograr aprobar una solicitud de información no es fácil, como tampoco lo es recibir respuesta por parte del Ejecutivo (CIPPEC, 2007). Y, aun cuando la respuesta llega, suele hacerlo tarde (Majdalani, 2015).

De acuerdo a las entrevistas realizadas por investigadores de CIPPEC, las y los legisladores entrevistados expresaron que el control no es efectivo debido a que las respuestas suelen ser demasiado generales y raramente se tienen en cuenta como aportes para nuevas leyes (Schmidt-Liermann, 2015) (Basualdo, 2015) (Majdalani, 2015). Algunas características del diseño institucional parecen asimismo contribuir al uso ineficiente del mecanismo. En primer lugar, no hay un plazo para que el poder Ejecutivo responda a la solicitud de información, y tampoco existe

sanción si la solicitud no recibe respuesta. Además, el procedimiento para el intercambio de información entre los organismos del poder Legislativo y Ejecutivo parece algo caótico, lo cual enlentece aún más el proceso. La Secretaría de Relaciones Parlamentarias (que forma parte de la oficina del Jefe de Gabinete) envía las respuestas a las diversas solicitudes de información todas juntas y el mismo día, con lo cual las respuestas al Congreso no llegan con fluidez, sino a oleadas intermitentes (CIPPEC, 2007, pág. 29).

A continuación, vamos a analizar como funcionó el pedido de informes por parte de las y los legisladores nacionales en las seis comisiones que hemos seleccionado en este capítulo. Para ello, en primer lugar, debemos indagar en la reglamentación propia del Congreso para saber cómo se materializan estas solicitudes de información.

En la Cámara de Diputados de la Nación, el artículo 115 del Reglamento Interno establece que “todo asunto promovido por un Diputado deberá presentarse a la Cámara en forma de proyecto de ley, de resolución o de declaración”. Mientras que los primeros se utilizan para proponer nuevas normas de carácter general, o modificar las vigentes; y los de declaración se utilizan para “expresar una opinión de la Cámara sobre cualquier asunto de carácter público o privado”; los de resolución tienen por objeto “el rechazo de solicitudes particulares, la adopción de medidas relativas a la composición u organización interna de la Cámara, y en general toda disposición de carácter imperativo que pueda adoptar el Cuerpo por sí o conjuntamente con el Senado”. Son éstos últimos los que nos interesan, en tanto no sólo se utilizan para declarar de interés eventos y actividades o expresar el beneplácito por diversas cuestiones, sino que, además, son la herramienta legislativa para pedir informes escritos al Poder Ejecutivo.

En cambio, en la Cámara de Senadores, el reglamento interno define cinco tipos de proyectos: ley, decreto, resolución, comunicación y declaración. Los primeros son iguales en ambas cámaras, pero el resto

no. Los de decreto refiere a “toda proposición que tenga por objeto originar una decisión especial de carácter administrativo” y los de resolución a “toda proposición que tenga por objeto originar una resolución particular del Senado”. Por su parte, los proyectos de declaración se destinan a “refirmar las atribuciones constitucionales del Senado o a expresar una opinión del cuerpo” y, finalmente, los de comunicación reflejan “toda proposición dirigida a contestar, recomendar o pedir algo, o a expresar un deseo o aspiración de la Cámara, en particular los pedidos recabando informes”. Es por ello que hemos hecho un relevamiento exhaustivo de todos los proyectos de resolución presentados en la Cámara de Diputados y de aquellos proyectos comunicación en el Senado, presentados en el período 2010-2015. Producto de este trabajo, hemos detectado que durante los años señalados, se han presentado 1.006 proyectos de resolución en la Cámara baja. De todos ellos, hemos identificados aquellos que fueron utilizados para pedir informes al Poder Ejecutivo respecto de las dos temáticas abordadas en esta tesis y los listamos a continuación.

Cuadro 14 Proyectos de resolución presentados en la Cámara de Diputados entre 2010-2015, sobre accesibilidad en el transporte ferroviario y el cupo laboral de personas con discapacidad

Fecha	Nro.	Tema sobre el que se pide informes	Presentado por:	Comisiones
2/3/2010	169	Logros del PIL	Ivana Bianchi	Discapacidad
4/3/2010	440	Cupo laboral	Horacio Piemonte	Discapacidad
8/7/2010	4963	Logros del PIL	Ivana Bianchi	Discapacidad
10/3/2011	544	Cupo laboral	Horacio Piemonte	Discapacidad
29/8/2012	6035	Cupo laboral	Carlos Comi	Discapacidad
5/9/2012	6215	Cupo laboral	Horacio Piemonte	Discapacidad
18/3/2013	986	Cupo laboral	Carlos Comi	Discapacidad Legislación del Trabajo

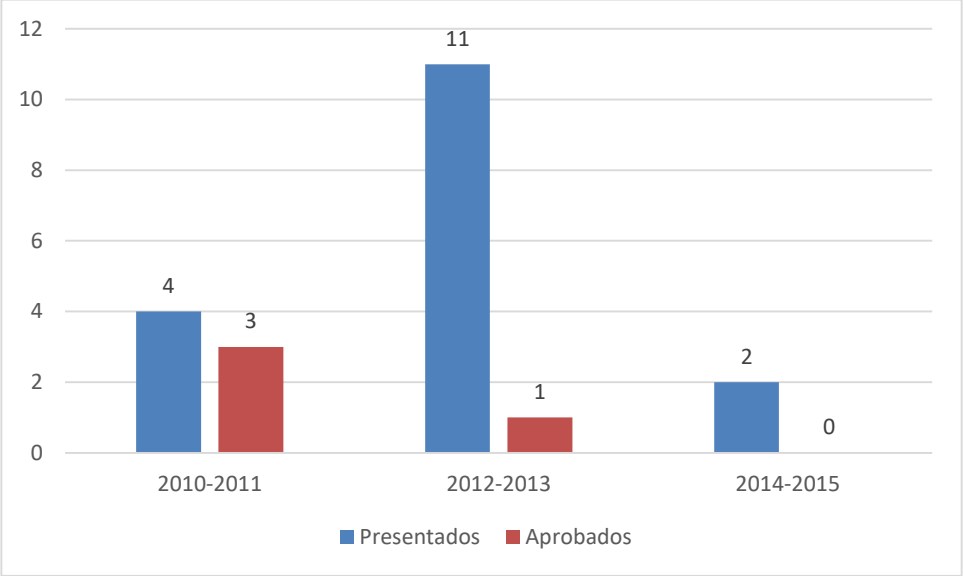
25/3/2013	1375	Accesibilidad en trenes	Horacio Piemonte	Transportes
15/4/2013	1986	Cupo laboral	Virginia Linares	Discapacidad Legislación del Trabajo
13/5/2013	3015	Sanciones por falta de accesibilidad en transp.	Horacio Piemonte	Transportes Discapacidad
20/5/2013	4008	Cupo laboral	Horacio Piemonte	Discapacidad Legislación del Trabajo
20/5/2013	4010	Cupo laboral	Sergio Pansa	Discapacidad Legislación del Trabajo
22/7/2013	5372	Accesibilidad en trenes	Horacio Piemonte	Transportes
14/8/2013	5759	Cupo laboral	Horacio Piemonte	Discapacidad Legislación del Trabajo
21/8/2013	5873	Accesibilidad tren Mitre	Horacio Piemonte	Transportes
16/4/2014	2588	Cupo laboral	Virginia Linares	Discapacidad Legislación del Trabajo
17/3/2015	969	Cupo laboral	Virginia Linares	Discapacidad Legislación del Trabajo

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la Nación, para el período 2010-2015.

El cuadro precedente revela que en el período 2010-2015 se presentaron formalmente en la Cámara de Diputados diecisiete pedidos de informes, cuatro sobre la accesibilidad en el transporte ferroviario y trece sobre el cupo laboral. La totalidad de estos expedientes fueron impulsados por diputadas y diputados opositores. La diputada Ivana Bianchi y el diputado Sergio Pansa representan al pueblo de la provincia de San Luis y pertenecen al Frente Peronista, alineados con el gobierno provincial, a cargo de Alberto Rodríguez Saá (2007-2011) y de Claudio Poggi (2011-2015). Por su parte, el diputado Horacio Piemonte fue electo en 2009 por la Coalición Cívica de la provincia de Buenos Aires y Carlos

Comi por el mismo partido de la provincia de Santa Fe. Por último, Virginia Linares es diputada nacional por el partido GEN de la provincia de Buenos Aires. Estos legisladores opositores fueron los únicos cinco de los 257 que decidieron solicitar informes acerca del cumplimiento de las normas relativas al cupo laboral y la accesibilidad en el transporte ferroviario. Estos números indicarían que no son temas de interés relevantes para el cuerpo legislativo.

Gráfico 6 Pedidos de informes sobre accesibilidad en el transporte y el cupo laboral, presentados y aprobados en el período 2010-2015



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la Nación, para el período 2010-2015.

El gráfico 6 muestra que, en todos los años revisados, sólo cuatro de los diecisiete pedidos de informes fueron aprobados: tres de cuatro[40] en 2010-2011 (75%), tan sólo uno de once[41] en 2012-2013 (9%) y ninguno de los dos presentados en 2014-2015 (0%). La gran proporción de pedidos de informes aprobados en los dos primeros años coinciden –precisamente- con el período en que la comisión de discapacidad estuvo bajo dominación opositora. Al respecto, el diputado Horacio Piemonte, secretario de esa comisión durante 2009-2013, explicó que la

[40] Fueron aprobados los expedientes 169, 440, de 2010 y 544 de 2011.
[41] Fue aprobado el expediente 6215 de 2012.

“presidencia a manos de la oposición nos permitió poner en temario todos los pedidos de informes que se presentaban […]. Y la mayoría de la oposición permitió aprobarlos. Como el reglamento permite aquellos pedidos de informes que lograsen un dictamen único en las comisiones, se remitieran al Ejecutivo sin pasar por el recinto, se pudieron lograr varias respuestas, aunque con grandes demoras […]. Por lo general, cuando queremos conseguir información oficial no lo hacemos a través del Congreso porque no se consigue” (Piemonte, 2016).

Cuadro 15 Pedidos de informes presentados 2010-2011, con fechas de aprobación y respuesta

Expediente	Presentado	Dictaminado	Aprobado	Respondido
169	2/3/2010	2/6/2010	2/6/2010	16/3/2011
440	4/3/2010	2/6/2010	2/6/2010	30/11/2011
544	10/3/2011	31/5/2011	31/5/2011	30/11/2011

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la Nación, para el período 2010-2015.

El cuadro 15 da cuenta de las demoras en responder las solicitudes de información al Ejecutivo, tal como lo señala el informe elaborado por CIPPEC. El expediente 169/2010 fue aprobado en junio de 2010 pero recibió una respuesta en marzo del año siguiente. En misma fecha fue aprobado el proyecto 440/2010, pero éste recibió una contestación a fines de 2011, el 30 de noviembre. Finalmente, el expediente 544 fue dictaminado en mayo de 2011 y recibió una devolución el 30 de noviembre de ese año[42]. Como sostiene CIPPEC, una de las razones por las cuáles las solicitudes no funcionan como instrumentos de supervisión del Ejecutivo es por el tiempo promedio transcurrido entre la presentación de la solicitud y la respuesta. Las grandes demoras plantean “un interrogante acerca de la eficacia del procedimiento como mecanismo de control” y, ello, explica por qué la

[42]Hemos solicitado a la comisión de discapacidad copia de esas respuestas, pero no nos han respondido las solicitudes.

cantidad total de solicitudes presentadas y aprobadas disminuyó desde 1997, al igual que el número de solicitudes respondidas por el Ejecutivo desde 2005 (CIPPEC, 2007, pág. 28).

Por su parte, en el Senado -durante el período 2010-2015-, se presentaron 3.742 proyectos de comunicación. De todos ellos, hemos identificados aquellos que fueron utilizados para pedir informes al Poder Ejecutivo respecto de las dos temáticas abordadas en esta tesis y los presentamos a continuación.

Cuadro 16 Proyectos de resolución presentados en la Cámara de Senadores entre 2010-2015, sobre accesibilidad en el transporte ferroviario y el cupo laboral de personas con discapacidad

Fecha	Nro.	Tema sobre el que se pide informes	Presentado por:	Comisiones
15/7/2010	2343	Cupo laboral	Roberto Basualdo	Asuntos administrativos y municipales
10/4/2012	809	Cupo laboral	Luis Juez	Trabajo y Previsión Social Población
14/6/2012	1828	Cupo laboral	Roberto Basualdo	Asuntos administrativos y municipales Población
15/4/2013	1536	Cupo laboral	Laura Montero	Salud Población
25/4/2013	1731	Cupo laboral	Gerardo Morales	Trabajo y Previsión Social
10/3/2014	280	Cupo laboral	Juan Carlos Marino	Trabajo y Previsión Social Población
13/3/2014	341	Cupo laboral	Laura Montero	Asuntos administrativos y municipales Población
10/7/2014	2190	Cupo laboral	Guillermo Pereyra	Trabajo y Previsión Social Población
19/8/2014	2568	Denuncias sobre falta de accesibilidad en transporte	Magdalena Odarda	Población

1/9/2014	2672	Cupo laboral	Magdalena Odarda	Población Asuntos administrativos y municipales
5/3/2015	342	Cupo laboral	Magdalena Odarda	Población Asuntos administrativos y municipales
5/3/2015	343	Cupo laboral en empresas ferroviarias	Magdalena Odarda	Población Asuntos administrativos y municipales
5/3/2015	344	Cupo laboral en empresas de servicios públicos	Magdalena Odarda	Población Asuntos administrativos y municipales
5/3/2015	357	Denuncias sobre falta de accesibilidad en transporte	Magdalena Odarda	Población

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría Parlamentaria del Honorable Senado de la Nación, para el período 2010-2015.

El cuadro 16 muestra que en el período 2010-2015 se presentaron formalmente en la Cámara alta catorce pedidos de informes, dos sobre la accesibilidad en el transporte ferroviario y doce sobre el cupo laboral. La totalidad de estos expedientes fueron impulsados por senadoras y senadores de la oposición. Roberto Basualdo es representante de la provincia de San Juan, Luis Juez de la provincia de Córdoba y Guillermo Pereyra de la provincia de Neuquén; los tres miembros de partidos provinciales que se reconocían opositores al Frente para la Victoria. Por su parte, la senadora Laura Montero (de Mendoza), Juan Carlos Marino (La Pampa) y el senador Gerardo Morales (Jujuy) son representantes de la Unión Cívica Radical, principal partido opositor a nivel nacional. Finalmente, Magdalena Odarda fue electa por la provincia de Río Negro, en representación del Frente Progresista. Estos legisladores opositores fueron los únicos siete de los setenta y dos que decidieron solicitar informes para controlar al Ejecutivo sobre el cumplimiento del cupo laboral y la accesibilidad en el transporte ferroviario. A diferencia de lo

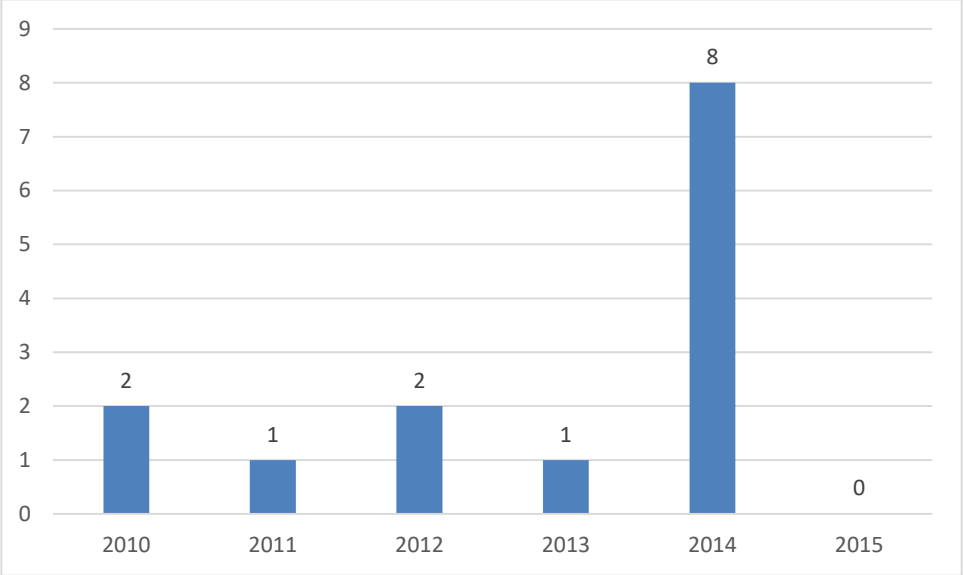
ocurrido en la Cámara de Diputados, ninguno de los catorce pedidos de informes presentados lograron dictamen en las comisiones y, por ello, tampoco fueron aprobados por el pleno del cuerpo legislativo.

Informe mensual del Jefe de Gabinete de Ministros al Congreso

Otro de los mecanismos específicos de control parlamentario es la visita mensual al Congreso del Jefe de Gabinete de Ministros, establecida a través del artículo 101° de la Constitución Nacional. Tengamos presente que la reforma constitucional de 1994 introdujo la figura del Jefe de Gabinete de Ministros (JGM) como novedad en el sistema político argentino. El JGM es un ministro elegido por el Presidente que coordina el gabinete y la administración general del país, y tiene, entre otras funciones, la responsabilidad de rendir cuentas una vez al mes al Poder Legislativo por el desempeño gubernamental. Para cumplir con este rol, la Constitución Nacional le impone al JGM rendir cuentas sobre la "marcha del gobierno" una vez al mes a través de dos mecanismos: (i) un informe escrito que la Jefatura debe entregar al Congreso con las respuestas a las preguntas realizadas por los legisladores; y (ii) un informe oral que brinda el JGM de forma alternada en ambas cámaras para responder a las aclaraciones, ampliaciones y preguntas que realizan los legisladores sobre las respuestas dadas en el informe escrito (Aquilino, Arena, Rubio, & Scolari, 2019).

En el informe elaborado por CIPPEC se registró que, para el período 1995-2018, hubo un bajo cumplimiento del mandato constitucional que tiene el JGM de asistir al Congreso en tanto del total de sesiones informativas que debieron realizarse: sólo se llevaron a cabo el 38% (Aquilino, Arena, Rubio, & Scolari, 2019, pág. 1). En el período que nos interesa en este trabajo, 2010-2015, este porcentaje fue aún menor, 26%. La información se encuentra en el cuadro que adjuntamos:

Gráfico 7 Cantidad de sesiones informativas por año, 2010-2015

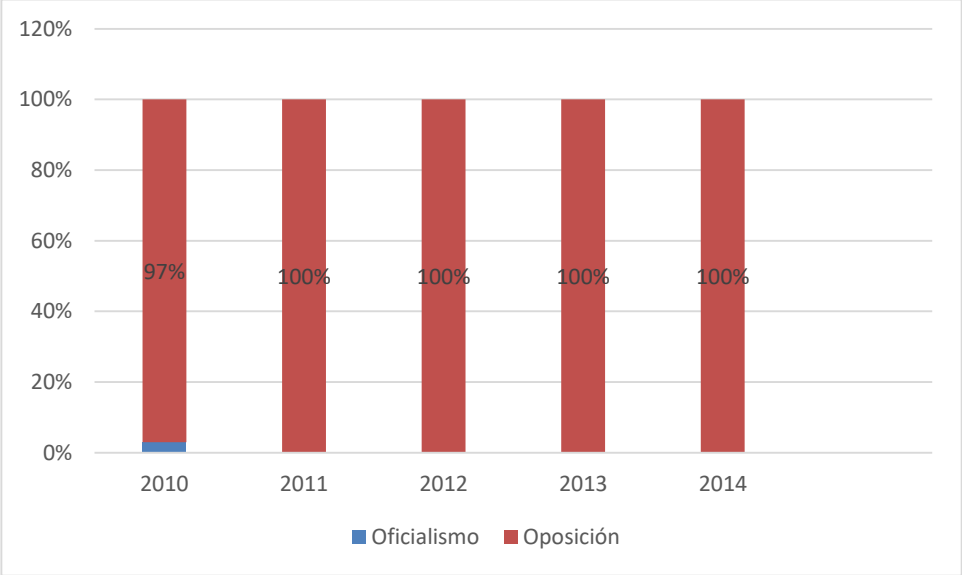


Fuente: elaboración propia a partir de las versiones taquigráficas de las sesiones informativas.

Como revela el gráfico, en ninguno de los años relevados se cumplió con la obligación de las 9 visitas anuales del JGM al Congreso. En los años 2010 y 2012 hubo sólo dos visitas del Jefe de Gabinete al Congreso, mientras que en los años 2011 y 2013 ello ocurrió una única vez. En el año 2014, con la designación del gobernador chaqueño, Jorge Capitanich, las sesiones informativas se hicieron frecuentes y llegaron a ser 8. Por último, durante el 2015, no se llevó a cabo ninguna visita informativa del JGM.

Otro dato a destacar es que durante las sesiones informativas realizadas en el periodo 2010-2015, como lo muestra el gráfico 8, la mayor cantidad de preguntas fue realizada por legisladores opositores al gobierno de turno.

Gráfico 8 Distribución del total de preguntas entre oficialistas y opositores en ambas cámaras, 2010-2014



Fuente: elaboración propia a partir de las versiones taquigráficas de las sesiones informativas.

El gráfico 8 muestra sólo en el año 2010 hubo preguntas al Jefe de Gabinete de Ministros por parte de legisladores del oficialismo, en el resto de los años (2011-2014), todas las consultas fueron realizadas por parte de miembros de la oposición. Esto parece indicar que el mecanismo de formulación de preguntas al JGM es fundamentalmente un instrumento de la oposición para controlar al gobierno o buscar imponer determinados temas en la agenda pública. La evolución anual de la distribución de las preguntas entre oficialismo y oposición indica un bajo nivel de presencia de preguntas del oficialismo al JGM (Aquilino, Arena, Rubio, & Scolari, 2019, pág. 9). A continuación, mostraremos en dos cuadros, las consultas que se realizaron al Jefe de Gabinete sobre la accesibilidad física y el cupo laboral durante 2010-2015, indicando el nivel de respuesta recibido.

Cuadro 17 Consultas al Jefe de Gabinete de Ministros sobre cupo laboral, en sesiones informativas entre 2010-2014

Año	Informe	Cámara	Cupo laboral	Respuesta
2010	77, junio	Senado	No hubo	-

	78, septiembre	Diputados	67.c. consulta sobre acciones para cumplir el cupo	No se responde
2011	79, mayo	Senado	No hubo	-
2012	80, mayo	Senado	No hubo	-
2012	81, julio	Diputados	37. consulta sobre cupo laboral en empresas de servicios públicos y en el Ejecutivo	Respuesta parcial
2013	82, junio	Senado	367.d. se indaga sobre acciones para cumplimentar el cupo y se solicita listado de instituciones que no han informado sobre su planta de personal	Respuesta parcial
2014	83, marzo	Senado	842. consulta sobre acciones para cumplimentar el cupo	No se responde
	84, abril	Diputados	No hubo	-
	85, mayo	Senado	No hubo	-
	86, junio	Diputados	551. consulta sobre cumplimiento del cupo y sanciones a quienes lo incumplen	Respuesta parcial
	87, agosto	Senado	292. consulta sobre cómo se cumplir con el cupo	Respuesta parcial
	88, septiembre	Diputados	No hubo	-

	89, octubre	Senado	276. consulta sobre cumplimiento del cupo en empresas de servicios públicos	No se responde
	90, noviembre	Diputados	No hubo	-

Fuente: elaboración propia en base a los informes del Jefe de Gabinete de Ministros

Cuadro 18 Consultas al Jefe de Gabinete de Ministros sobre accesibilidad en el transporte, en sesiones informativas entre 2010-2014

Año	Informe	Cámara	Accesibilidad en el transporte ferroviario	Respuesta
2010	77, junio	Senado	No hubo	-
	78, septiembre	Diputados	194. consulta sobre falta de accesibilidad	Se informe el plan de obras vigente
2011	79, mayo	Senado	No hubo	-
2012	80, mayo	Senado	No hubo	-
2012	81, julio	Diputados	43.x. indaga sobre nivel de accesibilidad de estaciones ferroviarias	No se responde
2013	82, junio	Senado	367.j. se indaga sobre nivel de accesibilidad del transporte ferroviario	No se responde
2014	83, marzo	Senado	844. se consulta sobre nivel de accesibilidad de transporte ferroviario de pasajeros de larga	Respuesta parcial

			distancia	
	84, abril	Diputados	No hubo	-
	85, mayo	Senado	No hubo	-
	86, junio	Diputados	No hubo	-
	87, agosto	Senado	No hubo	-
	88, septiembre	Diputados	339. Rol de contralor de la CNRT sobre accesibilidad	Respuesta parcial
	89, octubre	Senado	244. Se pide precisiones sobre estaciones que cumplen normativa y sí se han detectado incumplimientos	No se responde
	90, noviembre	Diputados	No hubo	-

Fuente: elaboración propia en base a los informes del Jefe de Gabinete de Ministros

En informe 77, llevado a cabo en junio de 2010 ante el Honorable Senado, no se han registrado consultas sobre el cumplimiento del cupo laboral del 4% para personas con discapacidad o sobre la falta de accesibilidad en el transporte ferroviario (Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2010).

En el informe 78, llevado a cabo en septiembre de 2010 ante la Honorable Cámara de Diputados, se destaca la pregunta 67, donde se consulta “qué acciones se realizan al respecto (del cupo laboral)” y qué relevamientos para controlar su cumplimiento se llevaron a cabo (Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2010, pág. 180). La pregunta no mereció respuesta alguna por parte del JGM en el informe. También se destaca la pregunta 194, donde se consulta sobre las razones por las cuáles el sistema de transporte público no cumple con la normativa de accesibilidad. Al respecto, se informa que se encuentran

obras de remodelación de estaciones en ejecución, las cuales contemplan la normativa de accesibilidad (Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2010, pág. 568)

En tanto en el informe 79, llevado a cabo en mayo de 2011, como en el informe 80, de mayo de 2012, ambos ante el Honorable Senado, no se registraron consultas sobre el cumplimiento del cupo laboral del 4% para personas con discapacidad o sobre accesibilidad en el transporte (Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2011) (Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2012).

En julio de 2012 se llevó a cabo el informe 81 ante la Honorable Cámara de Diputados. En el mismo se interrogó sobre el nivel de accesibilidad de las estaciones del transporte ferroviario pero las autoridades evitaron dar respuesta (Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2012, pág. 103). Respecto del cupo laboral, se pregunta sobre su efectivo cumplimiento por parte de las empresas privadas concesionarias de servicios públicos; no se respondió la consulta. Respecto de la inclusión laboral en el Ejecutivo, el JGM indicó remitirse a los informes semestrales elaborados por la Oficina de Empleo Público, sin dar mayores precisiones (Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2012, págs. 83-84).

La única sesión informativa que se realizó en el año 2013 fue durante el mes de junio ante el Senado. En la pregunta 367, inciso d, se indagó sobre las acciones que el Gobierno llevó a cabo para cumplimentar el cupo. Sobre este punto, el JGM puntualizó los diferentes convenios colectivos de trabajo donde se trabaja en cláusulas de “igualdad trato y no discriminación” y precisó que la Armada Argentina, la ANSES y la AFIP cuentan con programas de inclusión laboral propios para el colectivo con discapacidad. También se solicitó el listado de instituciones que no informaron sobre su planta de personal pero no se da respuesta (Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2013,

págs. 792-793). Ante la consulta sobre el nivel de accesibilidad de las líneas ferroviarias de pasajeros, no se obtuvo respuesta (Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2013, pág. 788).

En 2014, se llevaron a cabo ocho sesiones informativas ante el Congreso. La primera se realizó en marzo frente al Senado, donde se preguntó al JGM sobre las acciones tomadas por el Gobierno para cumplimentar el cupo, pero no se brindó respuesta (Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2014, pág. 818). Asimismo, se preguntó sobre el nivel de accesibilidad de las líneas ferroviarias de pasajeros de larga distancia; el JGM se limitó a confirmar que ninguna cumple con todas las pautas normadas para eliminar las barreras arquitectónicas (Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2014, págs. 819-821).

Las siguientes dos visitas del Jefe de Gabinete al Congreso se llevaron a cabo en abril en la Honorable Cámara de Diputados y en mayo en el Senado. En estos informe, el N° 84 y 85, no se realizaron consultas sobre la accesibilidad y el transporte ni sobre el cupo laboral (Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2014). En junio, en el informe 86, los legisladores y legisladoras sólo preguntaron sobre el cumplimiento del cupo laboral y sobre las sanciones aplicadas a aquellos organismos que lo incumplieron. EL JGM remitió a los informes semestrales y precisó que sólo el 1,02% de los trabajadores y trabajadoras del total en las jurisdicciones ministeriales eran personas con discapacidad. No dijo nada sobre quienes incumplen el cupo y sobre las sanciones aplicadas en ese sentido (Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2014, pág. 861).

En el informe 87, de agosto de 2014, los senadores y senadoras consultaron sobre las medidas para garantizar el porcentaje comprometido y el JGM les informó que “se ha comenzado ya desde el año pasado a determinar la reserva de puestos de trabajo en la que solo puedan participar de los concursos para ingreso de personal a personas con discapacidad certificada. Asimismo se está instando desde la

Jefatura de Gabinete de Ministros, a todos los organismos del Estado Nacional, que informe los cargos ocupados y sus proyecciones en el año para dar cumplimiento al cupo requerido por Ley". (Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2014, págs. 109-110). No hubo consultas sobre la accesibilidad física en el transporte en este documento.

En septiembre de ese mismo año se realizó la visita del Jefe de Gabinete a la Cámara de Diputados. En este informe, el N° 88, no hay interrogantes sobre el cupo laboral pero sí sobre las acciones que llevó a cabo la Comisión Nacional de Regulación del Transporte para: "1) verificar el cumplimiento de las normas relativas a la accesibilidad, tomando las medidas correspondientes a fin de dar cumplimiento a la citada normativa. 2) verificar la situación edilicia, de infraestructura general y las instalaciones, en todo lo que se refiere a seguridad y comodidad de los usuarios del servicio público de transporte ferroviario" (Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2014, págs. 111-112). Sobre ello, se informó que la Comisión Nacional de Regulación del Transporte ejerce "la supervisión de todas aquellas obras de inversión en materia de accesibilidad -tanto en estaciones como en material rodante-, verificando previamente el cumplimiento de la normativa vigente" y se remite un listado de las obras en ejecución en las líneas ferroviarias, donde la mayoría se refieren a "pintura general" de diversas estaciones (Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2014, págs. 113-114).

El Senado recibió por última vez al Jefe de Gabinete en octubre, donde las y los legisladores pidieron la identificación de las estaciones del sistema ferroviario que cumplen con la normativa de accesibilidad, las que no lo hacen y las sanciones y/o multas que se aplicaron en ese sentido. El gobierno no brindó ninguna precisión requerida y explicó -a grandes rasgos- que las líneas ferroviarias no cumplen con la normativa de accesibilidad y que la CNRT ha cursado una serie de notas instando, tanto a los Municipios involucrados en la operación, como la

Administradora de Infraestructura Ferroviaria Sociedad del Estado(A.DI.F.S.E.), la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (S.O.F.S.E.) y “Organismos especializados en la materia de las diferentes Provincias, a comenzar a coordinar acciones en pos de realizar las obras necesarias para la modernización de las estaciones ferroviarias” (Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2014, pág. 39). Respecto del cupo laboral, en este informe se consulta sobre el nivel de cumplimiento del mismo en empresas privadas concesionarias de servicios públicos pero no se obtuvo una respuesta adecuada.

Por último, en noviembre de 2014, la Cámara de Diputados llevó a cabo la sesión informativa N° 90, pero no hubo preguntas sobre el cupo laboral o la accesibilidad en el transporte.

Informe del Estado de la Nación

El Poder Ejecutivo es responsable de la apertura anual de las sesiones del Congreso. Cada año, el Presidente presenta el Informe del Estado de la Nación. En él, se espera que el Presidente informe sobre el estado de la nación, las reformas comprometidas en la Constitución y sobre las medidas que él o ella considere necesarias (CIPPEC, 2007, pág. 20).

En la Memoria de 2010 no se da cuenta del cumplimiento del cupo laboral, sólo se menciona que el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas había incorporado “agentes con alguna discapacidad, con el objeto de alcanzar el cupo establecido por ley” (Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2011, pág. 182). Asimismo, se informa que la CONADIS ha coordinado“ acciones con organismos de competencia para lograr la accesibilidad al medio urbano, edilicio, del transporte y las comunicaciones con el fin de alcanzar la integración social de las personas con movilidad y/o comunicación reducida en ámbitos

nacionales, provinciales y municipales" (Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2011, pág. 1076).

En la Memoria de 2011 no se habla de ninguna de los dos temas (Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2012).

En la Memoria del año 2012 se informa sobre la puesta en funcionamiento de planes de inclusión educativa y laboral de personas con discapacidad en el ámbito privado pero no se da cuenta del nivel de cumplimiento del cupo laboral del 4% ni de las acciones llevadas a cabo para tal objetivo. Respecto de la accesibilidad en el transporte se explica que CONADIS fortaleció y promovió el cumplimiento de la Ley de Accesibilidad en lo relativo al transporte automotor de pasajeros urbano pero no menciona a los servicios ferroviarios (Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2013, pág. 483).

La Memoria de 2013 tampoco brinda información sobre el cumplimiento del cupo laboral. Respecto de la accesibilidad en el transporte, CONADIS explicó que se firmaron acuerdos de colaboración institucionales: "con la Secretaría de Transporte del Ministerio de Interior y Transporte, a fin de planificar políticas destinadas a promover acciones de accesibilidad al transporte (Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2014, pág. 47).

En la Memoria correspondiente a 2014, CONADIS precisó que firmó un acta acuerdo sobre asesoramiento en accesibilidad con la Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado, "SOFSE"; la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado, "ADIFSE"; y la Administradora de Recursos Humanos Ferroviarios, "ARHF" (Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2015, págs. 687-688), pero no se informan las obras necesarias para asegurar la accesibilidad física en el transporte ferroviario. Respecto de la inclusión laboral, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social informó que se abrió una convocatoria para cubrir 7.500 vacantes en la Administración Pública

Nacional y, “ante el incremento de la convocatoria de Reservas de Puestos para Personas con Discapacidad en los cargos de la Administración Pública, se ha destinado personal de la Oficina de Empleo y otras áreas de la Dirección, para la realización de Veedurías, según la Ley Nº 22.431 y sus modificaciones, así como también para las acciones de Experto, designado por el Secretario de Empleo del MTEySS” (Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2015, pág. 404).

Por último, en la Memoria del año 2015, presentada ante la Asamblea Legislativa el 1 de enero de 2016, el Gobierno no brindo información sobre el estado de la accesibilidad del transporte ferroviario ni sobre el cumplimiento del cupo laboral del 4% para PCD (Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2016).

Auditoría General de la Nación

La Auditoría General de la Nación (AGN) ofrece asistencia técnica al Congreso y está a cargo del control externo del sector público nacional. En otras palabras, es responsable de realizar la auditoría de las operaciones financieras y gerenciales de los ministerios, secretarías y otros organismos de gobierno. Según establece el artículo 85 de la Constitución Nacional, el Presidente de la Auditoría General de la Nación es propuesto por el mayor partido opositor en el Congreso. El directorio de la AGN se compone de su Presidente y otros seis auditores generales, que son designados por el Congreso (tres por cada cámara, dos en representación de la mayoría partidaria y el resto en representación de la primera minoría partidaria). Se espera que la AGN controle la legalidad de los gastos públicos y su gestión, y que lleve a cabo auditorías de las administraciones públicas centralizadas y descentralizadas. Realiza informes públicos que presentan los resultados y conclusiones de las auditorías y debe proporcionar un informe legal y financiero sobre el gasto presupuestario anual. El plan de la AGN para controlar a los organismos del sector público nacional, junto con cada

informe de auditoría, se presenta a una comisión especial del Congreso, integrada tanto por diputados y senadores. La Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas es responsable de investigar en detalle las finanzas del sector público y de la administración, y de facilitar una comunicación fluida entre el Congreso y la AGN. La Auditoría ofrece asesoramiento técnico en materia de supervisión y administración de auditorías, pero no puede imponer sanciones o presentar una demanda en la Corte Penal. La AGN tampoco puede obligar a los organismos a darle información. Si se detectan irregularidades durante la auditoría que sugieran mala gestión o fraude, lo único que puede hacer la AGN es informarlo al Congreso. Luego, corresponde a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas la decisión de cómo proceder. La CPMRC puede adoptar una serie de medidas, que van desde la presentación de una demanda, solicitar más información a los organismos correspondientes, ordenar una evaluación de sus responsabilidades y daño fiscal e informar a los organismos anti corrupción, o presentar una demanda ante la Cámara Nacional de Apelaciones (CIPPEC, 2007, pág. 20).

Durante el período 2010-2015, la AGN realizó auditorías respecto de las dos temáticas seleccionadas en este trabajo. Como ya destacamos en el capítulo 3, la Auditoría General de la Nación realizó dos informes, aprobados por actuaciones N° 476/2006 y N° 132/08, donde se constató que el "sistema ferroviario no es apto para ser utilizado en forma autónoma por personas con capacidades diferentes, especialmente por usuarios que se trasladan en sillas de ruedas" (Auditoría General de la Nación, 2008, pág. 49). Respecto a la inclusión laboral, la AGN auditó el Programa de Inserción Laboral para Trabajadores con Discapacidad en los años 2013 y 2014. La misma expone las debilidades y limitaciones de este programa, como la falta de un organigrama de la unidad operativa a cargo, la "limitación en la desagregación a nivel presupuestario", la "ausencia de ponderaciones

sobre la razonabilidad de los recursos humanos aplicados al efecto, y la consecuente complejidad para determinar adecuados niveles de capacidad operativa y de gestión" (Nación, Informe de Auditoría: "Programa de inserción laboral para trabajadores con discapacidad", 2016). Este informe de auditoría fue aprobado por Resolución de AGN N° 212/2016 y enviado a la Comisión Bicameral Permanente Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas del Congreso de la Nación en octubre de 2016. Un año más tarde, en noviembre de 2017, esta comisión puso en consideración el informe y, en vez de realizar acciones para asegurar la corrección de las deficiencias detectadas, emitió un dictamen recomendando su remisión al archivo (Comisión Bicameral Permanente Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas del Congreso de la Nación, 2017). Desde entonces y hasta mediados de 2019, ninguna cámara del Congreso había tratado ni considerado este dictamen.

Defensoría del Pueblo de la Nación

El Defensor del Pueblo es una figura creada en diciembre de 1993 a través de la Ley 24.284, e incorporada a la Constitución Nacional (CN) en la reforma del año 1994. La Defensoría es el órgano independiente instituido bajo la órbita del Poder Legislativo Nacional cuya misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas (artículo 86, CN). La carta magna reconoce a la Defensoría autonomía funcional, es decir, independencia para fijar sus objetivos y líneas de acción. Si bien hay bibliografía que define a la Defensoría del Pueblo de la Nación como parte de la red de instituciones la rendición de cuentas horizontal (O´Donnell, 2001) (Mainwaring & Welna, 2003); ésta carece de autoridad para imponer sanciones y, en cambio, tiende a representar intereses sociales, lo cual pone a estos órganos en el límite entre la rendición de

cuentas horizontal y vertical de rendición de cuentas (CIPPEC, 2007, pág. 22).

El rol de la Defensoría es trascendental en la protección de derechos humanos. Subyace a ello el entendimiento de que la Defensoría debe concebirse como institución receptiva a la demanda ciudadana, una agencia pública capaz de acotar la brecha entre los ciudadanos y las instituciones de la democracia representativa. Ante todo, la Defensoría es una institución nacional de derechos humanos que, en los términos planteados por el Sistema de Naciones Unidas, tiene el mandato de monitorear permanentemente toda situación vulneratoria de los derechos humanos; asesorar y cooperar con los poderes de Estado e instancias competentes en toda acción destinada a prevenir y subsanar dichas situaciones; mantener una relación permanente con organizaciones de la sociedad civil y el Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos; y educar e informar en materia de derechos humanos (Pilo & Cornejo, 2017).

En el año 2009, el entonces titular de la Defensoría, Eduardo Mondino, renunció como a su cargo para ser candidato a senador nacional por la provincia de Córdoba (Infobae, 2009). La institución quedó a cargo del organismo el defensor adjunto, Anselmo Sella, hasta la finalización de su mandato, en diciembre de 2013. Desde entonces el *ombudsman* está acéfalo y no se ha iniciado el proceso para la designación de su nuevo titular. Por ello, organizaciones de la sociedad civil[43] han manifestado públicamente la exigencia de la designación del Defensor del Pueblo de la Nación y solicitaron la apertura de un proceso transparente y participativo que concluya con la actual situación de acefalía. En octubre de 2014, estas organizaciones se presentaron ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en audiencia temática para llamar la atención sobre la falta de designación del

[43]Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y la Fundación Poder Ciudadano

Defensor del Pueblo y su impacto para la vigencia de los derechos humanos en Argentina. En febrero de 2015, presentaron una acción de amparo contra las cámaras del Congreso para que a través de su Comisión Bicameral de la Defensoría del Pueblo inicien el proceso de designación del Defensor. En agosto de 2016, la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal (Sala III) dictó en dicha causa un fallo en el que exhorta a la Cámara de Diputados y al Senado de la Nación a nombrar al Defensor del Pueblo (Asociación por los Derechos Civiles y otros c/ en- Honorable Cámara de Senadores de la Nacion y otro s/ amparo ley 16.986, 2018). Sin embargo, a mediados de 2019, este proceso no se había completado y la Defensoría seguía acéfala.

Desde el punto de vista administrativo, Lopreite explica que son dos las modalidades básicas a través de las cuales puede intervenir el ombudsman. Puede hacerlo, frente a la queja planteada de manera individual o colectiva por la ciudadanía, o bien puede hacerlo de oficio de acuerdo al art. 14 de la Ley N° 24.284. Precisamente uno de los recursos fundamentales que tiene el DPN, a través del cual manifiesta su autonomía de intervención respecto de cualquier tercero interesado en los casos, está constituido por la posibilidad de iniciar actuaciones de oficio. Las mismas se caracterizan por la facultad del DPN, de iniciar investigaciones, solicitar pedidos de informes a organismos controlados, o bien efectuar recomendaciones sobre distintos cursos de acción. En la medida en que uno de los mandatos legales que tiene el DPN explícito en el art. 15 de la Ley N° 24.284, señala que el ombudsman debe prestar especial atención a las fallas y errores “sistemáticos” presentes en la Administración, la actuación de oficio se convierte en un instrumento indispensable (Lopreite, 2000). En una entrevista, la Dra. Cecilia Pazos, responsable del Área de Discapacidad de la Defensoría del Pueblo de la Nación, nos confirmó que –ante una decisión administrativa obstructiva de un derecho-, el “Defensor no tiene competencia para modificarla, sustituirla o dejarla sin efecto, pero sí para proponer una modificación de

la misma". Las resoluciones que se emiten son sólo propositivas, con el objetivo de persuadir con fuerte fundamento," se advierte de la potencial o inminente vulneración de un derecho, pero no hay en esas resoluciones una "manda" (como sí ocurre con la justicia) por ende, los organismos suelen ser proclives a no dar una respuesta satisfactoria […] y si esto ocurre cabe poner la recomendación y los antecedentes en conocimiento del Ministro del Área o Superior Jerárquico de que se trate e incluir el tema en el Informe Anual al Congreso de la Nación" (Pazos, 2018).

En la medida que el ombudsman es una organización que rinde cuentas ante el Congreso de la Nación, experiencias en diversos países han demostrado que su efectividad depende de la atención que el parlamento ponga en su acción, generando una sólida relación con el congreso a través de un mayor protagonismo de los legisladores en el control de la administración. Como ejemplo, en el caso de Australia, una buena interacción entre los miembros del congreso y los ombudsman no han debilitado el papel del poder legislativo sino que lo han fortalecido (Lee, 1991). Otros estudios como el de los ombudsman nórdico y español destacan la importancia de la rendición anual del Defensor ante el poder legislativo. Esto se traduce en un fuerte control que ejerce el parlamento sobre el ombdusman (Rowat, 1973, pág. 82). En el caso argentino, el art. 31 de la Ley 24.284 señala que "El Defensor del Pueblo dará cuenta anualmente a las Cámaras de la labor realizada en un informe que les presentará antes del 31 de Mayo de cada año". De facto la presentación se realiza ante los miembros de la Comisión Bicameral, y no ante la Asamblea Legislativa, lo que presenta una restricción importante que lo diferencia de la figura clásica.

Durante el período 2010-2015, la DPN no ha emitido resoluciones sobre el incumplimiento del cupo laboral en la Administración Pública. Sin embargo, sí ha abordado la falta de accesibilidad física en el transporte ferroviario. Mediante la Resolución N° 45 de 2014, la Defensoría del

Pueblo exhortó al Ministerio de Interior y Transporte de la Nación por las condiciones de accesibilidad en las estaciones Vicente López, Olivos, La Lucila y Acassuso de la línea ferroviaria Mitre, para el uso del servicio ferroviario por parte de personas con movilidad y/o comunicación reducida (Defensoría del Pueblo de la Nación, 2014). Si bien esta fue el único caso sobre el que la Defensoría emitió una resolución, los informes anuales revelan un gran interés de esta institución por la temática de la accesibilidad en el transporte, particularmente a través de acciones judiciales. En el siguiente cuadro, presentamos las acciones que llevó a cabo la Defensoría del Pueblo de la Nación sobre accesibilidad física y cupo laboral, en el período 2010-2015.

Cuadro 19 Acciones de la Defensoría del Pueblo de la Nación, sobre accesibilidad física y cupo laboral, 2010-2015

Año	Accesibilidad en el transporte ferroviario	Cupo laboral
2010	Inspecciones	Seguimiento de proyecto de decreto reglamentario
2011	Pedidos de informes al Ejecutivo	Seguimiento del cupo laboral. Actuaciones para la inclusión en ANSES
2012	Inspecciones	Reclamo a la ANSES por inclusión laboral
2013	Inspecciones	Pedidos de informes al Ejecutivo
2014	Inspecciones. Resolución N° 45/2014 que exhorta a las autoridades por falta de accesibilidad	Pedidos de informes al Ejecutivo

2015	Inspecciones	Se intima a organismo a la contratación de joven con discapacidad

Fuente: elaboración propia en base a los informes anuales de la Defensoría del Pueblo de la Nación.

En el Informe del año 2010, no se registran denuncias o reclamos sobre la falta de accesibilidad física o incumplimiento del cupo laboral. Sin embargo, la institución expresó su preocupación por la falta de reglamentación de la ley del cupo laboral y realizó un seguimiento del proyecto de decreto reglamentario (Defensoría del Pueblo de la Nación, 2011, pág. 13). Y realizó inspecciones del estado del sistema ferroviario y detectó un "inadecuado estado de las unidades" y "deficiencias en la infraestructura de las estaciones ferroviarias" (Defensoría del Pueblo de la Nación, 2011, pág. 181).

En el Informe del año 2011, se destaca la iniciación de tres actuaciones para efectuar el seguimiento de la aplicación del Decreto Nº 312/10, reglamentario del cupo laboral para personas con discapacidad en la administración pública nacional. Ante reclamos de su incumplimiento, la Defensoría tramitó actuaciones referidas a adscripciones laborales e inconvenientes sufridos por personas con discapacidad en diversas Unidades de Atención Integral (UDAI) de la ANSES (Defensoría del Pueblo de la Nación, 2012, pág. 238). Respecto de la falta de accesibilidad en el transporte ferroviario, se presentaron pedidos de informes ante la Secretaría de Trabajo.

En el año 2012, mediante Resolución Nº 89/12, la DPN le recordó al Secretario de Transporte de la Nación su deber legal de reglamentar las penalidades para los operadores de transporte que no cumplan con la normativa de accesibilidad. Asimismo, se realizó un relevamiento de la infraestructura y el material rodante de los diferentes ramales de la línea

Roca de trenes, donde se pudo constatar la falta de accesibilidad física (Defensoría del Pueblo de la Nación, 2013, págs. 170-177). Respecto de la inclusión laboral, la Defensoría reclama a la ANSES el cumplimiento del cupo laboral y la contratación de la persona que el año anterior había solicitado su incorporación al organismo.

Durante el año 2013, la DPN recibió la denuncia de un ciudadano acerca de la ausencia de rampas que faciliten el acceso a la Estación Quilmes del ferrocarril Roca. Por ello, se procedió a realizar un relevamiento en dicha estación, debido a que los profesionales de la empresa informaron que “no resulta factible la construcción de una rampa que llegue al andén “isla” (andenes 2 y 3 (Defensoría del Pueblo de la Nación, 2014, pág. 47). Esta institución también tramitó alrededor de 81 expedientes solicitando información al Ejecutivo, entre las cuales se destacan aquellas sobre la dificultad de ingreso al ámbito laboral público, en función del cupo de vacantes del 4%. Esta información es utilizada para elaborar “un informe o recomendación futura” (Defensoría del Pueblo de la Nación, 2014, pág. 48).

En el año 2014, la DPN continuó trabajando en la denuncia recibida el año anterior sobre la falta de accesibilidad en la estación Quilmes. Se efectuaron diversas verificaciones en la estación Quilmes en las que efectivamente se pudo constatar que la estación no poseía condiciones de accesibilidad para las personas con movilidad reducida. Luego de varias solicitudes a la Secretaría de Transportes, se construyó la rampa necesaria (Defensoría del Pueblo de la Nación, 2015, pág. 119). También se relevaron las condiciones de accesibilidad para personas con discapacidad y/o movilidad reducida en las Estaciones Vicente López, Olivos, La Lucila y Acasos del Ramal Retiro-Tigre de la Línea Mitre. Ante las falencias detectadas, mediante la Resolución N° 45/2014, la Defensoría del Pueblo exhortó al Ministerio de Interior y Transporte de la Nación por las condiciones de accesibilidad en la línea ferroviaria Mitre, (Defensoría del Pueblo de la Nación, 2014). Respecto del cupo

laboral, el *ombudsman* tomó conocimiento de la de la Disposición Administrativa Nº 609/14 que autorizó a la cobertura de 7500 cargos vacantes en la Administración Pública y decidió solicitar información sobre cómo se aseguraría la reserva del 4% para personas con discapacidad (Defensoría del Pueblo de la Nación, 2015, pág. 204).

Finalmente, en el año 2015, la Oficina por los Derechos de las Personas con Discapacidad tomó contactó con redes de vecinos de la línea Mitre y, a partir de ello, se relevaron cada una de las estaciones del citado ramal, incluida la Estación Terminal Retiro, y se documentó con fotografías de los espacios inaccesibles y se elaboraron tres informes enviados a las autoridades nacionales (Defensoría del Pueblo de la Nación, 2016, págs. 201-202). También continuó reclamando por la denuncia recibida años anterior, sobre la negativa de ANSES de contratar un joven con discapacidad intelectual. Ante la falta de respuesta, la respuesta elusiva o la negativa, se tomó la determinación de concurrir a una dependencia para tomar conocimiento de los impedimentos para dar una respuesta al ciudadano/a reclamante. Este acercamiento permitió verificar el desconocimiento del funcionario entrevistado del área de recursos humanos en la aplicación concreta de la norma, y se logró su contratación (Defensoría del Pueblo de la Nación, 2016, pág. 204).

Si bien el ombudsman cumplió mediante la presentación de dichos informes con la rendición de cuentas al Honorable Congreso de la Nación, a la que está obligado constitucionalmente- esto no se tradujo en modificaciones sustantivas ni sanción de nuevas leyes por parte del Legislativo. Una posible explicación a esta situación está dada por la función eminentemente “formal” de la Comisión. Aunque es una comisión de enlace entre el DPN y los legisladores, la misma no establece una relación fluida con otras comisiones a partir de los temas que presenta el DPN, como por ejemplo, con las de control de los Entes o seguimiento de las privatizaciones. Tampoco se reúne periódicamente para tratar temas

vinculados a las presentaciones que realiza el Defensor, ni lo consulta durante el transcurso del año con respecto a su actuación. De acuerdo a manifestaciones efectuadas por el propio Dr. Maiorano, los miembros de la Comisión Bicameral nunca manifestaron interés en las actividades del Defensor. “Nunca los vi a todos juntos”, sostuvo, en referencia a los miembros de la Comisión (Lopreite, 2000, pág. 8).

Además de la presentación del informe anual, de carácter general, uno de los instrumentos que tiene la Defensoría y que le permitirían funcionar como correa de transmisión de la información vinculada a la problemática que afecta a los ciudadanos, es la presentación de los informes especiales ante las cámaras legislativas y el recurso de la iniciativa legislativa que ello podría implicar. Al respecto, en el período 2010-2015, no se han realizado Informes especiales sobre discapacidad, ni se han presentado iniciativas legislativas.

Las tres acciones judiciales iniciadas por la Defensoría sobre el estado del servicio ferroviario (las cuales analizaremos en el capítulo octavo), se iniciaron en 2015, luego de la conocida “tragedia de Once”. El 22 de febrero de 2012, un tren de la línea Sarmiento chocó contra el tope de la Estación Terminal de Once, en la Ciudad de Buenos Aires, ocasionando la muerte de 51 personas e hiriendo a otras 676 (La Nación, 2012). Según destacan un conjunto de organizaciones de la sociedad civil ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la falta de nombramiento del Defensor del Pueblo, este suceso explica el cambio de acción del *ombudsman*. En concreto, explican que hasta entonces, la Defensoría “no tuvo un rol proactivo, limitando su actuación al seguimiento de causas iniciadas con anterioridad al accidente mencionado, y a un pedido de informe en el marco de una de ellas, solicitando a la empresa vencida un detalle del plazo de cumplimiento de la sentencia, consistente en obras” (Poder Ciudadano; ACIJ; ADC; FARN; INECIP, 2014, págs. 16-17).

Conclusiones.

A diferencia de la literatura estadounidense que supone control institucional del Congreso sobre el Ejecutivo a partir de los posibles incentivos que pudieran tener los legisladores, el caso argentino al estar atravesado por la lógica gobierno-oposición tiende a desalentar la función de control. En este marco, las comisiones parlamentarias no operan como agentes de las Cámaras, sino que acaban siendo agentes del Poder Ejecutivo. Ello impacta directamente en la efectividad del control parlamentario porque el partido de gobierno, en tanto controlado, es quien administra su propio proceso de monitoreo en el Parlamento.

En este capítulo, hemos analizado el funcionamiento del Parlamento a través de dos variables independientes (permanencia y composición), en seis comisiones parlamentarias, con competencia en la accesibilidad física en el transporte y la inclusión laboral. Detectamos que cuatro de ellas registraron una alta *seniority* (más antigüedad) en el período 2010-2015: las comisiones de Infraestructura, Vivienda y Transporte y de Trabajo y Previsión Social, del Honorable Senado, y las comisiones de Transportes y de Legislación del trabajo, de la Honorable Cámara de Diputados. Debemos tener presente que esta alta *señority* no son la regla general del Congreso sino, más bien, una excepción, ya que la baja tasa de reelección en el Congreso argentino es más baja que la media en el mundo.

Respecto de la composición partidaria de las comisiones legislativas, nuestro análisis encontró que las comisiones consideradas "críticas" o importantes (las mismas que mostraron alta *señority*) fueron dominadas por el oficialismo, casi en su totalidad, y que las restantes dos comisiones (Población en la Cámara alta y Discapacidad en la Cámara baja) fueron cedidas a la oposición. Ello ha impactado negativamente en el control parlamentario, limitando la tarea de control de las y los legisladores. En el período 2010-2015, se registraron diecisiete pedidos de informes presentados en la Cámara de Diputados y catorce en el

Senado, todos ellos impulsados por legisladoras y legisladores de la oposición. Sólo cuatro de los diecisiete fueron aprobados en Diputados, precisamente, durante el dominio de la oposición en la comisión de discapacidad. En el Senado, en cambio, ninguno de los catorce pedidos de informes presentados fue aprobado.

Como revelaron las fuentes parlamentarias, la falta de accesibilidad física y el cupo laboral para personas con discapacidad no fueron temas relevantes de la agenda legislativa. Y, en la práctica del control parlamentario, la alta *señority* y la dominación oficialista en las comisiones "críticas", convirtieron a las comisiones legislativas en agentes del Poder Ejecutivo. Sólo las y los legisladores de la oposición intentaron ejercer la función de control horizontal asignada, constitucional y reglamentariamente, al Congreso, pero el oficialismo lo impidió.

Por último, nos parece relevante destacar que existen instrumentos parlamentarios que podrían mejorar y fortalecer el rol de control del Congreso en Argentina, a la luz de experiencias europeas. Por ejemplo, el "Question Time" (o Tiempo de Preguntas), que se instituyó en el Parlamento Británico en 1849, es el mecanismo por el cual las y los legisladores pueden realizar periódicamente preguntas a los miembros del gabinete. Estas preguntas pueden ser escritas o de forma oral, en las citas semanales de los ministros a las cámaras legislativas, y están permitidas las repreguntas para profundizar o clarificar las respuestas brindadas. La doctrina ha definido el "Question Time" como un "bombardeo de preguntas" al gabinete británico, constituyéndose en un instrumento de permanente control, con efectos "muy considerables" (Fraga, 1961). Este mecanismo es cualitativamente diferente a la visita mensual al Congreso del Jefe de Gabinete de Ministros, vigente en nuestro país. En primer lugar, porque en el caso argentino, las preguntas se realizan únicamente al ministro coordinador y sólo una vez cada dos meses (un mes por Cámara). La frecuencia de estas visitas tampoco se respetaron, ya que en el período 2010-2015, sólo se concretaron 14 de

las 54 que exigía el artículo 101° de la Constitución Nacional. En el caso británico, el espacio de preguntas para los miembros de gabinete es permanente y se realiza todas las semanas, de lunes a jueves, como una actividad central de las y los legisladores. Finalmente, es importante destacar que el "Question Time" ofrece una celeridad en la respuesta obtenida: cuando la pregunta se realiza de forma escrita, a través de un correo electrónico (y no oral durante el encuentro con el funcionario), se responde por la misma vía en un plazo no mayor a siete días. Sin embargo, el parlamentario puede elegir el día que quiere recibir la respuesta, con un plazo mínimo de dos días desde que la formula. Esta regulación no está formalizada por escrito, sino que se ha constituido en una práctica regular, producto de la tradición. En el Congreso argentino, transcurren al menos tres semanas entre que se formulan los interrogantes y el Jefe de Gabinete envía el cuestionario respondido, siempre y cuando el funcionario inicie el mecanismo informando a las autoridades legislativas que los visitará. El reglamento de la Cámara de Senadores establece que se notifica el inicio del procedimiento el primer día hábil del mes, hasta cinco días después se reciben las preguntas de las y los legisladores y, finalmente, en la última semana del mes, el ministro coordinador debería remitir las respuestas, dos días antes de su visita personal al Congreso.

El sistema de preguntas en el modelo español también tiene características interesantes, similares al británico. Sintéticamente, los artículos 185 a 190 del Reglamento del Congreso de los Diputados habilitan a cada parlamentario a formular preguntas al gobierno y a cada uno de sus miembros, de forma permanente. Aquellos interrogantes que se plantean para ser respondidos de forma oral por los miembros del gabinete en el pleno del cuerpo, se presentan por escrito y son respondidos entre dos y siete días, durante las dos primeras horas de cada sesión ordinaria. Aquellos que se propongan para ser contestados de forma oral en las comisiones cuentan con los mismos plazos, pero

también se pueden dirigir a secretarios y subsecretarios además de los miembros del Gobierno. Por último, existen las preguntas escritas, que cuentan con un plazo de 20 días para su contestación. Se prevé que, en caso de incumplimiento, automáticamente pase a ser respondida de forma oral en la siguiente sesión ordinaria del Congreso. Este procedimiento se complementa con el sistema de solicitud de información establecido de forma reglamentaria.

El Reglamento del Congreso de los Diputados de España faculta a las y los legisladores a recabar los datos, informes o documentos que obren en poder del gobierno. Para ejercer este derecho, el parlamentario presenta la solicitud ante la Presidencia del Congreso y, en un plazo no superior a 30 días, obtener respuesta. Este mecanismo es muy distinto al vigente en el Congreso argentino, el cual ha demostrado funcionar con limitaciones y obstáculos, como mostramos en el capítulo séptimo. Entre ambos sistemas existen dos diferencias y una coincidencia a destacar. En primer término, mientras que en el caso español la facultad de solicitar información recae individualmente sobre cada parlamentario, en Argentina, esa competencia es del cuerpo legislativo, el cual debe aprobar la iniciativa que busca acceder a datos o documentos. En segundo lugar, mientras que en España existe un plazo delimitado para que el requerimiento sea respondido, en el caso argentino no. Finalmente, en ambos casos no se han establecido sanciones ante la falta de respuesta.

En definitiva, fortaleciendo los instrumentos de control parlamentario podría mejorarse la rendición de cuentas horizontal. Contrarrestar el eje gobierno-oposición con instrumentos de una lógica de oficialismo-oposición podría resguardar los derechos y garantizar su ejercicio, contra los abusos de poder.

Capítulo 8. EL CONTROL EN EL PODER JUDICIAL

En función de lo argumentado previamente, la rendición de cuentas horizontal (*accountability horizontal*) es producto de una red de órganos institucionales que se controlan y fiscalizan, y de la existencia de tribunales que en última instancia apliquen la ley (O'Donnell, 1998, pág. 21). En los capítulos tres y cuatro pudimos comprobar que las políticas públicas seleccionadas (aquellas diseñadas para asegurar los derechos sociales a la accesibilidad y el empleo de personas con discapacidad) no fueron cumplimentadas, vulnerando los derechos humanos del colectivo con discapacidad. En el capítulo sexto indagamos sobre el funcionamiento del Ejecutivo y encontramos grandes deficiencias en las instituciones con funciones de contralor (CNRT y CAC en materia de transporte; SIGEN, CONADIS y OD en relación al cupo laboral). En el capítulo séptimo estudiamos cómo funciona el control parlamentario y detectamos que el oficialismo bloqueó los pedidos de informes impulsados por la oposición, que el Jefe de Gabinete no dio respuestas satisfactorias en sus visitas al Congreso y que la temática de discapacidad apenas fue abordada en los informes anuales de gestión presentados ante la Asamblea Legislativa. Las dos instituciones autónomas del Poder Legislativo (AGN y DPN) llevaron a cabo acciones para visibilizar las deficiencias en las políticas públicas de accesibilidad física y cupo laboral, pero éstas no fueron consideradas ni valoradas por parte del Congreso Nacional.

Ahora, en último lugar, analizaremos sobre si la Justicia –como último instrumento para asegurar el respeto y cumplimiento del marco legal- abordó estas temáticas y ejerció su rol en el sistema de *accountability horizontal*. Particularmente, en este capítulo nos proponemos evaluar cuál ha sido el rol de la Justicia a la hora de garantizar los derechos a la accesibilidad en el transporte y la inclusión laboral en el ámbito público. En concreto, presentaremos la organización de la Justicia en Argentina con el fin de comprender su estructura y el rol

de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En segundo término, exploraremos las discusiones teóricas sobre la justiciabilidad y exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. En tercer lugar, analizaremos cuatro casos judiciales referidos a la falta de accesibilidad física en el transporte público en Buenos Aires, para evaluar cuál ha sido nivel de compromiso de este poder con el *accountability*. Finalmente, indagaremos si el Ministerio Público de la Nación, como órgano independiente dentro del sistema de administración de justicia, ha intervenido en esos casos y qué decisiones que ha tomado. Para ello, utilizaremos diferentes fuentes, tales como bibliografía especializada, informes de organismos públicos, entrevistas a informantes claves, publicaciones periodísticas y –centralmente- expedientes judiciales.

Sistema de Justicia

El sistema de justicia de la República Argentina está compuesto por el Poder Judicial de la Nación y el Poder Judicial de cada una de las provincias. Lo integran también el Ministerio Público (integrado por el Ministerio Público Fiscal y el Ministerio Público de la Defensa) y el Consejo de la Magistratura.

La organización judicial responde al carácter federal del Estado Argentino. De este modo, existe por un lado una Justicia Federal con competencia en todo el país que atiende en materia de estupefacientes, contrabando, evasión fiscal, lavado de dinero, y otros delitos que afectan a la renta y a la seguridad de la Nación. Por otro lado, cada una de las provincias argentinas cuenta con una Justicia provincial que entiende en el tratamiento de los delitos comunes (también denominada justicia ordinaria), con sus propios órganos judiciales y legislación procesal (Blogna Tistuzza, 2018).

El Poder Judicial de la Nación se encuentra conformado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el Consejo de la Magistratura de

la Nación, los Juzgados de Primera Instancia y las Cámaras de Apelaciones. Para asegurar la independencia de los jueces y evitar que sus decisiones se vean influenciadas por cuestiones políticas, las y los jueces de la Corte Suprema y de los tribunales inferiores de la Nación, no pueden "ser removidos de su cargo mientras dure su buena conducta. La remuneración fijada por la ley no podrá ser disminuida mientras dure su desempeño en la función judicial" (Ducoté & Qüerio, 2001, pág. 8).

Este Poder ejerce el control de constitucionalidad[44]a través de un sistema difuso, es decir, corresponde a todos los jueces, sin distinción de categorías, o jurisdicción nacional o provincial, ejercer esa función. En términos concretos, esto significa que cualquier ciudadano o ciudadana puede denunciar la inconstitucionalidad de una norma o la vulneración de un derecho ante cualquier tribunal de primera instancia (tribunal federal si la norma es nacional o tribunal provincial si la norma es sub-nacional). Todas estas sentencias son apelables ante una segunda instancia, conformada por distintas Cámaras Federales de Apelación según el fuero. Y, por último, en la cima de la jerarquía se encuentra la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el máximo tribunal de justicia del país.

Los derechos económicos, sociales y culturales

Los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) son los derechos humanos relativos a las condiciones sociales y económicas básicas necesarias para una vida en dignidad y libertad, y hablan de cuestiones tan básicas como el trabajo, la seguridad social, la salud, la educación, la alimentación, el agua, la vivienda, un medio ambiente adecuado y la cultura. Fueron reconocidos en 1948, por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Puede argumentarse que los derechos civiles y políticos se diferencias respecto a los derechos económicos, sociales y culturales,

[44]El control de constitucionalidad es el mecanismo jurídico por el cual se revisan las normas ordinarias y, en caso, de contradecirse con la Constitución, se invalidan las de rango inferior.

por el supuesto carácter de obligaciones negativas del primer género de derechos, mientras que los DESC implicarían el nacimiento de obligaciones positivas que en la mayoría de los casos deben solventarse con recursos del erario público (Hayek, 1973). De acuerdo a esta posición, las obligaciones negativas se agotarían en un “no hacer” por parte del Estado: no detener arbitrariamente a las personas, no aplicar penas sin juicio previo, no restringir la libertad de expresión, no violar la correspondencia ni los papeles privados, no interferir con la propiedad privada, etc. Por el contrario, la estructura de los derechos económicos, sociales y culturales se caracterizaría por obligar al Estado a hacer, es decir, a brindar prestaciones positivas: proveer servicios de salud, asegurar la educación, a sostener el patrimonio cultural y artístico de la comunidad. En el primer caso, bastaría con limitar la actividad del Estado, prohibiéndole su actuación en algunas áreas. En el segundo, el Estado debería necesariamente erogar recursos para llevar a cabo las prestaciones positivas que se le exigen. (Abramovich & Courtis, 2001). Sin embargo, estas distinciones están basadas sobre una visión totalmente sesgada y "naturalista" del papel y funcionamiento del aparato estatal, que coincide con la posición decimonónica del Estado mínimo, garante exclusivamente de la justicia, seguridad y defensa (Nino, Los derechos sociales, 1993).

Como explican Abramovich y Courtis, la estructura de los derechos civiles y políticos puede ser caracterizada como un “complejo de obligaciones negativas y positivas de parte del Estado: obligación de abstenerse de actuar en ciertos ámbitos y de realizar una serie de funciones, a efectos de garantizar el goce de la autonomía individual” (Abramovich & Courtis, 2001, pág. 3). Dada la coincidencia histórica de esta serie de funciones positivas con la definición de la noción de Estado moderno, la caracterización de los derechos civiles y políticos tiende a "naturalizar" esta actividad estatal, y a poner énfasis sobre los límites de su actuación. Desde esta perspectiva, las diferencias entre derechos

civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales son diferencias de grado, más que diferencias sustanciales (Contreras Peláez, 1994). Puede reconocerse que la faceta más visible de los derechos económicos, sociales y culturales son las obligaciones de hacer, y es por ello que se los denomina "derechos-prestación" (De Castro Cid, 1981). Sin embargo, no resulta difícil descubrir cuando se observa la estructura de estos derechos la existencia de obligaciones de no hacer: el derecho a la salud conlleva la obligación estatal de no dañar la salud; el derecho a la educación supone la obligación de no empeorar la educación; el derecho a la accesibilidad supone la obligación de no construir barreras arquitectónicas. Es decir, muchas de las acciones legales tendientes a la aplicación judicial de los derechos económicos, sociales y culturales se dirigen a corregir la actividad estatal cuando ésta incumple con obligaciones de no hacer. En definitiva, los derechos económicos, sociales y culturales también pueden ser caracterizados como un complejo de obligaciones positivas y negativas por parte del Estado, aunque en este caso las obligaciones positivas revistan una importancia simbólica mayor para identificarlos (Abramovich & Courtis, 2001). Así, por ejemplo, Contreras Peláez, haciéndose cargo de la imposibilidad de distinción tajante entre ambos tipos de derechos, afirma que para los derechos sociales, en cambio, “la prestación estatal representa verdaderamente la sustancia, el núcleo, el contenido esencial del derecho; en casos como el derecho a la asistencia sanitaria o a la educación gratuitas, la intervención estatal tiene lugar todas y cada una de las veces que el derecho es ejercitado; la inexistencia de prestación estatal supone automáticamente la denegación del derecho" (Contreras Peláez, 1994, pág. 21).

Gert Van Hoof ha elaborado un esquema interpretativo de diferentes "niveles" de obligaciones estatales, que caracterizarían el complejo que identifica a cada derecho, independientemente de su adscripción al conjunto de derechos civiles y políticos o al de derechos

económicos, sociales y culturales. De acuerdo a su propuesta, pueden discernirse cuatro "niveles" de obligaciones: una obligación de respetar, una obligación de proteger, una obligación de garantizar y una obligación de promover el derecho en cuestión (Van Hoof, 1980). Este marco teórico refuerza la unidad entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales pues estos tipos de obligaciones estatales pueden ser hallados en ambos pares de derechos. Bajo el impacto de un proceso de marcada interdependencia entre ambas categorías de derechos, ellos requieren de los Estados en determinadas ocasiones obligaciones de garantizar y en otras obligaciones de promover. Por ejemplo, la libertad de expresión no requiere sólo el cumplimiento de la prohibición de censura, sino que exige la obligación de crear condiciones favorables para el ejercicio de la libertad de manifestarse –mediante la protección policial–, y del pluralismo de la prensa y de los medios de comunicación en general. Paralelamente los derechos económicos, sociales y culturales no requieren solamente obligaciones de garantizar ni de promover, sino que en determinados casos exigen un deber de respeto o de protección del Estado.

El autor ilustra el modelo de las cuatro obligaciones en relación al derecho a la alimentación adecuada (arts. 11.1. y 11.2, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC). Así, sostiene que la obligación de respetar el derecho a una alimentación adecuada, implica que el Estado no debe expropiar tierras a aquella población para la cual el acceso a ese recurso constituye la única o principal forma de asegurar su alimentación, salvo que se adopten medidas alternativas apropiadas. La obligación estatal de proteger el derecho incluye el deber de prevenir que las personas resulten de una u otra manera privadas de sus recursos básicos por otras personas para satisfacer sus necesidades de alimentación, por ejemplo, grupos económicos dominantes, en aspectos diversos como acceso a la tierra, al

agua, al mercado, al trabajo. La obligación de garantizar el derecho a la alimentación requiere que el Estado adopte medidas en el caso de que algunos miembros de su población acrediten que resultan incapaces de proveerse a sí mismos alimentos en suficiente cantidad y calidad, por ejemplo, en casos de emergencia en los cuales el Estado debe agotar hasta el máximo de sus recursos para satisfacer las necesidades alimentarias. La obligación de garantizar el derecho puede cumplirse por ejemplo recurriendo a la ayuda internacional para adquirir mayores recursos (art. 11.2, PIDESC) o implementando una reforma agraria en orden a mejorar la producción y distribución de los alimentos. Señala el autor que es difícil anticipar en abstracto qué medidas debe adoptar en cada situación un Estado para satisfacer adecuadamente su obligación de garantizar el derecho, pero lo cierto es que el Estado habrá violado claramente el precepto cuando en una situación de escasez de alimentos se limite a no hacer nada. La cuestión de los medios a adoptar por el Estado es trasladable a la obligación de promover el derecho a la alimentación, pues se trata de medidas de largo alcance que en algunos casos podrían consistir en la implementación de programas de adiestramiento de los campesinos con el objeto de mejorar los métodos de producción y la productividad del sector agrícola (Van Hoof, 1980, pág. 99).

Como puede apreciarse, independientemente la aplicación que hace Van Hoof de este esquema al derecho a la alimentación, el cuadro es perfectamente aplicable a todo el espectro de derechos, sean éstos clasificados como derechos civiles y políticos, o bien sean clasificados como derechos económicos, sociales y culturales. Gran parte del trabajo de los organismos de derechos humanos y de los órganos internacionales de aplicación de las normas internacionales de derechos humanos en materia de derecho a la vida y derecho a la integridad física y psíquica (y correlativas prohibiciones de muerte y tortura), derechos habitualmente clasificados como civiles y políticos, ha consistido en

reforzar los aspectos vinculados con las obligaciones de proteger, asegurar y promover estos derechos, a través de medidas diversas que van desde la investigación de las prácticas estatales violatorias de los derechos mencionados, el juzgamiento o el establecimiento de responsabilidades civiles o penales a sus perpetradores, la reparación a las víctimas, la modificación de la legislación que establezca fueros especiales para el juzgamiento de hechos de muerte, desaparición y tortura, la modificación de los programas de formación de las fuerzas militares y de seguridad, la inclusión de formas de educación en derechos humanos en los planes de estudio regulares, etcétera (Abramovich & Courtis, 2001).

El debilitamiento de la distinción tajante entre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales pone también en cuestión la principal objeción que se apunta contra la caracterización de estos últimos como derechos exigibles. De acuerdo a esta objeción, la fuerza vinculante, la exigibilidad o bien la propia "juridicidad" de los derechos económicos, sociales y culturales resulta dudosa ya que la satisfacción de éstos depende de la disponibilidad de recursos por parte del Estado. Esta subordinación, denominada "condicionante económico", relativizaría la universalidad de los derechos de marras, condenándolos a ser considerados "derechos de segunda categoría" (Barbalet, 1988). Por ello, es importante tener presente que esta objeción parte de la consideración simplista de los derechos económicos, sociales y culturales como derechos que establecen exclusivamente obligaciones positivas, idea que -como vimos- dista de ser correcta (Alexy, 1993, pág. 486). Tanto los derechos civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales constituyen un complejo de obligaciones positivas y negativas.

En cuanto a las obligaciones negativas, se definirían a través de la obligación de abstenerse de realizar cierta actividad por parte del Estado. Así, no impedir la expresión o difusión de ideas, no violar la

correspondencia, no detener arbitrariamente, no impedir a una persona a afiliarse a un sindicato, no intervenir en caso de huelga, no empeorar el estado de salud de la población, no impedir a una persona el acceso a la educación, etcétera. En cuanto a las obligaciones positivas, conviene establecer algunas distinciones, que nos darán la pauta del tipo de medidas que pueden exigirse del Estado. Con cierto automatismo, suelen vincularse directamente las obligaciones positivas del Estado con la obligación de disponer de fondos. No cabe duda de que se trata de una de las formas más características de cumplir con obligaciones de hacer o de dar, en especial en campos tales como la salud, la educación o el acceso a la vivienda. Sin embargo, las obligaciones positivas no se agotan en obligaciones que consistan únicamente en disponer de reservas presupuestarias a efectos de ofrecer una prestación. Las obligaciones de proveer servicios pueden caracterizarse por el establecimiento de una relación directa entre el Estado y el beneficiario de la prestación. El Estado puede, sin embargo, asegurar la satisfacción de un derecho a través de otros medios, en los que pueden tomar parte activa otros sujetos obligados: a) establecimiento de normas que concedan relevancia a una situación determinada, o bien con la organización de una estructura que se encargue de poner en práctica una actividad determinada; b) limitando o restringiendo las facultades de las personas privadas, imponiéndoles obligaciones de algún tipo; c) proveyendo de servicios a la población, sea en forma exclusiva, sea a través de formas de cobertura mixta que incluyan, además de un aporte estatal, regulaciones en las que ciertas personas privadas se vean afectadas a través de restricciones, limitaciones u obligaciones (Abramovich & Courtis, 2001, págs. 8-10). En síntesis, el complejo de obligaciones que pueden caracterizar un derecho es sumamente variado. Los derechos económicos, sociales y culturales se caracterizan justamente por involucrar un espectro amplio de obligaciones estatales. Consecuentemente, como sostienen Abramovich y Courtis, las

posibilidades de judiciabilidad de estos derechos son amplias: cada tipo de obligación ofrece un abanico de acciones posibles, que van desde la denuncia de incumplimiento de obligaciones negativas, pasando por diversas formas de control del cumplimiento de obligaciones negativas, hasta llegar a la exigencia de cumplimiento de obligaciones positivas incumplidas.

La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales[45]

La mera satisfacción de un derecho por parte del Estado no es suficiente para que éste sea calificado un derecho. Para ello, es necesaria la existencia de algún poder jurídico capaz de actuar ante el caso de incumplimiento de las obligaciones debidas (Kelsen, 1994). Considerar a un derecho económico, social o cultural como derecho es posible únicamente si –al menos en alguna medida– el titular/acreedor está en condiciones de producir mediante una demanda o queja, el dictado de una sentencia que imponga el cumplimiento de la obligación que constituye el objeto de su derecho (Abramovich & Courtis, 2001).

Es evidente que la condición de justiciabilidad requiere identificar las obligaciones mínimas de los Estados en relación a los derechos económicos, sociales y culturales y es este quizá el principal déficit del derecho internacional de los derechos humanos, tanto en la formulación de las normas que consagran los derechos, cuanto en las elaboraciones de los órganos internacionales encargados de la aplicación de los tratados y en los escasos aportes doctrinarios. Al respecto, Scheinin explica que tanto la vaguedad de los textos normativos en los cuales se formulan los derechos, como la falta de una práctica institucional de interpretación de esos textos, debido principalmente a la ausencia de mecanismos apropiados de implementación, frenan el desarrollo de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales (Scheinin, 1994).

[45]La justiciabilidad se refiere a la posibilidad de que un problema sea dirimido en foros judiciales o cuasi judiciales.

En muchos casos, las violaciones de derechos económicos, sociales y culturales provienen del incumplimiento de obligaciones negativas por parte del Estado. Además de algunos de los ejemplos dados, resulta útil recordar que uno de los principios centrales en materia de derechos económicos, sociales y culturales es el de no discriminación (cf. art. 2.2 del PIDESC), que de hecho constituye centralmente una obligación negativa para el Estado. Este tipo de violaciones abre un enorme campo de justiciabilidad para los DESC, cuyo reconocimiento pasa a constituir un límite y por ende un estándar de impugnación de la actividad estatal no respetuosa de dichos derechos. Por ejemplo, en la violación por parte del Estado del derecho a la salud, a partir de la contaminación del medio ambiente realizada por sus agentes, resultan perfectamente viables muchas de las acciones judiciales tradicionales, llámense acciones de inconstitucionalidad, de impugnación o nulidad de actos reglamentarios de alcance general o particular, declarativas de certeza, de amparo o incluso de reclamo de daños y perjuicios. La actividad positiva del Estado que resulta violatoria de los límites negativos impuestos por un determinado derecho económico, social o cultural resulta cuestionable judicialmente y, verificada dicha vulneración, el juez decidirá privar de valor jurídico a la manifestación viciada de voluntad del Estado, obligándolo a corregirla de manera de respetar el derecho afectado.

Por otro lado, existen casos de incumplimiento de obligaciones positivas del Estado, es decir, omisiones del Estado en sus obligaciones de realizar acciones o tomar medidas en el sentido de la protección, aseguramiento y promoción de los derechos en cuestión. Este es el punto en el que se plantea la mayor cantidad de dudas y cuestionamientos al respecto de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. La cuestión presenta, sin embargo, una multiplicidad de facetas, que conviene repasar. Puede concederse que en el caso límite, es decir, el incumplimiento general y absoluto de

toda obligación positiva por parte del Estado, resulta sumamente difícil promover su cumplimiento directo a través de la actuación judicial. Cabe otorgar razón a algunas de las tradicionales objeciones efectuadas en esta materia: el Poder Judicial es el menos adecuado para realizar planificaciones de política pública, el marco de un caso judicial es poco apropiado para discutir medidas de alcance general, la discusión procesal genera problemas de desigualdad hacia la personas afectadas por el mismo incumplimiento que no participan del juicio. El Poder Judicial carece de medios compulsivos para la ejecución forzada de una supuesta sentencia que condene al Estado a cumplir con la prestación omitida para todos los casos involucrados, o bien para dictar la reglamentación omitida. La sustitución de medidas generales por decisiones *ad hoc* efectuadas por el juez en el caso particular pueden resultar también fuente de desigualdades indeseables, etcétera.

Ahora bien, aun admitiendo las dificultades, cabe señalar algunos matices relacionados con estas objeciones. En principio, resulta difícilmente imaginable la situación en la cual el Estado incumpla total y absolutamente con toda obligación positiva vinculada con un derecho económico, social y cultural. Tengamos presente que el Estado cumple en parte con derechos tales como el derecho a la salud, a la vivienda o a la educación, a través de regulaciones que extienden obligaciones a particulares, interviniendo en el mercado a través de reglamentaciones y del ejercicio del poder de policía, ejercido *a priori* (a través de autorizaciones, habilitaciones o licencias) o *a posteriori* (a través de la fiscalización). De modo que, cumplida en parte la obligación de tomar medidas tendentes a garantizar estos derechos, queda siempre abierta la posibilidad de plantear judicialmente la violación de obligaciones del Estado por asegurar discriminatoriamente el derecho, aun en los casos en los que las medidas no impliquen directamente la prestación de servicios por el Estado. Las posibilidades son más evidentes cuando el Estado presta efectivamente un servicio en forma parcial, discriminando

a capas enteras de la población. Pueden subsistir, evidentemente, dificultades procesales y operativas en el planteo de casos semejantes, pero difícilmente pueda discutirse que la realización parcial o discriminatoria de una obligación positiva no resulte materia justiciable. En segundo lugar, más allá de las múltiples dificultades teóricas y prácticas que plantea la articulación de acciones colectivas, en muchos casos el incumplimiento del Estado puede reformularse en términos de violación individualizada y concreta, en lugar de en forma genérica. La violación general al derecho a la salud puede reconducirse o reformularse a través de la articulación de una acción particular, encabezada en un titular individual, que alegue una violación producida por la no producción de una vacuna, o por la negación de un servicio médico del que dependa la vida o la salud de esa persona, o por el establecimiento de condiciones discriminatorias en el acceso a la educación o a la vivienda, o en el establecimiento de pautas irrazonables o discriminatorias en el acceso a beneficios de asistencia social. La habilidad del planteo radicará en la descripción inteligente del entramado de violaciones de obligaciones positivas y negativas, o bien de la demostración concreta de las consecuencias de la violación de una obligación positiva que surge de un derecho económico, social y cultural, sobre el goce de un derecho civil y político. Podría señalarse que si la violación afecta a un grupo generalizado de personas, en la situación denominada por el derecho procesal contemporáneo de derechos o intereses individuales homogéneos, las numerosas decisiones judiciales individuales constituirán una señal de alerta hacia los poderes políticos acerca de una situación de incumplimiento generalizado de obligaciones en materias relevantes de política pública, efecto especialmente valioso al que nos referiremos en el próximo párrafo. En tercer lugar, aun en casos en los que la sentencia de un juez no resulte directamente ejecutable por requerir de provisión de fondos por parte de los poderes políticos, cabe resaltar el valor de una acción judicial en la que el Poder

Judicial declare que el Estado está en mora o ha incumplido con obligaciones asumidas en materia de derechos económicos, sociales y culturales. En estos casos, las sentencias obtenidas pueden constituir importantes vehículos para canalizar hacia los poderes políticos las necesidades de la agenda pública, a través de una semántica de los derechos, y no meramente a través de las actividades de *lobby* o demanda político-partidaria. Por ello, como dice José Reinaldo de Lima Lopes, "el Poder Judicial, provocado adecuadamente, puede ser un poderoso instrumento de formación de políticas públicas. Ejemplo de eso es el caso de la seguridad social brasileña. Si no fuese por la actitud de los ciudadanos de reivindicar judicialmente y en masa sus intereses o derechos, estaríamos más o menos donde estuvimos siempre" (Lopes, 1994).

No cabe duda de que la implementación de derechos económicos, sociales y culturales depende en parte de actividades de planificación, previsión presupuestaria y puesta en marcha que por naturaleza corresponden a los poderes políticos, siendo muy limitados los casos en los que el Poder Judicial puede llevar a cabo la tarea de suplir la inactividad de aquellos. Sin embargo, uno de los sentidos de la adopción de tratados que establecen derechos para las personas y obligaciones o compromisos para el Estado, consiste en la posibilidad de reclamo de cumplimiento de esos compromisos no como concesión, sino como una política pública internacionalmente evaluable. Y, finalmente, cuando el poder político no cumpla con las obligaciones frente a las que es "puesto en mora" por el Poder Judicial, (además de las posibles consecuencias adversas en el plano internacional), se enfrentará –en las urnas- a la correspondiente responsabilidad política que derive de su actuación morosa ante su propia población (Abramovich & Courtis, 2001).

Análisis de casos

Los derechos sociales a la accesibilidad (en el transporte ferroviario) y al empleo (en la Administración Pública Nacional) fueron los

ejes de análisis en los capítulos previos de esta tesis. En el presente capítulo, nos interesa indagar acerca de si se han judicializado la falta de accesibilidad en los trenes metropolitanos y el incumplimiento del cupo laboral, y -en caso afirmativo- analizar qué y cómo se presentaron las acciones judiciales y cómo han actuado los tribunales. Sobre esta última cuestión, y en función de los trabajos de Fabre y Gloppen, pondremos atención en identificar cuál de todas las acciones posibles –entre las siguientes alternativas- ha sido la elegida por los tribunales: a) establecer que un derecho constitucional ha sido violado, sin demandar remedios específicos; b) declarar que un derecho constitucional ha sido violado, y pedirle al Estado que provea el remedio, sin especificar cómo y sin fijar un período límite; c) declarar que un derecho constitucional ha sido violado, y pedirle al Estado que provea el remedio, sin especificar cómo, pero demandando que se efectúe en un cierto tiempo; y, d) declarar que un derecho constitucional ha sido violado, y exigirle al gobierno la provisión de remedios, especificando qué clase de remedios pueden usarse, cómo y cuándo (Fabre, 2000, pág. 148) (Gloppen, 2006).

En virtud de que, en los capítulos tres y cuatro, abordamos dos políticas públicas del orden nacional, la mirada sobre la Justicia debe hacerse sobre los tribunales federales, es decir, aquellos que tienen jurisdicción sobre las competencias del Estado nacional. Luego de haber realizado un exhaustivo relevamiento de todas las causas judiciales sobre discapacidad para el período 2010-2015, ratificamos una de las conclusiones a las que llega Juan Antonio Seda en su tesis doctoral: la mayoría de las sentencias sobre discapacidad tratan sobre prestaciones de salud, generalmente contra obras sociales o contra empresas de medicina prepaga y, en menor medida, sobre educación (Seda, 2017, pág. 57). En consecuencia, en nuestro relevamiento detectamos que la judicialización del derecho a la inclusión laboral en el ámbito público de personas con discapacidad fue nula; no ha habido ningún reclamo en la

Justicia durante 2010-2015[46]. En cambio, sí registramos dos casos judiciales por la falta de accesibilidad en el transporte ferroviario, con movimientos en el período en estudio: a) Unión de Usuarios y Consumidores contra el Estado Nacional por la inaccesibilidad de la línea Sarmiento; b) Defensor del Pueblo de la Nación contra TBA, por las barreras arquitectónicas de las líneas Mitre y Sarmiento. Con el objetivo de analizar una mayor cantidad de casos que nos permitan obtener una mirada más profunda del funcionamiento de la Justicia, decidimos considerar –además- tres casos judiciales, que se cerraron antes de 2010, pero que se vinculan con los dos ya mencionados. En primer lugar, el caso María Inés Verbrugghe contra el Estado nacional y la empresa TBA, por la falta de accesibilidad en la línea Mitre, se inició en 1998 y concluyó en 2006, y es considerado un caso testigo para el resto de los expedientes. En segundo lugar y tercer lugar, los casos "Defensor del Pueblo de la Nación c/ UGOFE S.A. – Línea San Martín" y "Defensor del Pueblo de la Nación contra Ferrovías S.A.C. – Línea Belgrano Norte" son amparos judiciales que la Defensoría del Pueblo presentó en conjunto con el de las líneas Mitre y Sarmiento y, por lo tanto, nos parece pertinente indagar lo que ocurrió con cada uno de ellos.

[46] No se registró ningún caso sobre el cupo laboral en la Administración Pública Nacional. Sin embargo, sí existió un caso en la provincia de Tucumán, de 2010, donde una joven con discapacidad decidió iniciar una acción de amparo contra la Universidad Nacional de Tucumán para que le sea otorgado un empleo con preferencia, en cumplimiento del cupo laboral obligatorio mínimo del 4% para personas con discapacidad. El Juzgado Federal Civil de Tucumán dio lugar a la acción presentada y estableció un plazo de 60 días para que se la Casa de Estudios evalúa las tareas laborales que la demandante puede realizar (C. M. c/ Universidad Nacional de Tucuám s/ amparo, 2010). Pocos días después de este fallo, la Universidad interpuso un recurso de apelación ante la Cámara Federal, la cual fue desestimada (Fallo clave de la Justicia a favor del ingreso laboral de discapacitados a la UNT, 2011).

Caso María Inés Verbrugghe

La línea Mitre es una línea ferroviaria que conecta la Ciudad de Buenos Aires con la zona norte del área metropolitana, a 32 kilómetros. Cuando en la década del 90', este servicio fue concesionado a la empresa Trenes de Buenos Aires (TBA), se inició un proyecto de remodelación integral de estaciones, que incluía la instalación de máquinas expendedoras de boletos y molinetes en los andenes para un mayor control del acceso. Estas innovaciones impusieron nuevas barreras a las personas que tienen movilidad reducida. Por su estructura, tamaño y mecanismo de funcionamiento, los molinetes no pueden ser utilizados y la altura de las máquinas expendedoras impide que sean accionadas desde una silla de ruedas (resulta imposible activar los comandos desde la silla y tampoco es factible visualizar la pantalla en la que se indican los pasos a seguir para la compra de los pasajes).

María Inés Verbrugghe, docente con discapacidad motora, era usuaria de esta la línea ferroviaria, pero con las modificaciones en el ámbito físico urbano que se implementaron no podía llegar en tren a la escuela, aunque quisiera. Por ello, en 1998, con el patrocinio del Centro de Estudios Legales y Sociales, presentó una acción de amparo colectivo contra el Ministerio de Economía, la Secretaría de Transportes y la empresa operadora del servicio TBA. En su amparo, denunció que la colocación de molinetes y expendedoras violaba la ley 22.431, ya que dificultaban aún más la utilización del servicio. Con este amparo, también cuestionaba el rol de la Comisión de Regulación de Trasporte (el ente regulador) por su responsabilidad ante la falta de control sobre las obras implementadas por la empresa, y por no haber sancionado la colocación de las nuevas barreras arquitectónicas.

El reclamo judicial argumentaba que se estaba vulnerando el derecho a la igualdad de las personas con discapacidad en el acceso al transporte ferroviario en condiciones de autonomía y seguridad

(obligaciones negativas), y que para asegurar el derecho a la accesibilidad debían concretárselas obras de adecuación de ese servicio público a la normativa vigente (obligaciones positivas).

El Juzgado en lo Contencioso Administrativo Federal N° 3 evaluó el reclamo y falló a favor de la docente, condenando a la empresa Trenes de Buenos Aires S.A. “a construir accesos alternativos a las barreras de molinetes instaladas en las estaciones del ramal mencionado” (sin un plazo máximo establecido) y al Estado a fiscalizarlo “en el término de 60 días contados a partir de la notificación de la sentencia, en defensa del derecho a la accesibilidad al transporte público de la usuaria demandante” (Verbrugghe, María Inés c/Estado Nacional, Ministerio de Economía y Otros s/ amparo ley 16.986, 1999). Este tribunal de primera instancia, frente a las diferentes alterativas que tenía, decidió declarar que un derecho constitucional había sido violado, y pedirle al Estado que provea el remedio, sin fijar un plazo límite (opción b).

Esta sentencia judicial fue recurrida y, posteriormente, confirmada por la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala 1.En esta instancia, la Justicia ordenó a la empresa "[...] a ejecutar las obras necesarias para habilitar en todas las estaciones del ramal Mitre accesos alternativos a los molinetes, que permitan a las personas con discapacidad motora o movilidad reducida, acceder al servicio en condiciones igualitarias al resto de los usuarios [...] en un plazo no mayor de 60 días". También dejó firme la condena al Estado Nacional a "[...] fiscalizar la efectiva realización de las obras y la adecuación a la normativa vigente". En este fallo, vemos que se opta por la opción c, al establecer plazos concretos para la realización de las obras (obligaciones positivas).

Finalmente, los demandados decidieron volver a apelar la decisión judicial y el caso llegó a la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En septiembre de 2000, el Máximo Tribunal rechazó por inadmisibles “los

recursos extraordinarios", dejando firme el fallo previo. (Verbrugghe, María Inés c/Estado Nacional, Ministerio de Economía y Otros s/ amparo ley 16.986, 2000). De esta manera, el plazo temporal que había determinado la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal comenzó a correr, pero, lamentablemente, no se respetó: la empresa no realizó las adecuaciones necesarias, ni el ente de contralor cumplió con su función.

En mayo de 2003 (5 años después de iniciado el amparo), la demandante volvió a presentarse ante el Juzgado en lo Contencioso Administrativo Federal N° 3 para exigir la aplicación de la sentencia obtenida en el año 2000. Ante este planteo, la jueza dictó una resolución intimando "en forma solidaria a la empresa concesionaria Trenes de Buenos Aires S.A. (TBA) y al Estado Nacional, Secretaría de Transporte, para que en el plazo de 10 (diez) días de notificada la presente, procedan a habilitar en todas las estaciones del ramal Mitre, accesos alternativos a los molinetes que puedan ser utilizados por las personas con discapacidad motora o movilidad reducida [...] en condiciones de autonomía y seguridad; ello bajo apercibimiento de aplicar, respecto de la empresa Trenes de Buenos Aires, astreintes[47] equivalentes a $10.000 por cada día de demora en el cumplimiento de lo aquí dispuesto y respecto del Estado Nacional, de considerar a los funcionarios responsables, incursos en el delito previsto en el artículo 239 del Código Penal" (Verbrugghe, María Inés c/Estado Nacional, Ministerio de Economía y Otros s/ amparo ley 16.986, 2003). El Gobierno y la empresa decidieron recurrir en queja ante la Cámara de Apelaciones, pero ésta confirmó la resolución.

[47] Las astreintes son condenaciones conminatorias de carácter pecuniario que los jueces pueden aplicar a quien no cumple una obligación que le fuera impuesta en una resolución judicial, estando en condiciones de cumplirla, perdurando la vigencia de la conminación mientras no cese el incumplimiento, pudiendo aumentarse o disminuirse la misma, si no resultare eficaz y pudiendo también ser dejada sin efecto, si el incumplidor justificare su actitud.

Días después de esta sentencia, la Secretaría de Transportes firmó la Resolución N° 27/2003[48], por la cual se instruyó a la Comisión Nacional de Regulación del Transporte “a habilitar en todas las estaciones del ramal Mitre, accesos alternativos a los molinetes que puedan ser utilizados por las personas con discapacidad motora o movilidad reducida, para acceder al servicio en condiciones de autonomía y seguridad” (art. 1º). También, se le encomendó que determine “las obras y/o acciones a realizar” (at. 2º) y que diariamente se “realicen inspecciones y controles, a efectos de verificar la evolución del cumplimiento de las acciones establecidas” a cargo de la empresa concesionaria (art 3º). Ante esta decisión, la empresa TBA decidió presentar un recurso extraordinario ante la Corte, que le permitió demorar por tres años la aplicación del fallo previo. Fue recién en 2006, cuando el Máximo Tribunal rechazó el recurso presentado, dejando firme la resolución cuestionada (Verbrugghe, María Inés c/Estado Nacional, Ministerio de Economía y Otros s/ amparo ley 16.986, 2006).

Caso Unión de Usuarios y Consumidores contra Estado Nacional por la inaccesibilidad de la Línea Sarmiento.

En 2001, la asociación civil "Unión de Usuarios y Consumidores” inició una acción de amparo contra Trenes de Buenos Aires S.A. (TBA), el Estado Nacional y la Comisión Nacional de Regulación del Transporte. En concreto, se solicitaba que se condene a la empresa TBA "a cesar en la práctica que viola el principio de uniformidad con que deben prestarse los servicios públicos […] [así .como el] principio constitucional que establece que los usuarios tienen derecho a un trato equitativo", de no discriminación, argumentando que -injustificadamente- se prestaba “un servicio de evidente peor calidad a los usuarios que utilizan el ramal eléctrico Once-Moreno, en relación a los usuarios que utilizan el ramal eléctrico Retiro-Tigre" (obligaciones negativas). Asimismo, se reclamó

[48] Resolución N° 27/2003, Boletín Oficial de la República Argentina: 25 de julio de 2003.

que el Estado Nacional y la Comisión Nacional Reguladora .del Transporte cumplieran "con su deber de controlar que el servicio público de ferrocarriles que brinda TBA se haga de conformidad a los preceptos de nuestra Constitución Nacional".

En primer lugar, el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 1 solicitó a un perito especialista que realice una prueba pericial para constatar el estado del servicio. En virtud de ese informe, el Juzgado dictó sentencia a favor de la entidad demandante, encomendando al Estado a tomar medidas de control y a la empresa a adecuar el servicio con un razonable estándar de calidad que respete los derechos de los usuarios de ambos ramales (Unión de Usuarios y Consumidores c/ EN -M O V E Inf. - Sec. Transporte - dto. 104/01 y otros s/amp. proc. sumarisimo, 2001). Los demandados decidieron apelar este fallo, el cual llegó a la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal. Este tribunal revocó el fallo de primera instancia y rechazó la acción de amparo. Para tomar esta decisión, la Cámara consideró que el planteo relativo a los principios de uniformidad y trato equitativo debían ser examinados en "el contexto de la emergencia pública que ha sido declarada y, específicamente, que mediante el decreto 2075/2002, se declaró en estado de emergencia la prestación de los servicios ferroviarios […] en la medida en que la señalada crisis fiscal afectaba tanto el cumplimiento de los planes de inversión en obras oportunamente acordados como la explotación del servicio, que se hallaban sujetos a determinados subsidios o aportes del Estado Nacional". También había argumentado que, si bien no importa afirmar que el servicio esté siendo prestado en condiciones óptimas ni totalmente adecuadas, "lo cierto es que -en lo que a este proceso interesa- la situación imperante a la fecha del inicio de esta causa y en la actualidad resulta notoriamente diversa; habiéndose producido cambios significativos en relación con las cuestiones que fueron materia de la pretensión articulada en autos", y se

descartó la prueba pericial realizada previamente. Finalmente, la Cámara de Apelaciones entiende que una "causa judicial no es el ámbito adecuado para instrumentar una revisión sobre la forma en la que se efectúa la explotación y cumplimiento de la prestación que ha sido otorgada a la codemandada Trenes de Buenos Aires S.A.", ya que ello depende del poder administrador, es decir, la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (Unión de Usuarios y Consumidores c/ EN -M O V E Inf. - Sec. Transporte - dto. 104/01 y otros s/amp. proc. sumarisimo, 2002). En esta sentencia, no se evalúa ni menciona las diferentes barreras arquitectónicas de los ramales ferroviarios que imposibilitaban su utilización por parte del colectivo con discapacidad.

Finalmente, la Unión de Usuarios y Consumidores dedujo recurso extraordinario federal y el caso fue admitido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que resolvió recién dos años después. El 24 de junio de 2014, el Máximo Tribunal cuestionó los argumentos esgrimidos por la Cámara y falló a favor de la asociación civil demandante. Para ello, explicó que la existencia de un trato desigual y discriminatorio incumplía el artículo 42 de la Constitución Nacional, respecto de "las condiciones mínimas de seguridad y trato digno respecto de los usuarios de la Línea Sarmiento". Y añadió que "la Constitución Nacional obliga a los prestadores de servicios públicos a brindarles un trato digno a los [usuarios y] consumidores (artículo 42, Constitución Nacional) (…) [y que] el trato digno al pasajero transportado significa que se deben adoptar medidas para que éste sea atendido como una persona humana con dignidad, contemplando la situación de quienes tienen capacidades diferentes, o son menores (…) Ello incluye las diligencias mínimas para que el tren, una vez en marcha, circule con las puertas correctamente cerradas, (…) para evitar que viajen pasajeros ubicados en lugares peligrosos para la seguridad del transporte, (…) la adopción de medidas para que el pasajero no descienda empujado por una marea humana con riesgo de su integridad física, y para que viaje de un modo

razonablemente cómodo". Respecto del estado de emergencia declarado en el transporte ferroviario, la Corte deja en claro que la misma "puede autorizar ciertas restricciones de derechos individuales, ello nunca justifica la desnaturalización o supresión de su sustancia; ni la autoridad estatal puede válidamente trasponer el límite que señala el artículo 28 de la Constitución Nacional y preterir su inexcusable rol como gestor del bien común" (Unión de Usuarios y Consumidores c/ EN -M O V E Inf. - Sec. Transporte - dto. 104/01 y otros s/amp. proc. sumarisimo, 2014). Por todo ello, la Corte revocó la sentencia de Cámara.

Caso Defensor del Pueblo de la Nación c/ UGOFE S.A. – Línea San Martín

Como adelantamos en el capítulo séptimo, fue recién luego de la "tragedia de Once" ocurrida en 2012, cuando la Defensoría del Pueblo de la Nación tomó un rol proactivo sobre las malas condiciones del transporte ferroviario. En 2005, el *ombudsman* presentó tres acciones de amparo contra el Estado Nacional y las operadoras ferroviarias por la mala calidad de prestación del servicio de transporte ferroviario (Poder Ciudadano; ACIJ; ADC; FARN; INECIP, 2014). La primera de estas causas fue contra la operadora de la Línea San Martín, UGOFE S.A., a quien se le exigía un trato digno en igualdad de condiciones para las personas con movilidad reducida y la concreción de las obras de accesibilidad necesarias para ello. El expediente recayó en el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal Nº 12. En este expediente, el juez admitió el reclamo pero limitó la admisibilidad formal de la acción de amparo interpuesta sólo a las vinculadas con "la seguridad de los pasajeros" y "la accesibilidad a los servicios por parte de usuarios con capacidades diferentes" (Defensor del Pueblo de la Nación c/ UGOFE S.A. – Línea San Martín s/ amparo, 2005).

Luego de verificar el estado de la línea en cuestión, el Juzgado exhortó a la Comisión Nacional de Regulación del Transporte a que informe sobre la accesibilidad física del tren San Martín. Este organismo cumplió con el pedido y elevó un informe donde se confirma que no existían planes para "la accesibilidad de las instalaciones ferroviarias de la Línea San Martín para las personas de capacidades diferentes". En virtud de ello, el tribunal decidió fallar a favor de la Defensoría del Pueblo de la Nación y ordenó al Estado nacional, que incorpore la realización "de las obras pertinentes a los cronogramas de los Programas de mejoramiento y proveer los medios de financiamiento" (obligaciones positivas). Para ello, fijó un plazo de treinta días para que el gobierno determine "las obras de accesibilidad física necesarias, para ser incluidas en el Presupuesto del año 2007, para su ejecución en dicho ejercicio". Finalmente, el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal Nº 12 encomendó a la operadora ferroviaria, que hasta tanto se cumplan con la Ley N° 22.431, modificada por la 24.314 y su reglamentación, organice servicios alternativos de transporte de pasajeros "con capacidades diferentes", para satisfacer la demanda de la línea en cuestión, con los mismos recorridos, frecuencias y tarifas (obligaciones positivas) (Defensor del Pueblo de la Nación c/ UGOFE S.A. – Línea San Martín s/ amparo, 2005).

Esta sentencia fue apelada por la CNRT, UGOFE S.A. y el Estado nacional, con diferentes argumentos, y el caso fue elevado a la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I. En primer lugar, la Comisión Nacional de Regulación del Transporte adujo que el juez en primera instancia se había extralimitado en sus funciones "por haber avanzado sobre la zona de reserva que corresponde a la Administración". En segundo lugar, el Estado y la operadora indicaron que la acción de amparo debía desestimarse por "la falta de acreditación de las irregularidades achacadas". La Cámara Nacional de Apelaciones consideró el caso y desestimó ambos

argumentos. Entendió que a la CNRT no se le imponía “obligación concreta alguna” y –por lo tanto, no había extralimitación-; y que existían suficientes pruebas que constataban lo denunciado, había registros fotográficos y el informe escrito de la agencia reguladora del transporte que confirmaba la falta de obras para la accesibilidad. Con estas evidencias, el tribunal confirmó la sentencia de primera instancia (Defensor del Pueblo de la Nación c/ UGOFE S.A. – Línea San Martín s/ amparo, 2005).

Sin embargo, tanto UGOFE S.A. como el Estado nacional presentaron un recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En julio de 2007, dos años después de iniciada la acción de amparo, el Máximo Tribunal consideró el caso y dejó firme la sentencia de la Cámara Nacional de Apelaciones (Defensor del Pueblo de la Nación c/ UGOFE S.A. – Línea San Martín s/ amparo, 2007).

Caso Defensor del Pueblo de la Nación contra Ferrovías S.A.C. – Línea Belgrano Norte

La segunda acción de amparo presentada por el Defensor del Pueblo de la Nación en 2005 fue contra el Estado Nacional y Ferrovías S.A.C. En este expediente, el demandante reclamó a la operadora de la Línea Belgrano Norte que brinde a los usuarios un servicio digno y eficiente en lo que se refiere a las condiciones mínimas de seguridad e higiene, sin discriminación (obligaciones negativas). Particularmente, se reclamó mejoras para “el estado de los vagones para el uso de personas discapacitadas”, para que se respeten las exigencias constitucionales que establecen que los usuarios y consumidores tienen derecho a condiciones de trato equitativo y digno “y que las autoridades deben proveer a la protección de esos derechos y a la calidad y eficiencia de los servicios públicos”. Asimismo, se solicitaron acciones para garantizar “el normal desenvolvimiento y desplazamiento de las personas discapacitadas en los accesos a los andenes de las estaciones y a las

formaciones y también dentro de ellos, dando cumplimiento al mandato contenido en el artículo 75, inciso 23 de la Constitución Nacional y a lo normado en la Ley N° 24.314". Finalmente, el *ombudsman* pidió al Estado nacional controles y acciones para que la empresa "cumpla debidamente con las obligaciones emergentes del contrato de concesión; como así también a que una vez que se haga lugar a este amparo extreme los controles necesarios para garantizar el efectivo acatamiento de la sentencia que se dicte en autos" (obligaciones positivas) (Defensor del Pueblo de la Nación c/ Ferrovías y otra s/ amparo ley 16.986, 2006). Esta sentencia fue objeto de recurso de apelación por parte del Estado nacional, el que fue concedido; y de recurso de revocatoria y de aclaratoria por parte de la empresa Ferrovías (Mazzocco, 2013).

Desestimado el recurso de revocatoria y resuelta la aclaratoria solicitada, el expediente fue elevado a la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala II, donde se ratificó el fallo original. Finalmente, en julio de 2008, la Corte Suprema de Justicia de la Nación consideró el recurso extraordinario y decidió rechazarlo, confirmando la setencia de la Cámara de Apelaciones (Defensor del Pueblo de la Nación c/ Ferrovías y otra s/ amparo ley 16.986, 2008). Concluida la acción de amparo, ni el Estado ni Ferrovías no concretaron las obras para hacer efectivo el derecho a la accesibilidad en la línea ferroviaria Belgrano Norte. Por ello, la Defensoría del Pueblo de la Nación realizó un nueva presentación judicial solicitando la ejecución de la sentencia.

El 21 de agosto de 2009, el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal Nº 11, Secretaría 21, intimó al Estado nacional y a Ferrovías a que cumpla con la sentencia previa y se establecieron astreintes de $50 por cada día de demora. Casi un año más tarde, el 24 de junio de 2010, este tribunal ordenó hacer efectiva la aplicación de astreintes solicitadas por el Defensor, en virtud de que la sentencia seguía sin cumplimentarse (Poder Judicial de la Nación, 2010).

En el expediente judicial no se registran nuevos movimientos, pero en el informe anual 2012 elaborado por el *ombusdman* se confirma que el proceso continuaba en la etapa de ejecución de sentencia, “instancia en la cual el tribunal interviniente aplicó sanciones económicas a las codemandadas a consecuencia del incumplimiento de la manda judicial” (Defensoría del Pueblo de la Nación, 2013, pág. 244).

Caso Defensor del Pueblo de la Nación contra Trenes de Buenos Aires S.A.

La tercera acción de amparo presentada por el Defensor del Pueblo de la Nación en 2005 fue contra el Estado Nacional y Trenes de Buenos Aires S.A. (TBA), operadora de esa línea y también de la línea Sarmiento, por las deficiencias en la prestación del servicio, incluyendo la falta de accesibilidad. Esta medida judicial solicitaba a la Justicia se garantice la prestación del servicio de transporte ferroviario a los usuarios de esas líneas en forma digna y eficiente, sin discriminación a personas con discapacidad (obligaciones negativas). También, buscaba que el Estado Nacional, en particular la Secretaría de Transporte, ejecute los controles y acciones necesarias para que la codemandada cumpla debidamente con las obligaciones emergentes del contrato de concesión y que, una vez que se haga lugar al amparo, "[…] extreme los controles necesarios para garantizar el efectivo acatamiento de la sentencia dictada en autos" (obligaciones positivas).

El 23 de noviembre de 2006, el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal Nº 2, Secretaría Nº3, rechazó la acción de amparo “por no resultar la vía procesal idónea y necesitar de una mayor amplitud de prueba y debate” ya que “se encontraba en ejecución un plan de obras, que permitía considerar al objeto sustancial del presente amparo concerniente al debido control de las concesiones y del cumplimiento de las obligaciones por parte del concesionario se encontraba, en principio, debidamente satisfecho"

(Defensor del Pueblo de la Nación c/ TBA s/ amparo, 2005)[49]. El ombudsman decidió apelar este fallo y la causa fue considerada por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal 4 años más tarde. Este tribunal ratificó el rechazo a la acción colectiva, sosteniendo: “la improcedencia formal de la vía procesal intentada por entender que la ilegalidad o arbitrariedad de las conductas cuestionadas no resultaba manifiesta (artículo 43 de la Constitución Nacional), siendo necesaria una mayor amplitud de prueba y debate que la que permite el proceso de amparo” (Defensor del Pueblo de la Nación c/ TBA s/ amparo, 2009).

El 17 de febrero de 2010, la Defensoría del Pueblo presentó un recurso de queja extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia, con dos argumentos. En primer término, afirmó que ya existía suficiente prueba ya que “[…] en el trámite del proceso, prolongado por varios años, se había desarrollado una intensa actividad probatoria y, a pesar de ello, la decisión que rechazó el amparo ni siquiera precisó cuáles hubieran sido las pruebas necesarias para que la acción resultase procedente”. En segundo lugar, que los fallos previos eran “lesivos” de los derechos de los usuarios, debido a que " […] los pasajeros siguen viajando con graves deficiencias y riesgos a sus vidas, pues continúan colgados de los estribos, hacinados, con serios incumplimientos horarios, falta de seguridad, de sanitarios y de limpieza en las estaciones, además de ninguna previsión con relación a las personas con movilidad reducida […]". Respecto del plan de obras anunciado, el ombudsman afirmó que “la mera declaración de emergencia en el servicio ferroviario de pasajero” no hacía más “que dilatar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las demandadas, cuyo resultado real era el déficit de prestación ya mencionado”.

[49] Hace referencia al "Programa de Emergencia de Obras y Trabajos para y de Prestación del Servicio", implementado en función del estado de emergencia, según Decreto N° 2075 de 2002.

El Máximo Tribunal, en 2014, publicó su sentencia atendiendo cada uno de los planteos explicitados por las partes. En primer término, la Corte precisó que el demandante “acompañó prueba documental, solicitó prueba de informes, ofreció la declaración de cuatro testigos y pidió la realización de un reconocimiento judicial en las estaciones y ramales a cargo de la concesionaria”. Además, se explica que se fueron agregando informes y documentos que los tribunales inferiores fueron solicitando al Estado y a la empresa TBA. También se destaca una pericia que encargó la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala III, a cargo de un ingeniero especializado en ferrocarriles, en la cual se constató que las personas con discapacidad no pueden utilizar el servicio ferroviario, ya que “les es imposible, no porque no tengan lugar para su silla de ruedas sino más bien, porque les será imposible acceder al interior del tren". Por todo ello, se revocó la sentencia apelada y se remitió el caso al “tribunal de origen a fin de que se dicte un nuevo pronunciamiento” (Defensor del Pueblo de la Nación c/ TBA s/ amparo, 2014).

Durante 2015, la Sala V de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, por resolución de fecha 7 de mayo de ese año, ordenó la producción de diversas medidas de pruebas tendientes a cumplir con el mandato dispuesto por el Alto Tribunal. Así, dispuso la realización de una pericia técnica ferroviaria, designado a tales efectos a un experto (ingeniero ferroviario) con el fin de que informe: a) Estado de limpieza y conservación de los coches; b) Tiempo promedio de espera en boletería en hora pico; c) Cantidad de pasajeros que viajan por coche, parados y sentados; d) Número de coches por tren; y e) Tendencia creciente/decreciente en los índices de calidad (Defensoría del Pueblo de la Nación, 2016, pág. 174).

En el trascurso del año 2016, la misma Cámara resolvió “sobre una cuestión de prueba, planteada sobre puntos periciales referidos a la pericia ferroviaria y fijó una audiencia que se celebró el 25/4/2016”, sobre

la cual no se informan los resultados (Defensoría del Pueblo de la Nación, 2017, pág. 195). Finalmente, en 2017, se informó que el proceso continuaba “con medidas para mejor proveer y libramiento de un oficio, dirigido al Ministerio de Transporte de la Nación, el que fuera recepcionado con fecha dieciséis de noviembre de dos mil diecisiete” (Defensoría del Pueblo de la Nación, 2018, págs. 167-168).

Ministerio Público

El Poder Judicial (integrado por jueces, juezas, funcionarios, funcionarias, empleados y empleadas) y los Ministerios Públicos (Fiscal y de la Defensa) conforman las tres partes fundamentales en un proceso judicial. Asimismo, el Ministerio Público Fiscal es un órgano independiente dentro del sistema de administración de justicia. Se encuentra a cargo del Procurador o de la Procuradora General, que es propuesto o propuesta por el Poder Ejecutivo y aprobado por el Congreso de la Nación. Es independiente incluso del Poder Judicial (encabezado por la Corte Suprema de Justicia). Esa independencia tiene sus orígenes en la Reforma Constitucional de 1994, que estableció la autonomía del Ministerio Público.

El rol que les corresponde a las y los fiscales que conforman el Ministerio Público Fiscal tiene fines y objetivos muy claros: defender los intereses generales de la sociedad. ¿Por qué? En primer lugar, porque está determinado en nuestra Constitución, en el artículo 120. Pero, además, porque al Estado y a la sociedad les interesa particularmente que se persigan todos los delitos. Por otra parte, en las cuestiones no penales, el interés general reviste en la necesidad de asistir a toda la comunidad en la defensa de sus derechos.

En relación con la parte penal, el Procurador o la Procuradora a cargo del Ministerio tienen la facultad de definir cómo se persiguen determinados delitos que pueden tener una relevancia mayor en la defensa de los intereses generales de la sociedad. Por ejemplo, aquellos

que atentan contra la vida, contra la humanidad, los vinculados al narcotráfico, a la violencia institucional, o al lavado de dinero, por mencionar algunos. Por eso es que en la estructura del MPF se conformaron unidades especializadas, que tienen como fin mejorar el desempeño en el trabajo. Ello requiere indiscutiblemente un Ministerio ágil y abierto a los cambios que la sociedad va demandando de modo constante.

A su vez, los y las fiscales, en los procesos penales, son quienes llevan adelante la investigación de los delitos. Esa dinámica (fiscal que investiga y juez que decide) se corresponde con un sistema llamado “acusatorio”, donde es el fiscal quien debe realizar la acusación durante todo el proceso. Esto garantiza un juez imparcial que, a la hora de tomar decisiones, simplemente deberá valorar aquello que le presentan las partes. Sin embargo, en nuestro ordenamiento jurídico, ese sistema se ve limitado. A los fiscales les corresponde la iniciativa en la investigación en determinados casos; por ejemplo, cuando no hay un autor del delito identificado o cuando el juez le “delega” la causa para que la investigue.

Como representante de los intereses de la sociedad, a quienes les compete la tarea de trabajar en nombre del MPF, también les corresponde emitir dictámenes en algunas causas. Los dictámenes son una parte esencial del proceso que elabora el o la fiscal para que el juez o jueza decida la cuestión que están tratando. En este sentido, un dictamen es mucho más que una simple opinión fundamentada: en ese documento, el fiscal representa el interés general de perseguir delitos -en materia penal- o de tutelar los intereses generales -en los fueros no represivos- sobre el punto del conflicto que se esté discutiendo.

¿Cuáles son las áreas en las que interviene el MPF? Lo que se conoce como fueros, son aquellas áreas del derecho sobre las que se trabaja en la administración de justicia. Estas son: penal, civil, comercial, administrativo, del trabajo, de la seguridad social y de menores.

Pero surge otra pregunta: ¿el Ministerio Público Fiscal de la Nación interviene siempre? ¿En cualquier causa? ¿En cualquier lugar del país? La respuesta es no. El MPF tiene a su cargo las causas federales en todo el país y, además, las “locales” de la Capital Federal. Es por eso que los fiscales federales sólo se ocupan de determinadas causas: aquellas que versan sobre cuestiones tratadas en nuestra Constitución y en leyes federales.

En suma, el Ministerio Público Fiscal interviene siempre que el ordenamiento jurídico estime que es necesario que una parte del Estado actúe en favor de los intereses de la sociedad. Y ello ocurre, en los casos que llegan a la Corte Suprema de Justicia.

Luego de haber realizado un relevamiento sobre los expedientes judiciales trabajados en este capítulo, hemos detectado que en sólo uno de ellos se le ha solicitado la intervención del Ministerio Público Fiscal. Precisamente, fue en el caso “Usuarios y Consumidores c/ EN -M O V E Inf. - Sec. Transporte - dto. 104/01 y otros s/amp. proc. Sumarisimo”, en el que la Procuración emite un dictamen propio, en el cual recomienda a la Corte Suprema de Justicia de la Nación que rechace el recurso extraordinario presentado por la asociación civil demandante (Procuración General de la Nación, 2011). Para fundamentar su posición, se sostienen dos argumentos. En primer lugar, se afirma que no se puede sostener que exista una práctica discriminatoria en perjuicio de los usuarios del ramal Once-Moreno de la Línea Sarmiento por su condición social desventajosa, en relación con los usuarios del ramal Retiro-Tigre de la Línea Mitre, porque existen discrepancias sobre cuáles sonlas “condiciones técnicas del servicio que resultan necesarias para alcanzar ese estándar establecido en la Constitución”. La declaración de emergencia ferroviaria, dictada mediente Decreto N° 2075/2002, suspendió el cumplimiento “de los planes de inversión en obras oportunamente acordados como la explotación del servicio”, y ello –se explica- es suficiente para dar respuesta al planteo judicial de la

demandante. En segundo lugar, el Ministerio Público Fiscal entiende que la solución al reclamo sobre una mejor calidad del servicio de trenes corresponde a una política pública, competencia que no le corresponde a los jueces y que "implicaría sustituirse a competencias propias de los otros poderes del Estado" (Procuración General de la Nación, 2011, pág. 87). En síntesis, en este caso, vemos que la Procuración tiene argumentos similares a los que la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal utilizó para rechazar el planteo judicial.

Conclusiones

A lo largo de este capítulo pusimos el foco del análisis sobre el Poder Judicial. El estudio de cinco expedientes judiciales nos permitió indagar sobre el accionar de los distintos tribunales federales y su compromiso con los derechos humanos de las personas con discapacidad. En el siguiente cuadro, nos proponemos sintetizar las principales características de los cinco expedientes judiciales estudiados.

Cuadro 20. Casos judiciales sobre accesibilidad en el transporte ferroviario de pasajeros

	Verbrugghe	Unión de Usuarios y Consumidores	DPN - UGOFE	DPN - Ferrovías	DPN - TBA
Acción judicial	Amparo	Amparo	Amparo	Amparo	Amparo
Año de presentación	1998	2001	2005	2005	2005
Demandado	TBA y Estado	TBA y Estado	UGOFE S.A.	Estado y Ferrovías S.A.C.	TBA y Estado

Exigencias	Trato digno sin discriminación (obligaciones negativas) y la realización de obras para garantizar la accesibilidad física (obligaciones positivas)				
Año de finalización	2006	2014	2007	2008	2016
Decisión judicial	Se ordena la realización de obras para garantizar la accesibilidad física				
Plazos	60 días	No se registran	30 días	No se registran	No se registran
Sanciones	Astreintes	No se registran	No se registran	Astreintes	No se registran
Cumplimiento	Incumplida	Incumplida	Incumplida	Incumplida	Incumplida

Fuente: elaboración propia en base a expedientes judiciales.

El cuadro 20 nos permite ver que los cinco casos fueron iniciados a través de la herramienta constitucional denominada “recurso de amparo”, diseñada como un instrumento sumarísimo, rápido y expedito. Sin embargo, todos ellos requirieron varios años para concluirse, uno de los recursos demoró dos años por ejemplo, pero otros registran una demora de más de diez años. Según Maraniello, ello se debe a que el amparo “se ha ordinarizado, transformándose en un verdadera acción ordinaria de conocimiento” (Maraniello, 2011, pág. 33), perdiendo entonces su efectividad como herramienta expedita.

En primer lugar, podemos afirmar que la influencia jurídica de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en la jurisprudencia no se reflejó en los casos estudiados; este tratado internacional no fue siquiera nombrado en los fallos dictados en posterioridad a su adopción por Argentina, en 2008. Ello confirma lo que

Seda había detectado en los expedientes judiciales que analizó para su tesis doctoral (Seda, 2017, pág. 179).

En segundo lugar, es importante remarcar que los cinco casos fueron presentados contra el Estado nacional y la empresa operadora, salvo el caso contra UGOFE – Línea San Martín, ya que la operadora no era privada sino estatal. En todos se reclamó por un trato digno y no discriminatorio con el colectivo con discapacidad y, en consecuencia, se exigieron las obras de adaptación necesarias como establece el marco legal. Independientemente del año en que se finalizó cada causa (es decir, cuando las sentencias quedaron firmes por el Máximo Tribunal), todas las decisiones judiciales fueron a favor de los demandantes y ordenaron que se garantice el derecho a la accesibilidad. Esto demuestra que el Poder Judicial se ocupó positivamente de la accesibilidad en el transporte ferroviario. En los cinco casos analizados, el Poder Judicial –a través de sus diferentes instituciones- cumplió con su función de balance, dando lugar a las denuncias recibidas y ordenando al Gobierno Nacional y las empresas el cumplimiento del marco legal vigente. A la vista de estos expedientes judiciales, encontramos que la Justicia argentina ejerció su rol en la rendición de cuentas horizontal, pero detectamos también que –a su vez- se enfrentó y se enfrenta ante una gran dificultad en el *enforcement* de estas decisiones judiciales.

Ninguno de los fallos judiciales –dictados en diferentes años y plazos- se cumplimentó. Ello cuestiona y erosiona la autonomía de la Justicia y su capacidad para hacer cumplir sus fallos. Recordemos que para que la democracia sea efectiva y los gobernantes actúen según el interés público, deben existir agencias institucionales autónomas y externas con la capacidad de imponer castigos efectivos y oportunos; y políticos y funcionarios dispuestos a acatar las eventuales sanciones negativas por sus actos ilegales e impropios. El *enforcement* hace referencia a la existencia de facultades legales de sanción y a la efectividad en la implementación de los castigos. Sin castigos efectivos,

la rendición de cuentas que se desarrolla en las democracias es inocua y se debilita (Hernández Quiñones, 2011, pág. 26).

La Corte Suprema de Justicia de la Nación se ocupó de marcar que el incumplimiento de una sentencia judicial constituye un desconocimiento de la división de poderes que resulta inadmisible en un estado de derecho y, en consecuencia, causa un grave deterioro del estado constitucional democrático. Poco sentido –sostuvo- cabría otorgarle a la garantía del debido proceso que consagra el artículo 18 de la Constitución Nacional si el Estado no asegura la prestación de un Servicio de Justicia que contenga mecanismos efectivos para hacer cumplir las decisiones que pongan fin a los conflictos con el Estado (Arte Radiotelevisivo Argentino S.A. c. Estado Nacional - JGM - SMC s/ amparo ley 16.986, 2014). Sin embargo, fue hace poco tiempo cuando el Máximo Tribunal tuvo que impedir que se suprimieran los efectos de las *astreintes*, advirtiendo que ello importaría privar a los jueces de uno de los instrumentos legalmente conferidos para ejercer su “imperium” (Peyrano, Pauletti, & Esperanza, 2014).

Actualmente, si bien el Estado Nacional y sus agentes no pueden ser objeto de sanciones pecuniarias disuasivas, en cambio, sí de *astreintes*, pecuniarias y no pecuniarias, tendientes a que se cumplan mandatos judiciales desobedecidos. El principio de tutela judicial efectiva, que cuenta con rango constitucional así lo requiere y debe recordarse que entre las exigencias reclamadas por dicho principio se encuentra la de privilegiar la debida y pronta ejecución de las órdenes y resoluciones judiciales (Peyrano J. W., 2013, pág. 16).Y en este esquema, las *astreintes* son un recurso compulsivo para hacer cumplir sus resoluciones. Son sanciones pecuniarias, conminatorias y progresivas, que los jueces pueden imponer, con el fin de vencer la resistencia de las partes a cumplir con sus mandatos, es decir, que “su propósito es impeler u obligar a la parte deudora de la prestación a cumplir in natura

con aquello que el juez ha mandado en una resolución, mediante el pago progresivo de una suma de dinero" (Highton & Areán, 2004, pág. 574).

En tal sentido, la finalidad de esta herramienta no es la de una indemnización de daños, ni una pena civil que sanciona el incumplimiento, sino que constituye un medio compulsorio para que el deudor procure aquello a que está obligado, en este caso, el depósito de las sumas embargadas a su dependiente (Antico, Graciela Mónica c/ Profumo, Jorge Osvaldo s/ Ejecución de acuerdo, 2018).El monto de las *astreintes* depende del arbitrio prudente del juez y no se mide por la importancia del daño que causa la demora del obligado en cumplir la manda judicial sino por la fuerza de resistencia del obligado. En este sentido las sanciones conminatorias nacen y se incorporan al patrimonio del requirente de ellas, desde la fecha de la decisión del juez que las decretó, pues su fundamento es el vencimiento del plazo establecido en la resolución y el apercibimiento de aplicarlas en caso de incumplimiento (Grillo, 2002).

Su uso se encuentra extendido tanto en las normas procesales como en los ordenamientos de fondo y se las puede hallar en el artículo 37 del Código Procesal (replicado por la mayoría de los códigos provinciales) y en el artículo 666bis del derogado Código Civil. Hasta la sanción del actual Código Civil y Comercial, existía consenso (aunque no unanimidad) respecto de la aplicabilidad de las *astreintes* a funcionarios públicos, con el objetivo de garantizar que la Administración Pública funcione bajo el imperio de la "Constitución y ley, y que dentro de otro orden de ideas, la coacción jurisdiccional judicial gravita por igual sobre las dos partes en el proceso, y sin distinción de que una de ellas sea el propio Estado […]" (Canasi, 1973, pág. 302). De hecho, existe jurisprudencia donde el Tribunal Superior de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (caso "Gorondon, Juan C. v. Ministerio de Desarrollo Social y otros", 06/02/2013) y la Corte Suprema de Justicia de la Nación ("Iturriaga, Ernesto A. c. Banco Central", 27/02/1997) las convalidaron.

En la actualidad, el Código Civil y Comercial, al regular las sanciones conminatorias en su art. 804, limita su aplicación para incumplidores de resoluciones judiciales de carácter privado, al agregarle al texto del "Anteproyecto": "la observancia de los mandatos judiciales impartidos a las autoridades públicas se rige por las normas propias del derecho administrativo" (Degano, 2017). Esta derivación al derecho administrativo llevó el planteo a la Ley N° 26.944, de Responsabilidad del Estado, en donde solo se hace mención a los daños punitivos y no a las sanciones conminatorias. Por ello, aunque no existe una prohibición expresa de aplicar astreintes a las autoridades públicas en el artículo 804, algunos juristas han considerado que "pese a la defectuosa redacción, las autoridades públicas no pueden ser sancionadas mediante la imposición de astreintes" (Lorenzetti, 2015). Sin embargo, otros autores entienden que el Estado Nacional y sus agentes sí pueden ser objeto de sanciones pecuniarias conminatorias, (como las *astreintes*, pecuniarias y no pecuniarias), tendientes a que se cumplan mandatos judiciales desobedecidos, en base al principio de tutela judicial efectiva, que cuenta con rango constitucional (Peyrano, Pauletti, & Esperanza, 2014). Incluso hay jueces que sostienen que renunciar a la aplicación de esta herramienta implicaría "una resignación deliberada de facultades propias del cargo que ejercen y que por otra parte son de la esencia del buen arte de juzgar en cuanto ello conlleva la potestad de hacer cumplir sus mandatos" (Marfil, 2016).

En síntesis, podemos afirmar que en los cinco casos analizados la Justicia ejerció positivamente su rol en la rendición de cuentas horizontal. Sin embargo, el incumplimiento de las sentencias dictadas a favor del colectivo con discapacidad evidenció una gran dificultad de los tribunales para ejercer el *enforcement,* producto de la inexistencia de instrumentos legales de sanción que obliguen a quienes deben llevar a cabo las acciones ordenadas a implementar las efectivamente. Debido a que el Estado Nacional y sus agentes no pueden ser objeto de sanciones

pecuniarias disuasivas, las *astreintes* son la única herramienta con las que cuentas las y los magistrados para coaccionar a que se cumplan los mandatos judiciales desobedecidos. Este instrumento –que fue limitado en el nuevo Código Civil y Comercial argentino- ha sido aplicado por dos tribunales inferiores en los casos Verbrugghe y Defensor del Pueblo de la Nación contra Ferrovías S.A.C. – Línea Belgrano Norte, pero tampoco funcionaron para asegurar el cumplimiento de los fallos, evidenciando las limitaciones del alcance de este tipo de sanciones para funcionarios de la Administración Pública. El incumplimiento de estas sentencias judiciales muestra con mayor claridad cómo el déficit en la rendición de cuentas horizontal se vincula con la falta de implementación de las políticas públicas para personas con discapacidad.

Como parte de las diferentes entrevistas que realizamos a actores claves, también consultamos sobre los motivos de esta situación. Desde la Defensoría del Pueblo de la Nación, la Dra. Pazos entiende que la falta de cumplimiento de las sentencias se explica porque las y los funcionarios no tienen incentivos para actuar de manera diferente, ya que saben que no serán sancionados. “Me animo a decir también que no hay una anomia boba (como dice el Prof. Nino) sino un incumplimiento deliberado y un recaer constante en actitudes discriminatorias de parte de funcionarios conscientes de su falta, pero no se recae judicialmente sobre el funcionario, ni aún en los casos que la ley así lo indica. Ahora, cuando la justicia embarga bienes propios del funcionario, la solución llega: recuerdo el caso de la falta de establecimientos para la recuperación de adicciones de jóvenes que tramitaba en el Juzgado del Juez Arias, en la ciudad de La Plata; cuando el Juez aplicó el embargo sobre el sueldo del funcionario, la solución no tardó en llegar” (Pazos, 2018). En cambio, desde *Acceso Ya*, la Dra. Macías pone el acento en el rol de la sociedad: “Creemos que se debe a la falta de conciencia social que lamentablemente existe y luchamos día a día por cambiarla, la

accesibilidad la necesitamos todos en algún momento de la vida" (Macias, 2019).

CONCLUSIONES FINALES

En esta tesis nos hemos ocupado de los factores que inciden en la falta de implementación de las políticas vinculada con la discapacidad. Con ese fin, evaluamos el papel desempeñado por las instituciones ligadas a los mecanismos de *accountability* horizontal a propósito de dos políticas públicas específicas: la accesibilidad física y la inclusión laboral. Los resultados de nuestra investigación ponen en evidencia que la debilidad de las instituciones de *accountability* horizontal impacta negativamente sobre el funcionamiento de dichas políticas.

Con diversas fuentes comprobamos que en materia de accesibilidad física, para el período 2010-2015, ninguna de las siete líneas ferroviarias de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires había eliminado las barreras físicas. De un total de 218 estaciones, sólo 29 contaban con rampas, 27 tenían solados hápticos y baños accesibles, en 15 funcionaban ascensores y en 24 se constató la existencia de apoyos isquiáticos. La falta de concreción integral de estas obras revela una falta de cumplimiento de lo fijado por el marco normativo. Teniendo en cuenta que esta política pública requiere de recursos económicos para concretarse podría sostenerse que las limitaciones presupuestarias propias de un país en permanente crisis podrían explicar su inobservancia. Por esta razón, analizamos también el programa de inclusión laboral del colectivo con discapacidad. Esta política pública no requiere de inversiones ya que sólo prevé la inclusión laboral de trabajadoras y trabajadores con discapacidad para la cobertura de vacantes ya presupuestadas. A pesar de ello, comprobamos que tampoco se cumplió con la obligación de alcanzar un 4% de personas con discapacidad sobre el total de los empleados públicos: en el segundo semestre de 2015, esta proporción apenas alcanzaba el 0,9%, muy lejos de la meta legal establecida. También detectamos que -de los seis períodos semestrales analizados-, el empleo creció en cinco de ellos y sólo en uno se respetó la reserva mínima del 4% de los nuevos cargos

contratados. Ello explica el incumplimiento de esta política pública de cuotas, a pesar de que no requería de recursos económicos específicos.

Esta situación de vulneración de los derechos de las personas con discapacidad nos llevó a preguntarnos sobre el desempeño de las instituciones de rendición de cuentas horizontal. Como explica O'Donnell, los organismos de *accountability* horizontal tienen la función de prevenir, indemnizar o sancionar acciones o inacciones de los otros para lograr una mejor implementación de las políticas públicas. Por ello, decidimos analizar cuál ha sido el rol de los siete órganos y agencias del Poder Ejecutivo con responsabilidad en materia de accesibilidad del transporte e inclusión laboral. Encontramos que sólo uno de ellos poseía atribuciones propias de la rendición de cuentas horizontal, la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, pero que no tuvo disposición para ejercer ese rol y no actuó para garantizar que las obras de accesibilidad se concretaran.

Con el mismo propósito, analizamos el control parlamentario en seis comisiones parlamentarias. Encontramos que la mayoría oficialista de las comisiones "críticas" o importantes vinculadas con el tema discapacidad bloquearon la tarea de control que quisieron llevar a cabo las y los legisladores de la oposición. En el período 2010-2015, se registraron diecisiete pedidos de informes presentados en la Cámara de Diputados y catorce en el Senado, pero sólo cuatro fueron aprobados en la Cámara baja y ninguno en la Cámara alta. En síntesis, comprobamos que la falta de accesibilidad física y el cupo laboral para personas con discapacidad no fueron temas relevantes de la agenda legislativa.

Finalmente, analizamos cinco casos judiciales donde se reclamaban las obras de adaptación necesarias para garantizar la accesibilidad física en el transporte ferroviario. Todas las sentencias judiciales firmes dictadas en estos expedientes fueron a favor de los demandantes. A pesar de que la Justicia argentina ejerció su rol de la

rendición de cuentas horizontal, se enfrentó y se enfrenta a una gran dificultad en el *enforcement* de estas decisiones judiciales, debido a que sus fallos no fueron respetados por parte de las empresas y el Estado nacional.

El minucioso trabajo de investigación llevado a cabo nos permite afirmar, pues, que el funcionamiento débil y limitado de los mecanismos de rendición de cuentas horizontal es responsable de la deficiente implementación de las políticas vinculadas con la discapacidad. Entendemos que en ese respecto, la contribución de nuestra tesis es doble. Desde un punto de vista empírico, aportamos información nueva sobre los problemas de accesibilidad física e inclusión laboral de personas con discapacidad, factor que nos permitió conocer en profundidad el diseño e implementación de las políticas públicas sobre estos derechos. Por otra parte, desde el punto de vista teórico, contribuimos a profundizar el concepto de *accountability* horizontal, demostrando que la falta de *enforcement* es una dimensión sustantiva. Esto lo logramos con una mirada micro, a través de indicadores -concretamente, instituciones de control del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y del Poder Judicial- que permiten evaluar de manera novedosa el desempeño de gobiernos democráticos.

Para concluir, nos parece necesario reflexionar sobre líneas probables de investigación para continuar este proyecto y aportar ideas para mejorar los problemas encontrados en la implementación de las políticas públicas para el colectivo con discapacidad.

Ideas y aportes para avanzar en la accesibilidad

Consideramos pertinente indagar sobre las pautas de accesibilidad y su cumplimiento por parte de los países vecinos de Argentina, con el fin de contextualizar la situación de nuestro país con la región. Para ello, contemplamos los informes que elabora el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, el cual releva la

situación de los diferentes países que suscribieron a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en su materia. Luego de haber considerado los informes sobre Chile, Brasil, Uruguay, Paraguay y Bolivia, podemos afirmar que toda la región se encuentra en grave dificultades para lograr los niveles de accesibilidad que permitan la vida autónoma de las personas con movilidad reducida.

Respecto de la situación en Brasil, el Comité observó “con preocupación que las zonas construidas, la infraestructura de transportes y los servicios de información y comunicaciones abiertos al público no son plenamente accesibles para las personas con discapacidad, especialmente en las zonas remotas y rurales” y recomendó al Estado brasileño que adopte “medidas eficientes para garantizar que las zonas construidas, la infraestructura de transportes y los servicios de información y comunicaciones abiertos al público sean accesibles para las personas con discapacidad, de conformidad con la observación general N° 2 del Comité (2014) sobre accesibilidad, que incluya la accesibilidad en el transporte, las edificaciones e instalaciones públicas, la información y la comunicación, tanto en las ciudades como en las áreas rurales, con plazos concretos y sanciones por incumplimiento, en donde se involucre a las organizaciones de personas con discapacidad en todas las etapas de su desarrollo, especialmente en el monitoreo del cumplimiento” (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2015). La referencia a la observación general N° 2 refiere a la necesidad de que los países adopten “planes de acción y estrategias para identificar las actuales barreras a la accesibilidad, fijar calendarios con plazos específicos y proporcionar los recursos tanto humanos como materiales necesarios para eliminar las barreras. Una vez adoptados, dichos planes de acción y estrategias deben aplicarse estrictamente” (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2014).

Respecto de la situación en Chile, el Comité expresó su preocupación por los “pocos avances en el cumplimiento de la Ley

N° 20.422 en materia de accesibilidad, así como la inexistencia de mecanismos de queja por la violación a los derechos de las personas con discapacidad relativas a la falta de accesibilidad" y le realizó las mismas sugerencias que para el caso brasileño (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2016).

Respecto de la situación en Bolivia, el Comité detectó la ausencia de planes para la accesibilidad con metas y plazos concretos, y expresó su preocupación por que "no se tomen cuenta la opinión de las personas con discapacidad para el diseño de dicha planificación, la definición de indicadores y las sanciones por su incumplimiento". Al respecto, recomendó al Estado boliviano que implemente "planes de accesibilidad con metas y plazos medibles, así como sanciones por incumplimiento. También le recomienda que asigne los presupuestos suficientes para implementar dichos planes y que los mismos puedan ser monitoreados y evaluados por las organizaciones de personas con discapacidad. Además, el Comité recomienda al Estado parte que se guíe por su observación general N° 2" (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2016).

Respecto de la situación en Uruguay, el Comité de Naciones Unidas expresó su preocupación por que "el transporte, el entorno físico, la información y la comunicación abiertos al público no son plenamente accesibles para las personas con discapacidad, especialmente en el interior del Estado parte. Preocupa también la inexistencia de un órgano nacional que se ocupe de supervisar y sancionar el incumplimiento de los estándares de accesibilidad". Por esta situación, recomendó que se preste atención a la observación general N° 2 y se implemente un plan de acción, como los casos anteriores (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2016).

Respecto de la situación en Paraguay, el Comité destacó la sanción de la Ley de Accesibilidad al Medio Físico para personas con

discapacidad, pero, también expresó su preocupación por “la ausencia total de estándares de accesibilidad a la información/comunicación y las/TICs, las brechas en su implementación y la limitada definición de accesibilidad en particular, la ausencia de mecanismos de control sobre la adopción de estándares de accesibilidad. Además, lamenta la ausencia de acciones concretas para lograr la accesibilidad a las instalaciones públicas y la inexistencia de garantías para su cumplimiento en el ámbito privado, así como la absoluta falta de información y normas sobre la accesibilidad en los departamentos y municipios del país”. Por ello, recomendó al Estado paraguayo a asignar recursos económicos para que la Ley de Accesibilidad al Medio Físico se implemente, así como también establezca “plazos para la remodelación de infraestructura y edificios” y “mecanismos de control y sanción por incumplimiento en consulta amplia con las organizaciones de personas con discapacidad, permitiendo que estas participen en el monitoreo de su cumplimiento”. Por último, lamentó “la ausencia de un marco legal que disponga la obligatoriedad de la accesibilidad al transporte público” y recomendó que se adopten normas e instrumentos que reviertan esta situación (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2013).

Lamentablemente, vemos una situación similar en toda la región, en cuanto a la falta de planes de acción integrales sobre accesibilidad y, en algunos casos, incluso ausencia de normativa específica sobre la temática. Asimismo, advertimos que donde sí existe tal normativa, su incumplimiento es generalizado, tal como ocurre en Argentina.

Ampliando la mirada hacia otras latitudes, encontramos una situación similar incluso en la Unión Europea. En 2015, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas lamentó que aún no se haya aprobado una ley europea de accesibilidad, “y que las políticas, leyes, reglamentos y programas europeos existentes no hayan sido debidamente evaluados en lo que respecta a la accesibilidad de las personas con discapacidad”. Por ello, recomendó a

la Unión Europea que “tome medidas eficientes para aprobar prontamente una ley europea enmendada de accesibilidad que se ajuste a la Convención, como se indica en su observación general N° 2 (2014), sobre la accesibilidad, y que incluya mecanismos de queja y ejecución que sean efectivos y accesibles. El Comité recomienda también que la Unión Europea dé participación en el proceso de aprobación a las personas con discapacidad por medio de las organizaciones que las representan” (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2015, págs. 4-5).

Como vemos, a imagen y semejanza de los países latinoamericanos analizados, también en la Unión Europea se registran críticas similares sobre la accesibilidad, como en los países latinoamericanos analizados. Sin embargo, debemos destacar que desde al año 2011, la Comisión de Empleo, Asuntos Sociales, Capacidades y Movilidad Laboral de la Unión Europea ha creado el “Premio Ciudad Accesible” para reconocer y valorar a aquellos gobiernos locales que logren mejorar la accesibilidad en sus ciudades, evaluando la eliminación de las barreras arquitectónicas, comunicacionales, de acceso a la información, etc. Este premio nos permite detenernos en las acciones que han llevado a cabo sus ganadores para lograr experiencias exitosas de accesibilidad.

En la edición 2018, la ciudad reconocida fue la de Breda, en los Países Bajos. Esta comuna, implementó el plan cuatrienal (2018-2021) “Vivir sin barreras”, elaborado en conjunto entre los representantes de la ciudad, de los sectores del turismo y de la educación, así como de los organismos que representan a las personas con discapacidad. Se focaliza en los entornos accesibles y el transporte, al igual que en la vivienda y en las comunidades locales. Además, controla las iniciativas de accesibilidad a través de las propias organizaciones de personas con discapacidad. Sobre el éxito del plan, la entidad premiadora destaca que en Breda, “tanto los políticos como los funcionarios públicos se afanan

por sacar adelante este programa en todas las zonas de la ciudad" (Comisión de Empleo, Asuntos Sociales, Capacidades y Movilidad Laboral de la Unión Europea, 2019).

En la edición 2019, la ciudad reconocida fue Lyon. Con la integración de los dos temas de la accesibilidad física y la accesibilidad a la vida urbana, esta comuna francesa implementó un programa que comenzó en 2016 y seguirá vigente hasta 2024. Para coordinar y llevar a cabo el programa, se designó un responsable de misión que coordina el trabajo en los trece departamentos de la ciudad. Centralmente, se trabaja en iniciativas que comprendan los ámbitos de la cultura, educación, apoyo a la infancia, deportes, recursos humanos, ciudadanía y zonas públicas. Un órgano consultivo que aúna a los representantes electos, servicios urbanos y 62 asociaciones locales, incluidas las personas con discapacidad y ancianas, definen las prioridades, proponer alternativas y supervisan el progreso de la ejecución. Durante los tres primeros años del plan, se destinaron 97 millones de euros para la eliminación de las barreras en los transportes, permitiendo lograr que todo el transporte automotor sea accesible (Comisión de Empleo, Asuntos Sociales, Capacidades y Movilidad Laboral de la Unión Europea, 2018).

Estas experiencias positivas, junto con las recomendaciones del Comité de Naciones Unidas, aportan ideas y líneas de acción para avanzar en materia de accesibilidad en Argentina. En primer lugar, es importante destacar que no existe en el país un plan integral de accesibilidad a nivel nacional, a largo plazo, diseñado en conjunto con las provincias, los municipios y las personas con discapacidad. La mirada federal e inclusiva del colectivo con discapacidad está ausente en la Ley N° 22.431 y las sus normas modificatorias. Desde la adopción de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en 2008, la Argentina tiene pendiente la actualización del sistema de protección integral de los discapacitados, que haga operativo

–con políticas públicas inclusivas- el paradigma social de la discapacidad.

En segundo lugar, es necesario que este nuevo plan integral a nivel nacional sea ejecutado por una autoridad nacional en coordinación con los estados sub-nacionales, las personas con discapacidad, las organizaciones sociales y entidades del tercer sector, con fondos específicos para llevar a cabo las acciones que se decidan priorizar. Es imprescindible el trabajo en conjunto a nivel federal para que las diversas acciones se potencien y logren mejores resultados. Esta tarea, actual responsabilidad del Consejo Federal de Discapacidad, no ha alcanzado resultados satisfactorios. Respecto de los fondos, una alternativa podría ser redirigir los recursos que el Estado nacional recauda por el denominado “Fondo de la Ley de Cheques” o “Fondo nacional para la integración de personas con discapacidad”, para financiar el nuevo plan nacional. Actualmente, este fondo se sostiene con las multas que el Banco Central de la República Argentina cobra por la emisión de cheques sin fondos o emitidos sin autorización. La multa corresponde al 4% del valor del cheque y se debe destinar a la aplicación de los programas y proyectos a favor de las personas con discapacidad, según Ley N° 25.730. Este fondo, según la ley de presupuesto, prevé recaudar en 2019 $134 millones aproximadamente, un monto que podría ser el puntapié inicial para las inversiones requeridas.

En tercer lugar, es pertinente recordar que el Observatorio de la Discapacidad, creado con la tarea de sistematizar y “efectuar el seguimiento de la aplicación y cumplimiento en los distintos ámbitos, de las cláusulas de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, ratificada por la Ley Nº 26.378”, aún hoy no cuenta con la autarquía económica e independencia política para llevar a cabo esa tarea. Ni siquiera cuenta con presupuesto propio ni personal propio para funcionar. Sería importante que el Estado otorgue a este organismo de autarquía económica financiera, personería jurídica

propia y capacidad de actuación en el ámbito del derecho público y del privado para controlar el cumplimiento de la Convención Internacional y respete los Principios de París. Este sería un gran paso en materia institucional para centralizar y coordinar las tareas de seguimiento que, actualmente, tienen varios organismos, y fortalecer la rendición de cuentas horizontal.

Ideas y aportes para concretar la inclusión laboral de personas con discapacidad

Consideramos pertinente detenernos en las pautas de inclusión laboral y su cumplimiento por parte de los países vecinos de Argentina con el fin de contextualizar la situación de nuestro país con la región. Para ello, analizaremos –como lo hicimos previamente con el derecho a la accesibilidad- los informes que elabora el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas. Luego de haber considerado los informes sobre Chile, Brasil, Uruguay, Paraguay y Bolivia, podemos afirmar que toda la región se encuentra en grave dificultades para lograr la inclusión laboral de personas con discapacidad, tanto en el ámbito privado como público.

Respecto de la situación en Brasil, el Comité observó con preocupación la discriminación de las personas con discapacidad, especialmente de las mujeres con discapacidad, en el ámbito del empleo, y su persistente dependencia de los talleres protegidos. “También le preocupa la escasa observancia del sistema de cuotas previsto para las empresas privadas de 100 o más empleados”. Al respecto, se recomendó al Estado “que elabore y aplique, en consulta con las organizaciones representativas de las personas con discapacidad, una estrategia coordinada para aumentar el empleo de personas con discapacidad en el mercado laboral abierto, que incluya medidas destinadas específicamente a las mujeres con discapacidad. También le recomienda que adopte sin demora medidas para posibilitar la transición

del empleo segregado al mercado laboral abierto" (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2015).

En cuanto a Chile, el Comité expresó su preocupación "por la brecha de inclusión laboral en detrimento de las personas con discapacidad en el Estado parte y la ausencia de estrategias específicas para promover la vinculación de las personas con discapacidad en el empleo". En este sentido, recomendó que se acelere la adopción de la legislación sobre inclusión laboral de las personas con discapacidad, y adopte una estrategia amplia con indicadores y plazos específicos en la materia, incluyendo a las mujeres y los jóvenes con discapacidad" (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2016).

Respecto de Bolivia, el Comité criticó la falta de implementación de las cuotas laborales y las altas tasas de desempleo de personas con discapacidad. Asimismo, solicitó que las medidas para la promoción del empleo de personas con discapacidad incorporen la capacitación continua y dejen de enmarcarse dentro del modelo de trabajo "especializado" y segregado. Finalmente, recomendó al Estado boliviano que adopte "una política de empleo de personas con discapacidad en donde se garantice el acceso al empleo, se promueva el trabajo en un mercado y unos entornos abiertos, inclusivos y accesibles, así como la equiparación de oportunidades y la igualdad de género, y que se suministren ajustes razonables para personas con discapacidad. También lo insta a implementar efectivamente medidas de acción afirmativa vinculantes para fomentar el empleo de personas con discapacidad, tanto en el sector público como en el privado" (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2016).

Respecto de la situación en Uruguay, el Comité le manifestó su preocupación por los altos niveles de desempleo de las personas con discapacidad y porque "no se cumpla la cuota para facilitar el empleo de las personas con discapacidad en la función pública. Preocupa también la falta de información sobre los puestos de trabajo y la pirámide salarial

de las personas con discapacidad en el sector privado". Al respecto, se recomendó que se "implementen estrategias específicas para elevar el nivel de empleabilidad en el sector público de las personas con discapacidad desempleadas, incluido a través de programas vocacionales" (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2016).

Finalmente, en el caso de Paraguay, el Comité destacó la adopción de un sistema de cuotas para emplear a personas con discapacidad en la función pública, pero observó "con preocupación que no existen políticas de fomento del empleo en el sector privado. Adicionalmente, le preocupa que los programas de capacitación laboral se enfoquen en los oficios y las labores manuales y artesanales y no se promueva la promoción de la igualdad de oportunidades en el empleo". Por ello, recomendó que se adopten "políticas para el empleo de personas con discapacidad, tanto en la función pública como en el sector privado incluyendo la adopción de medidas de acción afirmativa, así como oportunidades para que las personas con discapacidad puedan optar al empleo por cuenta propia mediante la capacitación en áreas de su elección y el acceso a créditos blandos" (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2013).

A la luz de estos informes elaborados por Naciones Unidas, encontramos dificultades en toda la región para lograr la inclusión laboral de las personas con discapacidad. Ello nos permite comprender la complejidad que tienen los diferentes países para dar respuesta a la discriminación que sufre el colectivo con discapacidad en el ámbito del empleo. En este contexto, nos parece pertinente reflexionar y aportar ideas para mejorar esta situación en el caso argentino.

En primer lugar, es necesario, que –como en el caso de la accesibilidad- se diseñe, implemente y evalúe, a largo plazo, un plan nacional en materia de empleo. Resulta imprescindible que las acciones a nivel nacional para la inclusión laboral sean fortalecidas por las

acciones a nivel sub-nacional (provincias y gobiernos locales), y que cuenten con la participación activa de las personas con discapacidad, los gremios y el sector empresario en todas las etapas del proceso.

En segundo lugar, es necesario que las políticas públicas de inclusión laboral incorporen como problema a abordar la discriminación que sufren las personas con discapacidad en el ámbito educativo. Tengamos presente que -según el INDEC, una de cada tres PCD (33%) no ha accedido al umbral mínimo de educación, cuando esa proporción es del 10% para la población total. Sólo el 17,8% de las PCD terminaron sus estudios secundarios versus el 37,1% para la población total. El 9% de las PCD no saben leer o escribir versus el 2% para la población total. Y el porcentaje de analfabetismo es particularmente alto entre quienes pudieran ingresar al mercado laboral: 20,9% entre PCD de 15 a 29 años versus 0,8% para la población total (INDEC, 2005). Asimismo, un estudio que llevó a cabo Coriat sobre educación inclusiva y accesibilidad en Argentina encontró que los padres y madres encontraban grandes dificultades para inscribir a sus hijos e hijas con discapacidad motriz, sin compromiso cognitivo o intelectual, en escuelas comunes (Coriat, 2005). Esto explica que los niños, niñas y jóvenes con discapacidad llegan a su edad laboral sin contar con los recursos necesarios para adquirir o conservar un trabajo (Joly, 2008). Por ello, abordar la situación educativa y formativa (y sus dificultades) de las personas con discapacidad es un tema central que debe considerarse en las políticas públicas. Finalmente, también puede ocurrir que la persona con discapacidad llegue culturalmente formada para el trabajo, y con las competencias necesarias, pero que la falta de accesibilidad (en el espacio urbano y en el entorno laboral) le impida llegar y desempeñarse en su espacio laboral. Esto es así porque –a pesar de reclamos por accesibilidad-, aún no prevalece la noción de que el entorno deba adecuarse a las y los trabajadores. Aún prevalece la noción de que la igualdad de oportunidades “pasa por brindar la oportunidad de postularse a un

empleo pero sin crear las condiciones laborales para que la persona concreta pueda realizar la tarea que dicho empleo demandará. La falencia sería del trabajador y no del empleador" (Joly, 2008, pág. 6).

La legislación más avanzada en accesibilidad introduce el concepto de "ajustes razonables", pero su definición, esencialmente económica, deja su implementación a criterio de las empresas, que conciben todo "ajuste" como una inversión extra, "costosa" (Joly, 2008). Es importante también recuperar el interrogante que Eduardo Joly plantea sobre el rol del Estado a la hora de cumplir con los cupos laborales que estipulan sus leyes. Él entiende que si se cumpliera con el cupo, el Estado "pondría en evidencia la capacidad de las PCD de realizar una función productiva y así avalaría la extensión de sus reclamos a los demás sectores de la economía", y por lo tanto no lo cumple para "cumplir con el sistema" (Joly, 2008, pág. 7). Quizás esta problematización de la conducta del Estado pueda abordarse en futuras investigaciones, como una hipótesis para explicar por qué las y los funcionarios públicos de los organismos de rendición de cuentas horizontal no han cumplido su función correctamente.

Ideas y aportes para mejorar la rendición de cuentas horizontal

A lo largo de los diferentes capítulos de nuestro trabajo, pudimos comprobar que ninguno de los fallos judiciales (que se habían manifestado a favor de garantizar el derecho a la accesibilidad) fue respetado. Por ello, podemos afirmar que la Justicia argentina ejerció su rol, pero se enfrentó y se enfrenta a una gran dificultad en el *enforcement*, es decir, en la aplicación o ejecución de sus sentencias. Recordemos que, como sostiene Hernández Quiñones, el *enforcement* hace referencia a la existencia de facultades legales de sanción y a la efectividad en la implementación de los castigos. Como es sabido, sin castigos efectivos, la rendición de cuentas que se desarrolla en las democracias es inocua y se debilita (Hernández Quiñones, 2011).

Esta situación devela el fracaso de todo el entramado institucional. Las normas (aunque desactualizadas y asistencialistas) para avanzar con la accesibilidad y la inclusión laboral existen desde el siglo pasado; sin embargo, el Poder Ejecutivo tuvo la responsabilidad –por acción u omisión- de no cumplimentarlas, como pudimos observar en los capítulos tercero y cuarto. Asimismo, la mayoría de los organismos en esta órbita con competencia en la materia no tienen atribuciones legales para sancionar estos incumplimientos, y el ente que sí las tiene –la CNRT- decidió no ejercer su rol de *accountability* horizontal y no aplicó sanciones ante la existencia de las barreras arquitectónicas en el transporte ferroviario. La corrupción, el abuso de poder, la arbitrariedad en las decisiones o la impunidad de las y los funcionarios públicos se convierten en graves problemas (Mainwaring & Welna, 2003).

Por su parte, la mayoría oficialista en el Congreso Nacional debilitó –y hasta bloqueó- la tarea de control parlamentario, incluso desoyendo e ignorando el trabajo de investigación y relevamiento llevado a cabo por dos agencias específicas de rendición de cuentas horizontal como la Auditoría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo de la Nación. Finalmente, los diversos tribunales federales –principalmente la Corte Suprema de Justicia de la Nación- intentaron asegurar el respeto a los derechos consagrados en el marco legal vigente, pero se encontraron con limitaciones a la hora de lograr la efectiva aplicación y respeto de sus decisiones. Se pone en evidencia, así, una grave situación institucional que vulnera el principio básico de un Estado de Derecho: cumplir con la ley y las sentencias. Recordemos que fue la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso “Furlan”, que sostuvo: “todas las autoridades públicas, dentro del marco de su competencia, deben atender las decisiones judiciales, así como dar impulso y ejecución a las mismas sin obstaculizar el sentido y alcance de la decisión ni retrasar indebidamente su ejecución” (Furlan y Familiares vs. Argentina, 2012).

En síntesis, podemos afirmar que el Estado no solo se circunscribe al establecimiento de las normas, sino que debe garantizar su cumplimiento, y en esto consiste –precisamente- la función judicial. Por ello, el acatamiento a la decisión judicial es incuestionable y en nuestra tradición judicial tiene el carácter de dogma, máxime cuando el que debe cumplirla es el propio Estado, que debe empezar por dar el ejemplo. Como la única herramienta que tiene el Estado para exigir el cumplimiento de las normas y proscribir la justicia privada es la administración de justicia, es imprescindible que todo el Estado se ponga al servicio de la ejecución de las resoluciones judiciales (Iride, 2002). Cuando ello no ocurre y la administración de justicia fracasa, la seguridad jurídica es "reemplazada por la irracionalidad y por la imprevisibilidad, con las graves e irreparables consecuencias que tales hechos pueden significar para la vida de una sociedad" (Ayarragaray, 1931).

Queda evidenciado que la principal responsabilidad recae en el Poder Ejecutivo, a cargo de implementar las políticas públicas y, finalmente, respetar los fallos de la Justicia. Sin embargo, como explica O'Donnell, a pesar de ello la rendición de cuentas horizontal requiere que las y los funcionarios de los otros poderes estén dispuestos a actuar para evitar los excesos de este; algo que tampoco ha ocurrido en los casos analizados (O'Donnell, 2004).

En este escenario, complejo y preocupante, entendemos que es pertinente destacar el aporte que la *accountability* (vertical y también la social) pueden realizar para fortalecer el componente republicano. El primero refiere a la responsabilidad política que las y los gobernantes enfrentan ante la ciudadanía por su conducta, concomitante a los procesos electorales (Ongania, 2010). Las elecciones proveen a las y los ciudadanos un mecanismo que periódicamente les permite responsabilizar a los gobiernos por sus actos, obligando a irse a aquellos que no actúan según el mejor interés de los votantes o reeligiendo a aquellos que sí lo hacen. Sin embargo, Bernard Manin, Adam Przeworski

y Susan Stokes sostienen que las elecciones son ineficaces como mecanismos de rendición de cuentas debido a una limitación intrínseca del voto, pues éste garantiza a los ciudadanos una oportunidad única de castigar o recompensar múltiples decisiones gubernamentales. “Por lo tanto, los votantes tienen un poder muy limitado para juzgar el resultado de la mayoría de las políticas del gobierno, debido a la naturaleza inadecuada del voto como mecanismo de control” (Manin, Przeworski, & Stokes, 1999, pág. 40). Por ello, los comicios deben complementarse con una sociedad civil activa y medios de comunicación autónomos. El concepto de *accountability* social refiere al rol central que asociaciones civiles, ONGs, movimientos sociales y medios de comunicación pueden adoptar para monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de los mismos, y activar la operación de agencias horizontales de control (Peruzzotti & Smulovitz, 2002).

La rendición de cuentas social puede canalizarse tanto por vías institucionales como por las no institucionales. Mientras que las acciones legales o los reclamos ante los organismos de supervisión son ejemplos de las primeras, las movilizaciones sociales y las denuncias mediáticas, orientadas usualmente a imponer sanciones simbólicas, son representativas de las segundas. La operación de la *accountability* social no resulta de la sumatoria de votos, ni es parte del sistema de pesos y contrapesos; en cambio, se apoya en el accionar de sectores organizados de la sociedad civil y de los medios, interesados y con capacidades para ejercer influencia sobre el sistema político y las burocracias públicas (Peruzzotti & Smulovitz, 2002, pág. 10).

Por último, es importante tener en cuenta que cada ejercicio de control social puede tener metas específicas, y los ciudadanos no tienen que hacer uso de un único instrumento (como el voto) para lograr al mismo tiempo la realización de múltiples objetivos. El ejercicio del control de temas específicos permite a las y los ciudadanos concentrar su atención en aquellas políticas y/o políticos que les interesa. “Aunque son

más exigentes en términos de esfuerzos participativos, permiten un control selectivo. En suma, a través de estos mecanismos, los ciudadanos pueden especificar si están sancionando una conducta ilegal o señalando agendas alternativas" (Peruzzotti & Smulovitz, 2002, pág. 12).

FUENTES

Abramovich, V. (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.* Buenos Aires.

Abramovich, V., & Courtis, C. (Noviembre de 2001). Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales. *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*(4).

Academic Network of European Disability experts . (2013). *National accessibility requirements and standards for products and services in the European single market: overview and examples.* Leeds: University Of Leeds.

Ackerman, B. (2002). Deliberation Day. *Journal of Political Philosophy*, 129-152.

Acuña, C. (2006). Transitional Justice in Argentina and Chile: A never ending story? . *Retribution and Reparation in the Transition to Democracy*, 206-238.

Acuña, C., & Bulit Goñi, L. (. (2010). *Polìticas sobre la discapacidad en la Argentina. El desafío de hacer realidad los derechos.* Buenos Aires: Siglo veintiuno editores.

Aguilar Villanueva, L. (1996). Estudio Introductorio. En L. Aguilar Villanueva, *La Hechura de las Políticas Públicas* (Segunda ed., págs. 15-84). México, México: Miguel Ángel Porrúa.

Alcántara, M. (2008). Luces y sombras de la calidad de la democracia de América Latina. *Revista de Derecho Electoral*(6). Obtenido de http://www.tse.go.cr/revista/art/6/ALCANTARA.pdf

Alexy, R. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales.* Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. Obtenido de http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/12/doctrina37294.pdf

Almeida, M. E. (2012). *Debates y perspectivas en torno a la discapacidad en América Latina.* Paraná: Facultad de Trabajo Social, UNER.

Alonso, A., & Cuenya, H. R. (2015). *Los Rengos de Perón. Crónica de un militante del Frente de Lisiados Peronistas.* Buenos Aires: Colihue.

Altman, D., & Pérez-Liñán, A. (2002). Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen La¬tin American Countries. *Democratization*(9), 85-100.

Alvarado Velloso, A. (1982). *El juez, sus deberes y facultades: los derechos procesales del abogado frente al juez.* Buenos Aires: Depalma.

Alvarez, A. C. (2013). El impacto de los brotes de poliomielitis en las formas de organización ciudadana (Buenos Aires). *Revista de Historia de la Medicina y Epistemólogia Medica, 1*, 1-17.

Anker, R., Chernyshev, I., Egger, P., Mehran, F., & Ritter, J. (2002). *Measuring Decent Work with Statistical Indicators.* Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

Antico, Graciela Mónica c/ Profumo, Jorge Osvaldo s/ Ejecución de acuerdo, 47835/2016 (Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil Noviembre de 2018).

Aquilino, N., Arena, E., Rubio, J., & Scolari, J. (2019). *El Jefe de Gabinete de Ministros en el Congreso: aportes para planear, medir e informar sobre la gestión de gobierno.* Buenos Aires: CIPPEC.

Arendt, H. (2006). *Los orígenes del totalitarismo.* Madrid: Alianza Editorial.

Arte Radiotelevisivo Argentino S.A. c. Estado Nacional - JGM - SMC s/ amparo ley 16.986 (Corte Suprema de Justicia de la Nación 11 de Febrero de 2014).

Asociación por los Derechos Civiles y otros c/ en- Honorable Cámara de Senadores de la Nacion y otro s/ amparo ley 16.986, 1.774/2015 (CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL, Sala III 2016 de Agosto de 2018). Obtenido de https://drive.google.com/file/d/0By56hYTxvtBiWjNUYkw2VzlVaWc/view

Astorga, L. F. (2007). *Guía básica para comprender y utilizar la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.* Managua: Instituto Interamericano sobre Discapacidad y Desarrollo Inclusivo.

Auditoría General de la Nación. (2006). *Trenes de Buenos Aires S.A.: "Mantenimiento, Seguridad y Verificación del cumplimiento de la Ley N° 22.431 y Decreto N° 914/97 sobre el Sistema de Protección Integral de los Discapacitados, respecto del Transporte Público de*

Pasajeros por Ferrocarril. Buenos Aires: Auditoría General de la Nación.

Auditoría General de la Nación. (2008). *Sistema de Protección Integral de los Discapacitados en el transporte público de pasajeros que presta servicio en el Área Metropolitana de Buenos Aires.* Auditoría General de la Nación: Buenos Aires. Recuperado el 4 de Mayo de 2017, de http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2010/2010_029.pdf

Aviani, Antonieta c/ CNRT y otro s/ amparo (Corte Suprema de Justicia de la Nación 16 de Diciembre de 2008).

Aviani, Antonieta c/ CNRT y otro s/ amparo, 17.974 (Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I 12 de Febrero de 2008).

Ayarragaray, C. (1931). Las astreintes: el respeto a la justicia. *Jurisprudencia Argentina* .

Balbín, C. (2011). *Tratado de Derecho Administrativo* (Vol. 2). Buenos Aires: La Ley.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2006). *La política importa : democracia y desarrollo en América Latina.* Columbia: Banco Interamericano de Desarrollo.

Barbalet, J. (1988). *Citizenship.* Milton Keynes: Open University Press.

Barnes, C. (1998). Las teorías de la discapacidad y los orígenes de la opresión de las personas discapacitadas en la sociedad occidental. En L. (. Barton, *Discapacidad y sociedad* (págs. 59-76). Madrid: Morata.

Barnes, C. (1998). Las teorías de la discapacidad y los orígenes de la opresión de las personas discapacitadas en la sociedad occidental. *Discapacidad y sociedad*, 59-76.

Barreda, M. (2011). La calidad de la accountability de las democracias latinoamericanas. *Revista Politai*(2).

Barreda, M. (Enero de 2011). La calidad de la democracia: Un análisis comparado de América Latina. *Política y gobierno, 18*(2).

Bastons, L. (2014). Aspectos legales que regulan los derechos. En S. Necchi, M. Suter, & G. A. (comps.), *Personas con discapacidad: su abordaje desde miradas convergentes* (págs. 79-90). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Basualdo, R. (15 de Septiembre de 2015). (N. Aquilino, Entrevistador)

Bieda, T. (2013). *El Control Parlamentario en la Argentina (tesis de maestría).* Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella. Obtenido de https://repositorio.utdt.edu/bitstream/handle/utdt/2219/MCP_2013_Bieda.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Bieda, T. (2013). *El Control Parlamentario en la Argentina (tesis de maestría).* Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella.

Blogna Tistuzza, S. H. (Mayo de 2014). Accountability horizontal en la Argentina. El caso de la inaccesibilidad en el transporte ferroviario. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*(60), 87-111. Obtenido de http://www.eseade.edu.ar/wp-content/uploads/2016/08/riim60_blogna.pdf

Blogna Tistuzza, S. H. (2017). El control parlamentario en Argentina, el caso de los derechos humanos de las personas con discapacidad. En M. (. D'Alessandro, *XIII Congreso Nacional de Ciencia Política. "La política en entredicho. Volatilidad global, desigualdades persistentes y gobernabilidad democrática"* (págs. 8163-8188). Buenos Aires: Sociedad Argentina de Análisis Político.

Blogna Tistuzza, S. H. (Julio-Diciembre de 2018). Accesibilidad física en el transporte para personas con discapacidad y el accionar del Poder Judicial en Argentina. Una mirada desde la rendición de cuentas horizontal. *Derecho y Ciencia Política en el pensamiento de Guillermo O'Donnell, 12*(42). Obtenido de https://www.revistaius.com/index.php/ius/article/view/375

Blogna Tistuzza, S. H. (2018). El rol del Poder Nudicial en Argentina en cumplimiento de los derechos humanos de las personas con discapacidad. *XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional sobre Democracia* (págs. 119-130). Rosario: Universidad Nacional de Rosario.

Blogna Tistuzza, S. H. (2018). La inclusión laboral de personas con discapacidad en el ámbito público de la provincia de Buenos Aires. *III Simposio Internacional del Observatorio de la Discapacidad. Repensando categorías, abordajes, políticas, responsabilidades* (págs. 273-287). 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, S. H. (Octubre de 2019). La accesibilidad en el subterráneo de Buenos Aires. Los casos Aviani y Fernández. *Revista Académica Discapacidad y Derechos*(8). Obtenido de

https://www.ijeditores.com/pop.php?option=articulo&Hash=5c1fdc8a13b4878a7dc814126806e5f1

Blogna Tistuzza, S. H., & Schewe, L. (s.f.). Políticas públicas y discapacidad: ilegalidad(es) y disputas actuales. En R. Baquero, P. Scharagrodsky, & S. (. Porro, *Discursos, prácticas e instituciones educativas.* Buenos Aires: Prometeo.

Bobbio, N. (1991). *El tiempo de los derechos.* (R. De Asís, Trad.) Madrid: Sistema.

Boivin, M., Rosato, A., & Arribas, V. (2001). *Constructores de Otredad. Una introducción a la Antropología Social y Cultural.* Buenos Aires: EUDEBA.

Bonvecchi, A., & Zelaznik, J. (2012). El Impacto del Poder de Decreto Presidencial sobre el Comportamiento. En *Los legisladores en el Congreso Argentino: Prácticas y Estrategias.* Buenos Aires: Instituto Torcuato di Tella.

Bourdieu, P. (1999). *Meditaciones pascalianas.* Barcelona: Anagrama.

Braverman, H. (1987). *Trabajo y Capital Monopolista.* México: Nuestro Tiempo.

Bregain, G. (2010). Etude sur le processus d'élaboration de la loi de protection intégrale des personnes handicapées en Argentine. *Actes des Journées d'étude "Droits de l'homme et recherche universitaire dans les Amériques.*

Bregain, G. (2012). Historiar los derechos a la rehabilitación integral de las personas con discapacidad en Argentina (1946-1974). En L. Pantano, *Discapacidad e Investigación: aportes desde la práctica* (págs. 111-166). Buenos Aires: EDUCA.

Brogna, P. (2009). Las representaciones de la discapacidad: la vigencia del pasado en las estructuras sociales presentes. En P. (. Brogna, *Visiones y revisiones de la discapacidad.* México: Fondo de Cultura Económica.

Bueno, C. P., & Andreu, A. (2009). *Evaluación de las políticas de empleo para personas con discapacidad y formulación y coste económico de nuevas propuestas de integración laboral.* Madrid: CERMI.

Butler, J. (2000). *El género en disputa.* México: Paidós.

C. M. c/ Universidad Nacional de Tucuám s/ amparo (Juzgado Federal Civil de Tucumá 22 de Octubre de 2010).

Calvo, E. (2013). Representación Política, Política Pública y Estabilidad Institucional en el Congreso Argentino. En C. Acuña, *Instituciones y actores de la política argentina.* Buenos Aires: Siglo XXI.

Cames, Y. (2006). El concepto de accesibilidad: la perspectiva relacional entre población y servicios. (U. Facultad de Psicología, Ed.) *Anuario de Investigaciones, 14*.

Canasi, J. (1973). *Sanciones Conminatorias contra el Estado.* Buenos Aires: La Ley.

Caparrós, M. (1999). *La Guerra Moderna: nuevas crónicas de larga distancia.* Buenos Aires: Norma.

Cardozo Mario c/ Transportes Metropolitanos General Roca S.A. s/ amparo, 21.523 (Juzgado Federal Civil, Comercial y Contencioso Administrativa Nº 3 18 de Febreo de 2003).

Casado Muñoz, R., & Lezcano Barbero, F. (2012). *Educación en la escuela inclusiva.* Buenos Aires: LUMEN.

CEDDIS. (2007). *Informe de la República Argentina en virtud del artículo VI.3 de la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad.* Organización de Estados Americanos, Panamá. Recuperado el 19 de Mayo de 2017, de http://www.grupodemujeres.org.ar/descargas/vih-prevenir/DISCAPACIDAD%20-%20CEDDIS_doc_8-07_argentina_esp.doc

Centro de Estudios Legales y Sociales; REDI; Asociacion Brindar Salud. (2004). *Informe Alternativo presentado por el CELS ante el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.* Buenos Aires: CELS. Obtenido de http://www.cels.org.ar/common/documentos/cerd_personas_discapacidad.pdf

Cibeira, J. (1997). *Bioética y Rehabilitación.* Buenos Aires: El Ateneo.

CIPPEC. (2007). *Déficits en la Rendición de Cuentas Horizontal en la Argentina: una Historia de dos Mundos.* Buenos Aires: CIPPEC. Obtenido de https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/04/d%C3%A9ficits-en-la-rendici%C3%B3n-de-cuentas.pdf

Clarín. (13 de Septiembre de 2005). Robo a un restorán: balean a una mujer que comía con su familia. *Clarín*.

Clarín. (5 de Junio de 2007). Obligan a que la red de subte sea accesible para discapacitados. *Clarín*.

Clarín. (10 de Febrero de 2009). Ratifican un fallo que obliga a adecuar las estaciones de subte para discapacitados. *Clarín*.

Clarin. (10 de Febrero de 2009). Ratifican un fallo que obliga a adecuar las estaciones de subte para discapacitados, 10 de Febrero de 2009. *Clarin*.

Club Marcelo J. Fitte. (Primer semestre de 1967). *Revistas del Club Marcelo J. Fitte, Pro- Superación del Lisiado*.

Cohen, J. A. (1992). *Civil Society and Political Theory.* Cambridge: MIT Press.

Comes, Y., & otros. (2006). El concepto de accesibilidad: la perspectiva relacional entre población y servicios. *Anuario de Investigaciones, 14*.

Comisión Bicameral Permanente Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas del Congreso de la Nación. (2017). *Orden del Día N° 1048.* Buenos Aires: Congreso de la Nación. Obtenido de https://www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/23525/downloadOrdenDia

Comisión de Empleo, Asuntos Sociales, Capacidades y Movilidad Laboral de la Unión Europea. (2018). *Premio Ciudad Accesible 2018.* Bruselas: Unión Europea.

Comisión de Empleo, Asuntos Sociales, Capacidades y Movilidad Laboral de la Unión Europea. (2019). *Premio Ciudad Accesible 2019.* Bruselas: Unión Europea.

Comisión nacional asesora para la integración de personas con discapacidad. (2010). *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Primer Informe.* Buenos Aires: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas. (2010). *Nunca Más.* Buenos Aires: Eudeba.

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (2012). *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 35 de la Convención. Observaciones finales del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.* Ginebra: Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Obtenido de

https://www.agro.uba.ar/sites/default/files/discapacidad/crpd-c-arg-co-1_sp.pdf

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (2013). *Observaciones finales sobre el informe inicial del Paraguay.* Ginebra: Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (2014). *Observación General Nº 2: Accesibilidad.* Ginebra: Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (2015). *Observaciones finales sobre el informe inicial de la Unión Europea.* Ginebra: Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (2015). *Observaciones finales sobre el informe inicial del Brasil.* Ginebra: Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Obtenido de Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (2016). *Observaciones finales sobre el informe inicial de Chile.* Ginebra: Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (2016). *Observaciones finales sobre el informe inicial del Estado Plurinacional de Bolivia.* Ginebra: Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (2016). *Observaciones finales sobre el informe inicial del Uruguay.* Ginebra: Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Conferencia Mundial de Derechos Humanos. (1993). Declaración y Programa de Acción de Viena. Viena.

Congreso de los Diputados de España. (2017). *Instrumentos de control parlamentario.*

Consejo Federal de Discapacidad. (2010). *Acta N° 45.* Buenos Aires.

Consejo Federal de Discapacidad. (2010). *Acta N° 46.* Buenos Aires.

Consejo Federal de Discapacidad. (2010). *Acta N° 47.* Buenos Aires.

Consejo Federal de Discapacidad. (2010). *Acta N° 48.* Buenos Aires.

Consejo Federal de Discapacidad. (2011). *Acta N° 49.* Buenos Aires.

Consejo Federal de Discapacidad. (2011). *Acta N° 50.* Buenos Aires.

Consejo Federal de Discapacidad. (2011). *Acta N° 51.* Buenos Aires.

Consejo Federal de Discapacidad. (2012). *Acta N° 52.* Buenos Aires.

Consejo Federal de Discapacidad. (2012). *Acta N° 54.* Buenos Aires.

Consejo Federal de Discapacidad. (2012). *Acta N° 55.* Buenos Aires.

Consejo Federal de Discapacidad. (2013). *Acta N° 56.* Buenos Aires.

Consejo Federal de Discapacidad. (2013). *Acta N° 57.* Buenos Aires.

Consejo Federal de Discapacidad. (2013). *Acta N° 58.* Buenos Aires.

Consejo Federal de Discapacidad. (2014). *Acta N° 60.* Buenos Aires.

Consejo Federal de Discapacidad. (2014). *Acta N° 61.* Buenos Aires.

Consejo Federal de Discapacidad. (2014). *Acta N° 62.* Buenos Aires.

Consejo Federal de Discapacidad. (2015). *Acta N° 64.* Buenos Aires.

Consejo Federal de Discapacidad. (2015). *Acta N° 65.* Buenos Aires.

Consejo Federal de Discapacidad. (2015). *Acta N° 66.* Buenos Aires.

Contreras Peláez, F. J. (1994). *Derechos sociales: teoría e ideología.* Madrid: Tecnos.

Coriat, S. (2003). *Lo Urbano y lo Humano. Hábitat y Discapacidad.* Buenos Aires: Universidad de Palermo; Fundación Rumbos.

Coriat, S. (2005). *Educación Inclusiva y Accesibilidad en Argentina.* Buenos Aires: Fundación Rumbos.

Coriat, S. (2008). Accesibilidad: espacios física y socialmente. En C. Eroles, & H. (. Fiamberti, *Los derechos de las personas con discapacidad (Análisis de las convenciones internacionales y de la legislación vigente que los garantizan)* (págs. 75-90). Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires.

Dahl, R. (2002). *La poliarquía: participación y oposición.* Madrid: Tecnos.

Darke, P. (1994). The Elephant Man (David Lynch, EMI Films, 1980): An Analysis from a Disabled Perspective. *Disability & Society, 9*(3), 327-342.

De Asís Roig, R. (2004). La incursión de la discapacidad en la teoría de los derechos: posibilidad, educación, Derecho y poder. En I. (. Campoy Cervera, *Los derechos de las personas con discapacidad:*

perspectivas sociales, políticas, jurídicas y filosóficas,. Madrid, España: Dykinson.

De Asís Roig, R. (2006). Hacia una nueva generalización de los derechos. Un intento de hacer coherente a la teoría de los derechos. En I. y. Campoy Cervera, *Una discusión sobre la universalidad de los derechos humanos y la inmigración* (págs. 35-57). Madrid: Dykinson.

De Castro Cid, B. (1981). Los derechos sociales: análisis sistemático. *Derechos económicos, sociales y culturales*.

De Castro, B. (2004). *Introducción al Estudio de los Derechos Humanos.* Madrid: Editorial Universitaria.

De Lorenzo, R., & Palacios, A. (enero-agosto de 2005). Los grandes hitos de la protección jurídica de las personas con discapacidad en los albores del siglo XXI. (INAP, Ed.) *Documentación Administrativa*, 291-338.

Defensor del Pueblo de la Nación c/ Ferrovías y otra s/ amparo ley 16.986, 23466 (Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal N° 11 6 de Noviembre de 2006).

Defensor del Pueblo de la Nación c/ Ferrovías y otra s/ amparo ley 16.986, 23466 (Corte Suprema de Justicia de la Nación 1 de Julio de 2008). Obtenido de https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=647261&cache=1567297002128

Defensor del Pueblo de la Nación c/ TBA s/ amparo, 23.469 (Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 2 28 de Julio de 2005).

Defensor del Pueblo de la Nación c/ TBA s/ amparo, 23.469 (Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala III 29 de Diciembre de 2009).

Defensor del Pueblo de la Nación c/ TBA s/ amparo, 23.469 (Corte Suprema de Justicia de la Nación 26 de Junio de 2014).

Defensor del Pueblo de la Nación c/ UGOFE S.A. – Línea San Martín s/ amparo, 23473 (Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal Nº 12 2005).

Defensor del Pueblo de la Nación c/ UGOFE S.A. – Línea San Martín s/ amparo, 23473 (Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I 24 de Agosto de 2005).

Defensor del Pueblo de la Nación c/ UGOFE S.A. – Línea San Martín s/ amparo, 23473 (Corte Suprema de Justicia de la Nación 11 de Julio de 2007). Obtenido de https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=630376&cache=1567296244467

Defensoría del Pueblo de la Nación. (2011). *Décimo séptimo informe anual: 2010.* Buenos Aires: Defensoría del Pueblo de la Nación. Obtenido de http://www.dpn.gob.ar/documentos/anuales/ianual2010.pdf

Defensoría del Pueblo de la Nación. (2012). *Décimo octavo informe anual: 2011.* Buenos Aires: Defensoría del Pueblo de la Nación. Obtenido de http://www.dpn.gob.ar/documentos/anuales/ianual2011.pdf

Defensoría del Pueblo de la Nación. (2013). *Décimo noveno informe anual: 2012.* Buenos Aires: Defensoría del Pueblo de la Nación. Obtenido de http://www.dpn.gob.ar/documentos/anuales/ianual2012.pdf

Defensoría del Pueblo de la Nación. (2014). *Resolución Nº 45/14. Exhortación al Ministerio de Interior y Transporte de la Nación por las condiciones de accesibilidad para el uso del servicio ferroviario por parte de personas con movilidad y/o comunicación reducida.* Buenos Aires: Defensoría del Pueblo de la Nación. Obtenido de http://dpn.gob.ar/articulo.php?id=103&pagN=1

Defensoría del Pueblo de la Nación. (2014). *Vigésimo informe anual: 2013.* Buenos Aires: Defensoría del Pueblo de la Nación. Obtenido de http://www.dpn.gob.ar/documentos/anuales/ianual2013.pdf

Defensoría del Pueblo de la Nación. (2015). *Vigésimo primero informe anual: 2014.* Buenos Aires: Defensoría del Pueblo de la Nación. Obtenido de http://www.dpn.gob.ar/documentos/anuales/ianual2014.pdf

Defensoría del Pueblo de la Nación. (2016). *Vigésimo segundo informe anual: 2015.* Buenos Aires: Defensoría del Pueblo de la Nación. Obtenido de http://www.dpn.gob.ar/documentos/anuales/ianual2015.pdf

Defensoría del Pueblo de la Nación. (2016). *Vigésimo segundo informe anual: 2015.* Buenos Aires: Defensoría del Pueblo de la Nación. Obtenido de http://www.dpn.gob.ar/documentos/anuales/ianual2015.pdf

Defensoría del Pueblo de la Nación. (2017). *Vigésimo tercer informe anual: 2016.* Buenos Aires: Defensoría del Pueblo de la Nación.

Defensoría del Pueblo de la Nación. (2018). *Vigésimo cuarto informe anual: 2017.* Buenos Aires: Defensoría del Pueblo de la Nación.

Degano, G. A. (13 de Noviembre de 2017). Las astreintes contra autoridades públicas y el artículo 804 del Código Civil y Comercial. *Diario Civil y Obligaciones*.

Degener, T., & Quinn, G. (2000). A survey of international, comparative and regional Disability Law Reform. *From Principles to Practice, an International Disability law and Policy Symposium* (págs. 3-128). Nueva York: Disability Rights Education and Defense Fund. Recuperado el 15 de Agosto de 2017, de https://dredf.org/international/degener_quinn.html

Ducoté, N., & Qüerio, M. (2001). *Sistemas naciones de integridad. Informe para Transparency Internacional.* Buenos Aires: CIPPEC. Obtenido de https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2131.pdf

Dulitzky, A. (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 V. Abramovich, A. Bovino, & C. (. Courtis, *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local: la experiencia de una década.* Buenos Aires: Editores del Puerto.

Eroles, C. (2008). Naturaleza de la discriminación contra las personas con discapacidad. En C. Eroles, & H. (. Fiamberti, *Los derechos de las personas con discapacidad (Análisis de las convenciones internacionales y de la legislación vigente que los garantizan)* (págs. 7-33). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Etchenique, M. B. (9 de Mayo de 2019). Radiografía del subte: una red que crece a paso lento pero suma 200 pasajeros por día. *Clarín*.

Fabre, C. (2000). *Social Rights under the Constitution. Government and the Decent lif.* Oxford: Oxford University Press.

Fallo clave de la Justicia a favor del ingreso laboral de discapacitados a la UNT. (26 de Enero de 2011). *Tucumán a las 7*. Obtenido de https://www.tucumanalas7.com.ar/local/gran-san-miguel/2011/1/26/fallo-clave-de-la-justicia-favor-del-ingreso-laboral-de-discapacitados-la-unt-21781.html

Fassin, D. (2003). Gobernar por los cuerpos políticas de reconocimiento hacia los pobres y los inmigrantes en Francia. *Cuadernos de Antropología Social, 17*(3), 49-78.

Felner, E. (2010). Métodos para monitorear la realización progresiva de los derechos económicos sociales y culturales. En V. y. ABRAMOVICH, *La medición de derechos en las políticas sociales* (págs. 153-197). Buenos Aires: Editores del Puerto.

Fernández, Gustavo Damián y otros c/ GCBA y otros s/ otros proceso incidentales –amparo– usuarios y consumidores, 769846/2016-8 (Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario, Sala II 13 de Agosto de 2018).

Fernández, Gustavo Damián y otros c/ GCBA y otros s/ otros proceso incidentales –amparo– usuarios y consumidores, 769846/2016-8 (Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario Nº 2 11 de Febrero de 2019).

Fernández, M. E. (2014). Discapacidad y trabajo. En S. Necchi, M. Suter, & Gaviglio Andrea (comps.), *Personas con discapacidad: su abordaje desde miradas convergentes* (págs. 123-160). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Ferrante, C. (s.f.). "Luchamos contra aquellos que nos quieren quitar la dignidad de cualquier manera": Una entrevista a Emiliano Naranjo sobre discapacidad, educación y derechos. *Oteaiken, Boletín sobre prácticas y acción colectiva*(23), 83-92. Obtenido de http://www.redi.org.ar/index.php?file=Prensa/REDI-en-los-medios/2017/17-05-22_Una-entrevista-a-Emiliano-Naranjo-sobre-discapacidad.html

Ferrante, C. (2007). Algunas reflexiones sobre la situación de discapacidad en la Argentina en la actualidad. *IV Jornadas de Jóvenes Investigadores.* Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani. Obtenido de https://www.aacademica.org/000-024/173

Ferrante, C. (Agosto-Noviembre de 2012). Luchas simbólicas en la definición del cuerpo discapacitado legítimo en el origen e institucionalización del campo del deporte adaptado de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina (1950-1976). *Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad*(9), 38-51.

Ferrante, C. (2014). Mendicidad y discapacidad en la Ciudad de Buenos Aires: un síntoma de nuevas formas de vulnerabilidad social. *Disability and the Global South, 1*(1).

Ferrante, C. (Julio/Septiembre de 2014). Usos, posibilidades y dificultades del modelo social de la discapacidad. *Inclusiones, 1*(3). Obtenido de https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/35707/CONICET_Digital_Nro.10da17d8-f161-40aa-ab10-9e57f954d412_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Ferrante, C., & Ferreira, M. (Junio de 2008). Cuerpo, discapacida y trayectorias sociales: dos estudios de caso comparados. *Revista Salud*(205).

Ferraro, A. (2006). Parlamento y Gobierno en Sistemas Presidencialistas. Contribución al análisis del Control Parlamentario de la Burocracia en América Latina. En A. M. Mustapic, & M. Llanos, *El Control Parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil.* Buenos Aires: Politeia.

Ferreira, M. (2007). Prácticas sociales, identidad y estratificación: tres vértices de un hecho social, la discapacidad. *Revista Intersticios, 1*(2).

Finkelstein, V. (1980). Attitudes and Disabled People. *Issues for Discusión*.

Fiore, M. L. (2018). La experiencia de la accountability en la Universidad y su relación con la mejora de la gestión institucional. *VII Congreso Argentino de Administración Pública.* Rosario: Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.

Fraga, I. (1961). *El parlamento británico.* Madrid: Instituto de Estudios Políticos.

Fromm, E. (1962). *Marx y su concepto de Hombre.* México : FCE.

Fundación Par. (2008). La discapacidad en Argentina: un diagnóstico de situación y políticas públicas vigentes a 2005. En C. Eroles, & H. (. Fiamberti, *Los derechos de las personas con discapacidad (Análisis de las convenciones internacionales y de la legislación vigente que los garantizan).* Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Furlan y Familiares vs. Argentina (Corte Interamericana de Derechos Humanos 31 de Agosto de 2012).

Galvagno, P. L. (2014). Derecho subterráneo. *II Jornadas Nacionales "Discapacidad y Derechos".* Buenos Aires: Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.

García Morillo, J. (1985). El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español. *Publicaciones del Congreso de los Diputados*.

García Villegas, M. (1995). *La eficacia simbólica del Derecho. Examen de situaciones colombianas,.* Bogotá: Ediciones Uniandes.

Gargarella, R. (Julio-Diciembre de 2006). ¿Democracia deliberativa y judicialización de los derechos sociales? *Perfiles Latinoamericanos*, 9-32. Obtenido de https://www.redalyc.org/pdf/115/11502801.pdf

Gargarella, R. (noviembre de 2009). El nuevo constitucionalismo latinoamericano: Promesas e interrogantes. *Políticas Sociales*(153). Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6162/S0900774_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Gibson, B. (2016). *Rehabilitation: A Post-critical Approach.* Florida: CRC Press.

Ginsberg, V. (16 de Marzo de 2000). El juez Gabriel Cavallo dictó la nulidad de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida. Una llave para reabrir la Justicia. *Página 12*.

Gloppen, S. (2006). Analyzing the Role of Courts in Social Transformation. En R. Gargarella, *Courts and Social Transformation in New Democracies,.* Londres: Ashgate.

Godfrey, M. (2003). *Employment dimensions of Decent Work: Trade-offs and complementarities. Discussion paper 148.* Ginebra: International Institute for Labour.

Gordillo, A. (2013). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas.* Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

Grillo, I. I. (Julio de 2002). *Las astreintes: el respeto a la justicia.* Obtenido de SAIJ: http://www.saij.gob.ar/doctrina/dacf020017-grillo-las_astreintes_respeto_justicia.htm

Guerrero Albarracín, A. M. (2014). *Política pública de trabajo decente y digno.* Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Gutiérrez, R. (Mayo de 2012). Federalismo y políticas ambientales en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina. *EURE, 381*(114), 147-171.

Hayek, F. (1973). *Derecho, legislación y libertad.* Madrid: Unión Editorial.

Heredia, M., & Campero, M. J. (2016). *“La accesibilidad como derecho.* Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, Centro Cultural de la Cooperación.

Heredia, M., & Campero, M. J. (2016). *La accesibilidad como derecho.* Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, Centro Cultural de la Cooperación.

Heredia, M., & Campero, M. J. (2016). *La accesibilidad como término amplio.* Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras de la UBA; Centro Cultural de la Cooperación.

Hernández de Gante, A. (Julio-Diciembre de 2018). Las zonas marrones en el pensamiento de O’Donnell. Reflexiones sobre el caso mexicano. *Revista IUS, 12*(42). Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472018000200109&lng=es&nrm=iso&tlng=es

Hernández Quiñones, A. y. (2011). Aproximación conceptual. el accountability desde una perspectiva comparada en América Latina: estudios de caso. En A. y. Hernández Quiñones, *Experiencias de accountability horizontal y social en América Latina. Estudios de caso comparados en São Paulo, México DF, Caracas y Bogotá.* Bogotá: Ediciones Uniandes.

Hernández, A. (2009). *A quince años de la reforma constitucional de 1994.* Buenos Aires. Obtenido de http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/a-quince-anos-de-la-reforma-constitucional-de-1994

Hevey, D. (1992). *The Creatures Time Forgot: Photography and Disability Imagery.* Londres: Routledge.

Highton, E., & Areán, B. (2004). *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación* (Vol. 4). Buenos Aires: Hammurabi.

Honneth, A. (2006). El reconocimiento como ideología. *Isegoría*(35), 129-150.

Hunt, P. (1966). *Stigma: The Experience of Disability.* Londres: Geoffrey.

Hwang, W., Jones, M. P., & Micozzi, J. P. (2009). Government and Opposition in the Argentine Congress, 1989-2007: Understanding Inter-Party Dynamics through Roll Call Vote Analysis. *Journal of Politics in Latin America, 1*(1).

INDEC. (2005). *La población con discapacidad en la Argentina, Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad.* Buenos Aires: INDEC.

Infobae. (7 de Abril de 2009). Eduardo Mondino ratifica su perfil de candidato opositor al Gobierno. *Infobae*. Obtenido de https://www.infobae.com/2009/04/07/440883-eduardo-mondino-ratifica-su-perfil-candidato-opositor-al-gobierno/

Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo. (2014). *Mapa Nacional de la Discriminación, Segunda serie de estadísticas sobre.* Buenos Aires: INADI.

Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo. (2017). *Accesibilidad e inclusión de personas con discapacidad.* Buenos Aires: Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2010). *Censo de población.* Buenos Aires. Recuperado el 25 de Septiembre de 2017, de http://www.indec.gov.ar/censos_total_pais.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=135&t=3&s=2&c=2010

International Disability Rights Monitor. (2004). *Monitoreo internacional de los derechos de las personas con discapacidad. Informe regional de las Américas.* Chicago. Obtenido de www.iin.oea.org/2006/Lecturas_Sugeridas_2006/Monitoreo_Derechos_Personas_Disc.pdf

Iride, I. M. (2002). Las astreintes: el respeto a la justicia. *SAIJ*.

Isaza Espinosa, C. (2012). *Arreglos institucionales de rendición de cuentas para el control de la corrupción en Colombia.* Madrid: Universidad Complutense.

Jaramillo Sierra, I. C. (2003). Estudio preliminar: Instrucciones para salir del discurso de los derechos. En W. y. Brown, *La crítica de los derechos.* Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. (2010). *Informe N° 77.* Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Obtenido de https://www.diputados.gov.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/Informe-77-Senadores.pdf

Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. (2010). *Informe N° 78.* Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Obtenido de https://www.diputados.gov.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/Informe-78-Diputados.pdf

Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. (2011). *Informe N° 79.* Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Obtenido de https://www.diputados.gov.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/Informe-79-Senadores.pdf

Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. (2011). *Memoria detallada del estado de la Nación 2010.* Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Obtenido de https://es.scribd.com/document/329024580/Memoria-2010-pdf

Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. (2012). *Informe N° 80.* Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Obtenido de https://www.diputados.gov.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/INFORME_80.pdf

Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. (2012). *Informe N° 81.* Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Obtenido de https://www.diputados.gov.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/Informe-81-Diputados.pdf

Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. (2012). *Memoria detallada del estado de la Nación 2011.* Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Obtenido de https://es.scribd.com/document/329024649/Memoria-2011-pdf

Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. (2013). *Informe N° 82.* Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Obtenido de https://www.diputados.gov.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/Informe-82-Senadores.pdf

Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. (2013). *Memoria detallada del estado de la Nación 2012.* Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Obtenido de https://es.scribd.com/document/329024591/Memoria-2012-pdf

Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. (2014). *Informe N° 83.* Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Obtenido de https://www.diputados.gov.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/Informe-83-Senadores.pdf

Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. (2014). *Informe N° 84.* Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Obtenido de https://www.diputados.gov.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/Informe-84-Diputados.pdf

Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. (2014). *Informe N° 85.* Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Obtenido de https://www.diputados.gov.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/Informe-85-Senadores.pdf

Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. (2014). *Informe N° 86.* Buenos AIres: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Obtenido de https://www.diputados.gov.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/Informe-86-Diputados.pdf

Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. (2014). *Informe N° 87.* Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Obtenido de https://www.diputados.gov.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/Informe-87-Senadores.pdf

Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. (2014). *Informe N° 88.* Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Obtenido de https://www.diputados.gov.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/Informe-88-Diputados.pdf

Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. (2014). *Informe N° 89.* Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros. Obtenido de https://www.hcdn.gob.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/Informe-89-Senadores.pdf

Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. (2014). *Informe N° 90.* Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Obtenido de https://www.diputados.gov.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/Informe-90-Diputados.pdf

Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. (2014). *Memoria detallada del estado de la Nación 2013.* Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Obtenido de https://es.scribd.com/document/329024597/Memoria-2013-pdf

Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. (2015). *Memoria detallada del estado de la Nación 2014.* Buenos Aires: Jefatura de

Gabinete de Ministros de la Nación. Obtenido de https://es.scribd.com/document/329024601/Memoria-2014-pdf

Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. (2016). *Memoria detallada del estado de la Nación 2015.* Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Obtenido de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/memoria_detallada_del_estado_de_la_nacion_2015.pdf

Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. (2017). *Informe N° 100.* Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Recuperado el 10 de Agosto de 2017, de https://es.scribd.com/document/345940559/Informe-100-HSN-Abril-2017#fullscreen&from_embed

Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. (2017). *Informe N° 102.* Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Obtenido de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_102_hsn.pdf

Joly, E. (2008). Por el derecho a ser explotados. *Discapacidad y empleo*(112).

Joly, E., & Venturiello, M. P. (2012). Persons with Disabilities: Entitled to Beg, Not to Work. The Argentine Case. *Critical Sociology*, 1-23.

Jones, M. P., Saiegh, S., Spiller, P. T., & Tommasi, M. (2002). Amateur-Legislators-Professional Politicians: the consequences of party centered electoral rules in a ederal system. *American Journal of Political Science, 46*.

Jones, M., & Saiegh, S. (2002). Amateur Legislators -- Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System. *American Journal of Political Science, 46*(3), 656-669.

Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario Nº 2. (20 de Agosto de 2019). *Funcionamiento de los ascensores y escaleras mecánicos.* Buenos Aires: Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario Nº 2. Obtenido de https://ijudicial.gob.ar/wp-content/uploads/2019/02/Cuadro-Subtes.pdf

Kelsen, H. (1994). *Teoría General de las Normas.* México: Trillas.

Konrad Adenauer Stifung. (2014). *Las tasas de reelección en la Cámara de Diputados de la Nación Argentina. Elecciones de 1985 a 2013.*

Buenos Aires: Konrad Adenauer Stifung. Obtenido de https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=c4a4a065-7cf3-4b5a-6c48-8e23265d7665&groupId=287460

La Nación. (23 de Febrero de 2012). Al menos 50 muertos y 676 heridos en la tragedia de Once. *La Nación*. Obtenido de https://www.lanacion.com.ar/sociedad/descarrilo-un-tren-en-once-y-hay-varios-heridos-nid1450635

La Nación. (12 de Febrero de 2019). Subte: los pasajeros pueden viajar gratis si no funcionan las escaleras mecánicas o los ascensores. *La Nación*.

Lanegra, I. (2011). La Defensoría del Pueblo del Perú y la calidad de la democracia. *Calidad de la Democracia, 2*. Obtenido de http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/13938

Lardies González, J. (1947). Génesis y unificación del concepto de poliomielitis. *Asclepio, 26-27*, 135-140.

Larrosa, J., & Pérez de Lara, N. (1998). *Imagens do outro.* Petrópolis: Vozes.

Lee, R. (1991). El Ombudsman en el contexto político: Los Ombudsmen de la Commonwealth y Victoria en Australia. *Revista Internacional de Administración Pública*(3), 147-172.

Levine, D. H., & Molina, J. E. (2007). La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada. *América Latina Hoy*(45).

Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2005). *Argentine democracy : the politics of institutional weakness.* Pennsylvania : Pennsylvania State University Press.

Linz, J., & Valenzuela, A. (1994). *The failure of presidential democracy.* Baltimore: John Hopkins University Press.

Lisiados. (5 de Junio de 1973). El Descamisado. *1*(3).

Lo Vuolo, R., Pautassi, L., & Rodríguez, C. (1999). *La pobreza... de la política contra la pobreza.* Buenos Aires: CIEPP.

Lopes, J. R. (1994). Direito subjetivo e direitos sociais: o dilema do Judiciário no Estado Social de direito. En J. E. Faria, *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça* (págs. 114-138). San Pablo: Malheiros Ed.

Lopreite, D. C. (2000). *Desempeño Institucional y Control Democrático: La experiencia del Defensor del Pueblo de la Nación en la regulación de servicios públicos en Argentina.* CLACSO. Obtenido

de http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/becas/20110112033722/lopreite.pdf

Lorenzetti, R. L. (2015). *Código Civil y Comercial de la Nación Comentado.* Santa Fe: Rubinzal Culzoni.

Macias, M. J. (3 de Abril de 2019). (S. H. Blogna Tistuzza, Entrevistador)

Mainwaring, S., & Pérez-Liñán, A. (2008). *Regime Legacies and Democratization: Explaining Variance in the Level of Democracy in Latin America, 1978-2004.* Indiana: Kellogg Institute for International Studies.

Mainwaring, S., & Welna, C. (2003). *Democratic Accountability in Latin America.* Oxford: Oxford University Press.

Majdalani, S. (22 de Septiembre de 2015). (N. Aquilino, Entrevistador)

Mandel, E. (1986). *La formación del pensamiento económico de Karl Marx.* México: Siglo XXI.

Manin, B., Przeworski, A., & Stokes, S. (1999). Elections and Representation. En B. Manin, A. Przeworski, & S. Stokes, *Democracy, Accountability and Representation.* Cambridge: Cambridge University Press.

Mann, M. (Julio-Septiembre de 2004). La crisis del estado nación en América Latina. *Desarrollo Económico, 44*.

Mann, M. (Julio-Septiembre de 2004). La crisis del estado-nación en américa latina. *Desarrollo Económico, 44*(174), 179-198.

Maraniello, A. (Enero-Junio de 2011). El amparo en Argentina. Evolución, rasgos y características especiales. *IUS, 5*(27). Obtenido de http://patriciomaraniello.com.ar/home/wp-content/uploads/2015/01/El-amparo-en-la-Argentina-MARANIELLO-CORRECCIONES-ACEPTADAS.pdf

Mareño Sempertegui, M. (2015). Inclusión laboral de personas catalogadas como discapacitadas. Algunas reflexiones para un debate necesario. *Trabajo y Sociedad*(25), 405-442.

Marfil, A. M. (17 de Agosto de 2016). Astreintes y la inaplicabilidad del artículo 804, última parte, del Código Civil y Comercial. *Diario Judicial*.

Marque, A. (1936). Enfermedad de Heine Medín. *La Semana Médica Buenos Aires*(49).

Marx, K. (1968). *Manuscritos económicos y filosóficos de 1844.* Madrid: Alianza.

Mazey, S., & Richardson, J. (1994). *Promoscuous Policymaking: the European Policy Style?* Oxford: European Public Policy Institute.

Mazzei, D. (2011). Reflexiones sobre la transición democrática. *PolHis*(7), 8-15.

Mazzocco, I. (2013). *La noble igualdad.* Buenos Aires: Sudamericana.

Mazzuca, S. (2010). Access to Power versus Exercise of Power: Democratization and the Bureaucratization in Latin America. *Studies in Comparative International Development, 45*(3), 334-357.

Meda, D. (2007). ¿Qué sabemos sobre el trabajo? (E. y. Ministerio de Trabajo, Ed.) *Revista de Trabajo*(4), 17-32.

Meda, D. (2009). What new instruments are required to measure how well our societies are performing? *Transfer: European Review of Labour and Research, 15*(3-4), 377-381.

Medellin Torres, P. (2006). LA POLÍTICA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN REGÍMENES DE “OBEDIENCIAS ENDEBLES”. En R. Franco, & J. (. Lanzaro, *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina* (págs. 101-144). Buenos Aires: Naciones Unidas.

Ministerio de Producción y Trabajo. (21 de diciembre de 2018). *Ministerio de Producción y Trabajo*. Obtenido de https://www.argentina.gob.ar/trabajo/formacionycapacitacion

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2011). *Cuadernillo II: Personas con Discapacidad y Empleo. Secretaria de Empleo, Dirección de Promoción de la Empleabilidad de Trabajadores con Discapacidad.* Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Molero, P., & Ramos, D. (2008). La accesibilidad al transporte público, una cuestión de derechos humanos. En C. Eroles, & H. (. Fiamberti, *Los derechos de las personas con discapacidad (Análisis de las convenciones internacionales y de la legislación vigente que los garantizan)* (págs. 91-104). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Montecinos Montecinos, E. E. (2007). Los límites del enfoque de las políticas públicas para definir un "problema público". *Cuadernos de Administración*(20), 323-335.

Munck, G. (2010). Repensando la cuestión democrática: la región andina en el nuevo siglo. *Revista de Ciencia Política, 30*(1).

Mustapic, A. M., & Bieda, T. (2014). ¿Controla el Congreso Argentino? En R. (. Velázquez López Velarde, *Supervisión Legislativa en América Latina.* Ciudad de México: CIDE.

Mustapic, A. M., & Llanos, M. (2006). Estudio introductorio. En A. M. Mustapic, & M. Llanos, *El Control Parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil.* Buenos Aires: Politeia.

Nación, A. G. (2016). *Informe de Auditoría sobre el Programa de inserción laboral para trabajadores con discapacidad.* Buenos Aires: Auditoría General de la Nación. Obtenido de https://agn.gov.ar/files/informes/2016_212info.pdf

Nación, A. G. (2016). *Informe de Auditoría: "Programa de inserción laboral para trabajadores con discapacidad".* Buenos Aires: Auditoría General de la Nación.

Naranjo, E., & Guterman, T. (2015). Proyecto Docentes Discapacitados de Educación Física. Hacia una Educación Física realmente inclusiva en Iberoamérica. *EF.Deportes.com. Revista Digital*. Obtenido de http://www.efdeportes.com/docentes-discapacitados-de-educacion-fisica.htm

Nassif, C. P., & Nassif, R. E. (2019). La discapacidad desde un enfoque de derechos: a propósito de la legislación nacional argentina. *Revista Latinoamericana en Discapacidad, Sociedad y Derechos Humanos, 3*(2), 58-74. Obtenido de http://redcdpd.net/revista/index.php/revista/article/view/162

Neffa, J. (1989). *¿Que son las condiciones y medio ambiente de trabajo? Propuesta de una perspectiva.* Buenos Aires: Humanitas.

Neffa, J. (1992). Actividad, trabajo y empleo. Algunas reflexiones sobre un tema de debate. *Orientación y Sociedad, 1*.

Neffa, J., Brown, B., & López, E. (2012). Políticas activas de empleo durante la posconvertibilidad. *Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo*(10).

Negretto, G. (Noviembre de 2013). El papel de la Constitución en la nueva democracia argentina. *Revista SAAP, 7*. Obtenido de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-19702013000200008

Nino, C. (1992). *Fundamentos de derecho constitucional.* Buenos Aires: Astrea.

Nino, C. (1993). Los derechos sociales. *Derecho y Sociedad*.

Novaro, M. (2009). *Argentina en el fin de siglo. Democracia, mercado y nación (1983-2001).* Buenos Aires: Paidós.

O´Donnell, G. (1993). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a los países postcomunistas. *Desarrollo Económico, 33*(130).

O´Donnell, G. (Noviembre-Diciembre de 1993). Estado, Democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad*(128), 62-87.

O´Donnell, G. (2001). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Postdata*(7), 11-34.

O´Donnell, G. (2002). Ilusiones sobre la consolidación. *Nueva Sociedad*(180-181), 311-332.

O´Donnell, G. (Octubre de 2004). Democracia y Estado de derecho. *Journal of Democracy, 15*(4), 32-46.

O´Donnell, G., & Schmitter, P. (2010). *Transiciones desde un gobierno autoritario.* Buenos Aires: Prometeo.

O´Donnell, G., Schmitter, P., & Whitehead, L. (1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina.* Buenos Aires: Paidós.

O'Donnell, G. (enero-abril de 1989). Transiciones, continuidades y paradojas. *Cuadernos Políticos*(56), 19-36.

O'Donnell, G. (1996). Otra institucionalización La democratización y sus límites después de la Tercera Ola. *Revista La Política*.

O'Donnell, G. (1997). Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías. *Nueva Sociedad* (152).

O'Donnell, G. (1998). Accountability Horizontal. *Revista la Política. Política y derecho. ¿Se oponen la democracia y el constitucionalismo?*(4).

O'Donnell, G. (2004). *Contrapuntos, ensayos escogidos sobre el autoritarismo y democratización.* Buenos Aires: Paidós.

O'Donnell, G. (2007). *Disonancias. Críticas a la democracia.* Buenos Aires: Paidós.

O'Donnell, G. (1994). *Horizontal accountability and new polyarchies.* Notre Dame: The Helen Kellogg Institute for International Studies.

O'Donnell, G. (2004). Why the Rule of Law Matters. *Journal of Democracy, 15*(4).

O'Donnell, G. (2011). Nuevas reflexiones acerca de la democracia delegativa. En G. O'Donnell, O. Iazzetta, & H. Quiroga, *Democracia Delegativa* (págs. 19-33). Buenos Aires: Prometeo.

Oficina Internacional del Trabajo. (2013). *El Trabajo Decente: la concepción de la OIT y su adopción como estrategia de desarrollo en Argentina.* Buenos Aires: Oficina Internacional del Trabajo.

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, *Discapacidad y Sociedad.* Madrid: Fundación Paideia.

Oliver, M. (2008). Políticas sociales y discapacidad. Algunas consideraciones teóricas. En L. Barton, *Superar las barreras de la discapacidad.* Madrid: Fundación Paideia.

OMS/OPS. (2001). *International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF).* Obtenido de https://www.who.int/classifications/icf/en/

Ongania, P. H. (2010). La accountability vertical : una cuenta pendiente de nuestro sistema político. *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política.* Buenos Aires: Universidad Argentina de la Empresa.

O'Reilly, A. (2007). *El derecho al trabajo decente de las personas con discapacidades.* Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

Organización Iberoamericana de Seguridad Social. (2014). *Medidas para la promoción del empleo de personas con discapacidad en Iberoamérica.* Madrid: Secretaría General de la OISS.

Organización Iberoaméricana de Seguridad Social. (2014). *Medidas para la promoción del empleo de personas con discapacidad en Iberoamérica.* Madrid: Organización Iberoaméricana de Seguridad Social. Recuperado el 30 de Agosto de 2017, de http://repositoriocdpd.net:8080/bitstream/handle/123456789/1289/Inf_OISS_Estudiosobremedidaspromociondeempleo_2014.pdf?sequence=1

Organización Internacional del Trabajo. (2003). *La OIT lanza el primer informe global sobre discriminación en el trabajo.* Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. Obtenido de

https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_071447/lang--es/index.htm

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

Organización Mundial de la Salud; Banco Mundial. (2011). *Informe mundial sobre la discapacidad.* Ginebra: Organización Mundial de la Salud. Obtenido de http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/es/

Oszlak, O. (2015). Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. En *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales* (págs. 155-216). Buenos Aires: CAF.

Oszlak, O., & O´Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes, 2*(4), 99-128.

Página12. (29 de Agosto de 2014). Recuperado el 20 de Noviembre de 2018, de https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/soy/1-3594-2014-08-29.html

Palacios, A. (2004). *La discapacidad frente al poder de la normalidad. Una aproximación desde tres modelos teóricos (tesina).* Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.

Palacios, A. (2007). ¿Modelo rehabilitador o modelo social? La persona con discapacidad en el derecho español. En I. Campoy Cervera, & A. (. Palacios, *Igualdad, No Discriminación y Discapacidad. Una visión integradora de las realidades española y argentina* (págs. 243-306). Madrid: Dykinson.

Palacios, A. (2007). *La discapacidad como una cuestión de derechos humanos. Una aproximación a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.* Madrid, España: Ediciones Cinca.

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

Palacios, A., & Romañach, J. (2006). *El modelo de la diversidad. La bioética y los derechos humanos para alcanzar la plena dignidad en la diversidad funcional.* Madrid: Diversitás.

Palanzo, V. (2006). Delegación y control parlamentario en Argentina. En A. M. Mustapic, & M. Llanos, *El Control Parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil.* Buenos Aires: Buenos Aires.

Pantano, L. (1987). *La discapacidad como problema social.* Buenos Aires: EUDEBA.

Parry, A. (1939). *Facultades disciplinarias del poder judicial.* Buenos Aires: Editorial Juridica Argentina.

Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas.* (A. Acevedo, Trad.) Ciudad de México: FLACSO.

Pazos, C. (23 de Noviembre de 2018). (S. H. Blogna Tistuzza, Entrevistador)

Peces-Barba Martínez, G. (1984). *Curso de derechos fundamentales* (Cuarta ed.). Madrid, España: Universidad Complutense.

Perfil. (12 de Febrero de 2019). Subte: la justicia instó a Metrovías a no cobrar pasaje cuando no funcionen ascensores. *Perfil*.

Perfil. (12 de Febrero de 2019). Subte: la justicia instó a Metrovías a no cobrar pasaje cuando no funcionen ascensores. *Perfil*.

Peruzzotti, E. (2008). Marco conceptual de la Rendición de Cuentas. *Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior .* Buenos Aires: Auditoria General de la Nación.

Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. (. (2002). *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias.* Buenos Aires: Editorial Temas.

Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. (. (2002). *Controlando la política: Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias.* Buenos Aires: Temas.

Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. (2000). Societal accountability in Latin America. *Journal of Democracy, 11*(14).

Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. (2006). *Enforcing the Rule of Law. Social Accountability in the New Latin American Democracies.* University of Pittsburgh Press.

Peters, G. (Enero-Marzo de 1993). Política pública y burocracia. *Foro Internacional, 33*(1), 54-87.

Peyrano, J. W. (2013). Importancia de la consolidación del concepto de la tutela judicial efectiva en el ámbito del juicio civil y análisis de su contenido. En *Herramientas procesales.* Buenos Aires: Editorial Nova Tesis.

Peyrano, J. W., Pauletti, A. C., & Esperanza, S. (2014). ¿Pueden quedar impunes las desobediencias a mandatos judiciales cometidas por el Estado Nacional y sus agentes? *El Derecho : diario de doctrina y jurisprudencia*.

Peyrano, J., Pauletti, A., & Esperanza, S. (2014). ¿Pueden quedar impunes las desobediencias a mandatos judiciales cometidas por el Estado Nacional o sus agentes? *El Derecho: diario de doctrina y jurisprudencia*. Obtenido de http://www.juscorrientes.gov.ar/wp-content/uploads/jurisprudencia/publicaciones-juridicas/pdf/2015/PUEDEN-QUEDAR-IMPUNES-LAS-DESOBEDIENCIAS-A-MANDATOS-JUDICIALES.pdf?iframe=true&width=95%&height=95%

Piemonte, H. (4 de Junio de 2016). (S. H. Blogna Tistuzza, Entrevistador)

Pilo, S., & Cornejo, C. (2017). *La acefalía de la Defensoría del Pueblo: una omisión inconstitucional que vulnera derechos humanos.* Buenos Aires: ACIJ. Obtenido de https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2017/07/Cornejo.pdf

Poder Ciudadano; ACIJ; ADC; FARN; INECIP. (28 de Octubre de 2014). *Impacto de la falta de nombramiento del Defensor del Pueblo sobre vigencia de los derechos humanos en Argentina. Informe presentado en el 153° período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.* Obtenido de Poder Ciudadano: http://poderciudadano.org/wp-content/uploads/2014/10/Impacto-de-la-falta-de-nombramiento-del-DP.pdf

Poder Judicial de la Nación. (24 de Junio de 2010). *Defensoría del Pueblo de la Nación.* Obtenido de http://www.dpn.gob.ar/documentos/area6351801.pdf

Portantiero, J. C., & Nun, J. (1987). *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina.* Buenos Aires: Puntosur.

Procuración General de la Nación. (2011). *Dictámen sobre Unión de Usuarios y Consumidores el EN- MO V E 1nf- See Transporte- Dto 104/01 y otros si Amp.Proe. Sumarisimo.* Dictámen judicial,

Buenos Aires. Obtenido de https://www.mpf.gov.ar/Dictamenes/2011/LMonti/septiembre/Union_Usuarios_Cons_U_29_L_XLVI.pdf

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2004). *La democracia en América Latina.* Nueva York: Alfaguara.

Przeworski, A. (1999). Social Accountability, in Latin America and Beyond. En B. Manin, A. Przeworski, & S. Stokes, *Democracy, Accountability and Representation.* Cambridge: Cambridge University Press.

Ramacciotti, K. I. (Julio-Diciembre de 2006). Política y enfermedades en Buenos Aires, 1946-1953. *Revista de la medicina y de la Ciencia, LVIII*(2), 115-138.

Ramírez León, L. (2011). Control parlamentario, mecanismo del Legislativo para co-dirigir al gobierno junto con el Ejecutivo. En R. López Flores, F. E. Rivas Prats, A. Hernández Cruz, & A. (. Sainez Araiza, *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural.* México .

Rancière, J. (2000). Política, identificación y subjetivación. En B. (. Arditi, *El reverso de la diferencia. Identidad y política.* Caracas: Nueva Sociedad.

REDI -CELS - FAICA - FENDIM - ADC . (2012). *INFORME ALTERNATIVO SOBRE LA SITUACION DE LA DISCAPACIDAD EN ARGENTINA – 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

REDI; CELS; FAICA; FENDIM; ADC. (2012). *Informe Alternativo. SITUACION DE LA DISCAPACIDAD EN ARGENTINA – 2008/2012.* Buenos Aires. Obtenido de http://www.cels.org.ar/common/documentos/Informe%20alternativo-%201ra%20evaluaci%C3%B3n%20Argentina-%20CRPD%20-%20FINAL.pdf

Reggi, J. (1946). El problema del tratamiento de la parálisis infantil en nuestro país. *Segunda Conferencia para el Bienestar del Lisiado.* Buenos Aires.

Registro Nacional de Personas con Discapacidad del Ministerio de Salud de la Nación. (2016). *Anuario Estadístico Nacional.* Buenos Aires.

Rengel Ponce, G. (2011). Frente de Lisiados Peronistas. *Jornada Trabajo y discapacidad: estrategias de acción política.* Buenos Aires: Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires.

República Argentina. (2010). *Informes iniciales presentados por los Estados partesde conformidad con el artículo 35 de la Convención: Argentina.* Ginebra: Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Obtenido de http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhspZQ2sppBOANJSxHHwrsEJb6fnZRYMBv3UOWo9mf9jUM%2bxlCuPvfF9iyLbTKsb8wCmczStCNK%2f3hBtqNpZha10sVKUf1Z1iwKId1nzt%2fqfE9

Rieznik, P. (2001). Trabajo, una definición antropológica. Dossier: Trabajo, alienación y crisis en el mundo contemporáneo. *Razón y Revolución*(7).

Riggs, F. (1987). El presidencialismo en los Estados Unidos. En C. (. Nino, *Presidencialismo vs. Parlamentarismo.* Buenos Aires: Consejo para la Consolidación de la Democracia.

Rodríguez Díaz, S., & Ferreira, M. (Mayo- Agosto de 2010). Desde la discapacidad hacia la diversidad funcional. Un ejercicio de disnormalización. *Revista Internacional de Sociología, 68*(2), 289-309.

Rodríguez Enríquez, C., & Reyes, M. F. (2006). *La política social en la Argentina postconvertibilidad: políticas asistenciales como respuesta a los problemas de empleo.* Buenos Aires: CIEPP. Obtenido de http://www.ciepp.org.ar/images/ciepp/docstrabajo/doc%2055.pdf

Rodríguez Palop, M. E. (2002). *La nueva generación de derechos humanos.* Madrid: Dykinson.

Rosato, A., Angelino, A., Almeida, M. E., Angelino, C., Kippen, E., & Sánchez. (2009). El papel de la ideología de la normalidad en la producción de discapacidad. *Ciencia, Docencia y Tecnología*(39), 87-105.

Rossi, M. T. (2012). Legislative Effort and Career Paths in the Argentine Congress. *IDB Working Papers Series, No. IDB-WP-378*. Obtenido de https://www.econstor.eu/bitstream/10419/89071/1/IDB-WP-378.pdf

Rowat, D. (1973). *El Ombudsman.* México: FCE.

Rubio Jurado, F. (Junio de 2009). Principios de Normalización, Integración e Inclusión. *Revista Digital Innovación y Experiencias Educativas*(19).

Ruffo, M., Acuña, A. I., & Mirc, A. (2017). El cuerpo de la diferencia: reflexiones sobre la discapacidad. *12º Congreso Argentino y 7º Latinoamericano de Educación Física y Ciencias.* La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Obtenido de http://congresoeducacionfisica.fahce.unlp.edu.ar/12o-congreso

Samaniego, P. (2006). *Aproximación a la Realidad de las Personas con Discapacidad en Latinoamérica.* Madrid: CERMI.

Santaolalla López, F. (1987). La función de control y la ciencia del Derecho Constitucional. *Revista de las Cortes generales*(12).

Sbriller, R. L. (2016). La revolución de los rengos. José Liborio Poblete Roa y el Frente de Lisiados Peronistas. (I. p. Democracia, Ed.) *Oficio*(2), 93-115. Obtenido de http://revistaoficio.org/wp-content/uploads/2016/07/Oficio-N2-Completa.pdf

Scharagrodsky, C. (2017). *Representaciones sociales sobre discapacidad/es y trabajo: articulaciones y transformaciones (tesis doctoral).* La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

Scheinin, M. (1994). Direct Applicability of Economic, Social and Cultural Rights: A Critique of the Doctrine of Self-Executing Treaties. En K. Drzewicki, C. Krause, & A. (. Rosas, *Social Rights as Human Rights: A European Challenge.* Turku: Abo Akademi Institute for Human Rights .

Schmidt-Liermann, C. (24 de Septiembre de 2015). (N. Aquilino, Entrevistador)

Scully, J. L. (2005). Admitting All Variations? Postmodernism and Genetic Normality. En M. Shildrick, & M. (. Mykitiuk, *Ethics of the Body. Postconventional Challenges.* Cambridge: The MIT Press.

Seda, J. A. (2017). *Discapacidad y derecho. Impacto de la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.* Buenos Aires: Jusbaires.

Segato, R. L. (2003). *Las estructuras elementales de la violencia. Ensayos sobre género entre la antropología,el psicoanálisis y los derechos humanos.* Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Shakespeare, T. (1993). Disabled people's self-organisation: a new social movement? *Disability, Handicap & Society, 8*(3), 249-264.

Shedler, A. (1999). *Conceptualizing Accountability. The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies.* Colorado: Lynne Rienner Publishers.

Sheppard, C. (2011). *Multiple Discrimination in the World of Work.* Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

Sindicatura General de la Nación. (2011). *Evaluación del Sistema de Control Interno. Comisión Nacional de Regulación del Transporte.* Buenos Aires: Sindicatura General de la Nación. Obtenido de https://www.sigen.gob.ar/archivoweb/ArchivoAdjunto_Ver.aspx?IdA=78595142

Sindicatura General de la Nación. (2012). *Evaluación del Sistema de Control Interno. Comisión Nacional de Regulación del Transporte.* Buenos Aires: Sindicatura General de la Nación. Obtenido de https://www.sigen.gob.ar/archivoweb/ArchivoAdjunto_Ver.aspx?IdA=78596398

Smith, A. (1983). *Investigación de la Naturaleza y Causa de la Riqueza de las Naciones .* Buenos Aires: Biblioteca de Economía.

Smulovitz, C. (Septiembre-Diciembre de 2015). ¿Quién paga por los derechos en las provincias argentinas? *Desarrollo Económico, 55*(216), 155-185.

Smulovitz, C. (2015). The Unequal Distribution of Legal Rights: Who Gets What and Where in the Argentine Provinces? *Latin American Politics and Society, 57*(3).

Smulovitz, C. (2019). Public Defense and Access to Justice in a Federal Context: Who gets what, and How in the Argentinian Provinces. En D. Kapiszewski, & M. (. Ingram, *Beyond High Courts.* Notre Dame: Notre Dame University Press.

Somavia, J. (junio de 1999). *Memoria del Director General: Trabajo decente.* Obtenido de http://www.oit.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm

Soto Martín, M. A. (2011). La discapacidad y sus significados: notas sobre la (in)justicia. *Política y Cultura*(35), 209-239.

Spiller, P., & Tommasi, M. (2007). *The institutional foundations of public policy in Argentina.* Nueva York: Cambridge University Press.

Stang Alva, M. F. (2011). *Las personas con discapacidad en América Latina: del reconocimiento jurídico a la desigualdad real.* Santiago de Chile: CEPAL.

Steiner, H., & Steiner, P. (1996). *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals.* Oxford: OUP Oxford.

Stiker, H.-J. (1999). *A History of Disability.* United States of America: The University of Michigan Press.

Subirats, J. (1992). *Anallsis de Pollticas Publicas y Eficacia de la Administración.* Madrid: Ministerio para las Administraciones Publicas. Recuperado el 10 de Agosto de 2017, de https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Politicas-Publicas/QL-J7mu21lL.pdf.pdf

Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón, & E. Carrillo, *La nueva administración pública* (págs. 281-312). Madrid: Alianza Universidad.

Taylor, M. M. (2007). O Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil. *Dados. Revista de Ciências Sociais, 50*(2), 229-257.

Thomson, R. G. (2005). Feminist Disability Studies. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*(30).

Tiempo Argentino. (8 de Abril de 2019). El subte sube a $ 19 y habrá que pagar aunque no anden las escaleras mecánicas. *Tiempo Argentino*.

Toboso Martín, M. (segundo semestre de 2008). La discapacidad dentro del enfoque de capacidades y funcionamientos de Amartya Sen. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*(20).

Topliss, E., & Gould, B. (1979). *Provision for the Disabled.* Oxford: Blackwell.

Unión de Usuarios y Consumidores c/ EN -M O V E Inf. - Sec. Transporte - dto. 104/01 y otros s/amp. proc. sumarisimo, U. 29. XLVI. REX (Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 1 2001).

Unión de Usuarios y Consumidores c/ EN -M O V E Inf. - Sec. Transporte - dto. 104/01 y otros s/amp. proc. sumarisimo, U. 29. XLVI. REX (Cámara Nacional de Apelaciones en 10 Contencioso Administrativo Federal, Sala III 2002).

Unión de Usuarios y Consumidores c/ EN -M O V E Inf. - Sec. Transporte - dto. 104/01 y otros s/amp. proc. sumarisimo, U. 29. XLVI. REX (Corte Suprema de Justicia de la Nación 24 de Junio de 2014). Obtenido de http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumento

ByIdLinksJSP.html?idDocumento=7123371&cache=1564103211985

Unión Interparlamentaria. (2007). *Instrumentos de control parlamentario. Estudio comparativo de 88 parlamentos nacionales.* Ginebra: Unión Interparlamentaria. Obtenido de http://archive.ipu.org/PDF/publications/oversight08-s.pdf

Van Hoof, G. (1980). *La distinción fue sugerida originalmente por Henry. Shue.* Princeton: Basic Rights.

Verbrugghe, María Inés c/Estado Nacional, Ministerio de Economía y Otros s/ amparo ley 16.986, V. 169. XXXVI. REX (Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal N° 3 12 de Marzo de 1999).

Verbrugghe, María Inés c/Estado Nacional, Ministerio de Economía y Otros s/ amparo ley 16.986, V. 169. XXXVI. REX (Corte Suprema de Justicia de la Nación 14 de Septiembre de 2000). Obtenido de http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=491322&cache=1564011795597

Verbrugghe, María Inés c/Estado Nacional, Ministerio de Economía y Otros s/ amparo ley 16.986, V. 169. XXXVI. REX (Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal N° 3 12 de Mayo de 2003).

Verbrugghe, María Inés c/Estado Nacional, Ministerio de Economía y Otros s/ amparo ley 16.986, V. 1143. XLI. RHE (Corte Suprema de Justicia de la Nación 9 de Mayo de 2006).

Victoria Maldonado, J. (sep./dic. 2013). El modelo social de la discapacidad: una cuestión de derechos humano. *Boletín mexicano de derecho comparado, 46*(138).

Vique, F. (2016). El sistema de control interno y externo del Sector Público Nacional. En H. (. Rosatti, *El control de la Actividad Estatal 1* (págs. 681-691). Buenos Aires: Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho.

ANEXOS