

Trabajo legislativo con perspectiva de discapacidad. Un aporte desde los Derechos Humanos

Legislative Work with a Disability Perspective. A Contribution from Human Rights

Javier Oscar Ghio

Universidad San Pablo – Tucumán

jghio@uspt.edu.ar

Resumen: El objetivo de este artículo es entender si en el proceso actual de construcción legislativa en nuestro país se aplica la perspectiva de discapacidad. También se busca estudiar la normativa nacional e internacional que permiten analizar la factibilidad de la incorporación de esta como una herramienta más de la aplicación de los Derechos Humanos en el trabajo legislativo cotidiano y en la posterior elaboración de políticas públicas gubernamentales teniendo en cuenta el modelo social de discapacidad. En la actualidad, diversos trabajos académicos y sociales impulsados por universidades, organizaciones no gubernamentales, organismos gubernamentales y sectores afectados por la temática de la discapacidad brindaron una comprensión de los alcances y los problemas individuales y sociales que se generan por la falta de legislación con perspectiva de discapacidad y de políticas públicas integrales. Estos avances en materia de discapacidad dejaron en evidencia que la legislación existente en Argentina requiere ser revisada y analizada con profundo detalle. Durante años dicha legislación fue impulsada sectorialmente como una acción positiva para un grupo que

Abstract: The purpose of this article is to understand whether the disability perspective is being applied in the current process of legislative construction in our country. It also seeks to understand the national and international regulations that would allow us to analyze the feasibility of incorporating a disability perspective as one more tool in the application of Human Rights in everyday legislative work and in the subsequent development of government public policies, taking into account the social model of disability. Currently, various academic and social works driven by universities, non-governmental organizations, government agencies, and sectors affected by disability have provided an understanding of the scope and individual and social problems that arise from the lack of disability-inclusive legislation and comprehensive public policies. These advancements in disability matters have highlighted that existing legislation in Argentina needs to be thoroughly reviewed and analyzed. For years, this legislation was sectorally driven as a positive action for a group in need of

necesitaba asistencia del Estado y no desde una perspectiva de discapacidad como Derecho Humano. En nuestro país existe una particularización de las leyes para el sector, lo cual marca que no se legisla con perspectiva de discapacidad, sino que se legisla a través de la focalización de la problemática generando acciones positivas para el sector y no incluyéndolos como el nuevo paradigma supone. Esto se traduce en un marco institucional de baja calidad en este tema.

Palabras clave: discapacidad, Estado, legislación, Derechos Humanos.

state assistance, rather than from a disability perspective as a Human Right. In our country there is a specialization of laws for this sector, which indicates that legislation is not approached with a disability perspective. Instead, it is legislated through the focus on specific issues, generating positive actions for the sector without fully including them as the new paradigm suggests. This results in an institutional framework of low quality in this area.

Keywords: disability, State, legislation, Human Rights.

Introducción

Es posible avanzar hacia una Argentina con inclusión real y efectiva, si diseñamos e implementamos políticas públicas con perspectiva de discapacidad y fomentamos la toma de consciencia de toda la sociedad.

Fernando Galarraga. Director Ejecutivo de la Agencia Nacional de Discapacidad (2022)

Legislar con perspectiva de Derechos Humanos es un precepto que muchos diputados y senadores se plantean al momento de elaborar junto a sus equipos de trabajo un proyecto de ley. Sin embargo, la temática de los Derechos Humanos es tan amplia que a veces la especificación del tema obliga a priorizar ciertas posturas sobre otras. En ese sentido, desde este artículo quiero abordar la temática de la discapacidad como una cosmovisión que se debe tener en cuenta a la hora de elaborar los proyectos que rozan el tema de alguna manera.

La cuestión principal que deseo abordar está relacionada a la incorporación material del abordaje de la perspectiva de discapacidad en todo el proceso legislativo, desde la búsqueda de los antecedentes normativos locales e internacionales, la elaboración del proyecto, pasando por todas sus etapas hasta la sanción del mismo. En este sentido el trabajo en la gestión legislativa es clave para el éxito no sólo del proyecto sino también de la aplicación en las políticas públicas impulsadas desde los distintos gobiernos de una perspec-

tiva de trabajo que enriquece lo técnico. Esta visión o perspectiva de trabajo, utiliza herramientas que ya existen en el trabajo cotidiano del Congreso, que se aplican en la legislación con perspectiva de género y que es cada vez más utilizada en el trabajo legislativo en cada uno de los despachos de los diputados y senadores nacionales.

En definitiva, el objetivo de este artículo es entender el estado de situación actual de esta temática como así también la normativa nacional e internacional que permitirían analizar la factibilidad de la incorporación de la perspectiva de discapacidad como una herramienta más de la aplicación de los Derechos Humanos en el trabajo legislativo cotidiano y en la posterior elaboración de políticas públicas gubernamentales teniendo en cuenta el modelo social de discapacidad que se explicitará a lo largo de este artículo.

Este objetivo sólo se podrá conseguir si tenemos en cuenta los distintos pasos del procedimiento legislativo, desde la búsqueda de marcos normativos nacionales e internacionales que forma parte del trabajo cotidiano de asesores y legisladores, el análisis de la factibilidad de incorporar la perspectiva en la elaboración de proyectos, los avances que en estos años se realizó en cuanto a legislar con perspectiva de género (para tomar como modelo a seguir) la utilización de la técnica de investigación legislativa como así también el posterior avance sobre la elaboración de políticas públicas de Estado para el porcentaje de la población que vive con alguna discapacidad tomando como escenario deseable la aplicación del modelo social de discapacidad.

A pesar de los avances en el tema todavía hace falta crear conciencia acerca de la importancia del tema a fin de que la nueva legislación debe incorporar a los sujetos con discapacidad como miembros plenos de la sociedad argentina y no sólo busque legislar acciones positivas con el fin de remediar la situación de discriminación o de desatención que viven cotidianamente.

Está claro que en nuestro país y más aún en algunas provincias, las personas con discapacidad no son ajenas a la discriminación y esto se evidencia en dos actitudes frecuentes que suele tener la sociedad para con ellas. Por un lado, se suele adoptar una visión parcial del colectivo, que se caracteriza por reducir al sujeto a las dificultades o limitaciones permanentes que tiene para el ejercicio de determinadas actividades. Por otro lado, directamente se las niega o invisibiliza, excluyéndolas de la vida social.

Ambas actitudes que tenemos naturalizadas en la mayoría de los casos e incluso al momento de legislar, encuentran su fundamento en el modelo

médico o rehabilitador hegemónico, que aborda la discapacidad como una enfermedad o problema de salud que puede curarse o repararse para volver al estado de «normalidad» aceptable. En esta línea, se asume una posición asistencialista para las personas con discapacidad, negándoles posibilidad alguna de autonomía (Giusti, Ghio, Córdoba y Aranda, 2016).

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada en nuestro país en 2008 mediante la Ley N° 26.378, representa un cambio total de paradigma al cuestionar la perspectiva asistencialista propia del modelo médico, que reproduce una visión parcial y estigmatizante de las personas con discapacidad, dando lugar al modelo social de la discapacidad que reconoce a éstos como sujetos de derechos y al contexto social como un factor clave para determinar el grado de participación del colectivo en la sociedad. En este sentido, el Preámbulo de 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. (Mouratian, 2012)

Este concepto nos lleva a replantearnos si la nueva legislación se adapta a las necesidades de romper con la perspectiva asistencialista e incorporar el modelo social que considera que el origen de la discapacidad obedece a causas preponderantemente sociales, es decir, a una construcción y un modo de opresión social. Este modelo surgido a mediados del siglo pasado se basa en una nueva forma de pensar y entender, que se contrapone al paradigma anterior representado en el modelo médico (Giusti, Ghio, Córdoba y Aranda, 2016).

El nuevo paradigma sienta sus bases en los derechos humanos, la igualdad de oportunidades y la no discriminación.

Este enfoque reconoce a las personas con discapacidad como sujetos de derechos y propone respuestas no sólo para este grupo sino para la sociedad en su conjunto. Se trata de una construcción colectiva entre las personas con y sin discapacidad porque reconoce en el entorno un actor clave para determinar el mayor o menor grado de participación de las personas con discapacidad. Desde esta perspectiva, una persona con discapacidad atraviesa una situación de desigualdad que puede modificarse a través de acciones tendientes a la remoción de barreras que impiden su total integración en la sociedad.

En este nuevo modelo la dignidad y la autonomía aparecen como un valor fundamental en el camino hacia una perspectiva de la discapacidad basada en los derechos humanos. En contraposición al modelo rehabilitador o médico, el modelo social coloca a la discapacidad como una característica más, dentro de la diversidad que existe entre las personas, y no como un limitante que define la vida de una persona condenándola a la discriminación y a la exclusión social (Mouratian, 2012).

El trabajo legislativo y el análisis de las políticas públicas de inclusión social en materia de discapacidad constituye un desafío en Latinoamérica, en especial en Argentina y su vinculación con los gobiernos subnacionales en relación con su elaboración y desarrollo en el ámbito legislativo subnacional o provincial, y también en su institucionalización, formulación e implementación por parte de los gobiernos de turno.

Las políticas sociales de la región están cambiando en la primera década del siglo XXI y se ha iniciado un proceso de construcción que indica un cambio de paradigma dejando el asistencialismo focalizado hacia la universalización como derecho de ciudadanía en un plano teórico. Pero el mayor conflicto que presentan es la institucionalización de las mismas (Giusti, Ghio, Córdoba y Aranda, 2016).

En el área de discapacidad, la CEPAL sostiene que a pesar del aumento de la visibilidad del tema de las personas con discapacidad en la agenda pública regional y de los avances en el reconocimiento jurídico de sus derechos, tanto a escala nacional como internacional, su situación en América Latina sigue caracterizándose por una profunda desigualdad, que se materializa en grandes brechas socioeconómicas que colocan a este grupo de la población en una condición de vulnerabilidad social que demanda acciones integrales y sustentadas por una férrea voluntad política (Stang Alva, 2011).

Según estudios del Banco Mundial, más de 400 millones de personas viven con alguna forma de discapacidad en los países en desarrollo, mientras que en América Latina ascienden a 85 millones de personas. Por su parte, la Organización Mundial de la Salud estima que el 10 % de la población a nivel mundial presenta algún tipo de discapacidad y que el 80 % de estas personas viven en países donde los servicios de atención son escasos y a veces nulos (Vázquez Barrios, 2011).

Solo entre el 20 % y el 30 % de los niños con discapacidad asisten a la escuela en la región. Entre el 80 % y el 90 % de la población en estudio están

desempleadas, no integradas a la fuerza laboral y casi todas las que si tiene trabajo reciben salarios muy bajos o ninguna compensación monetaria (Vázquez Barrios, 2011).

La mayor parte de las personas con discapacidad de la región no tiene acceso a servicios de salud y tampoco dispone acceso físico a los edificios que albergan esos servicios; además las probabilidades de que sean rechazas por los seguros de salud son muchos más alta.

En los países que disponen de datos, menos del 20 % de las personas con discapacidad tiene derecho al seguro de salud (Schkolnik, 2010).

Estos datos de principio del siglo XXI sólo nos muestran la dura realidad de las personas con discapacidad. La mayoría de las políticas públicas que se elaboran y piensan desde el Estado están en consonancia con visiones de segregación y políticas de acción positiva sectoriales. Por ello legislar con perspectiva de discapacidad es una propuesta disruptiva que vendría no sólo a mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad sino también a construir un paradigma de verdadera inclusión e igualdad para todos los ciudadanos.

Situación actual

En la actualidad, diversos trabajos académicos y sociales impulsados por universidades, organizaciones no gubernamentales, organismos gubernamentales y sectores afectados por la temática de la discapacidad brindaron una comprensión de los alcances y los problemas individuales y sociales que se generan por la falta de legislación con perspectiva de discapacidad y falta de políticas públicas integrales.

Estos avances en materia discapacidad dejaron en evidencia que la legislación existente en Argentina requiere ser revisada y analizada con profundo detalle, ya que durante años dicha legislación fue impulsada sectorialmente como una acción positiva para un grupo que necesitaba asistencia del Estado y no desde una perspectiva de discapacidad como Derecho Humano.

Sumada a la situación institucional planteada, existe otra situación que es la social. La población afectada por algún tipo de discapacidad en nuestro país y en la región se encuentra, en general, en desventajas económicas y sociales debido a que hay una estrecha relación entre la discapacidad y pobreza, que se afectan mutuamente. Este grupo se ve excluido de la vida social,

económica y suele quedar al margen de las medidas destinadas a combatir la pobreza. Esta exclusión no solo afecta a ellos, sino también a sus familias y comunidades.

Para poder resolver esta situación de desventaja social y económica de las personas con discapacidad, se necesita entender las falencias que surgen en dos momentos claves: el primero de ellos es la elaboración de legislación con perspectiva de discapacidad y el otro problema tiene que ver con la elaboración de políticas públicas en materia de discapacidad, en donde la institucionalización de esas políticas juega un rol central para poder comenzar a solucionar esta problemática.

En cuanto a legislar con perspectiva de discapacidad quizás el gran inconveniente se materializa a la hora de plantear un esquema de transversalización de la problemática. En el ámbito de la legislación con perspectiva de género, la transversalización juega un rol clave para poder construir proyectos que sean abarcadores e integradores. Así mismo es como en el ámbito de la discapacidad tomar el modelo que se aborda desde la perspectiva de género sería un gran avance para abandonar la legislación a través de acciones positivas para comenzar a tener una visión integral y resolutoria de las deudas que como Estado existen con las personas con discapacidad en Argentina.

En cuanto a las políticas públicas, se reconoce que la institucionalización no es neutral respecto del impacto en las capacidades y los comportamientos de los involucrados en este campo de la gestión pública. Las instituciones son la correlación de fuerza entre aquellos actores con recursos de poder suficientes como para incidir en momentos críticos de la política pública (sea en la definición del problema, sea en la decisión de qué hacer) (Repetto, 2014).

La institucionalización de las políticas públicas es el conjunto de reglas de juegos formales e informales (rutinas y costumbres organizacionales) que se ponen en funcionamiento para procesar y priorizar los problemas sociales, a la vez de enmarcar el contenido y la dinámica administrativa y política de las políticas sociales. Para todos los involucrados, la institucionalidad de las políticas públicas representa un entramado de incentivos que estructuran los límites y oportunidades de negociación y acción, lo cual, sin embargo, no clausura las posibilidades para que se avance en transformaciones más o menos amplias de dicha institucionalidad (Giusti, Ghio, Córdoba y Aranda, 2016).

La mirada centrada en la calidad nos permite observar el modo en que esta institucionalidad «filtrará» los problemas sociales. Implica entender tan-

to los «para qué» como los «cómo» de las políticas sociales que se decidirán, diseñarán e implementarán (Giusti, Ghio, Córdoba, Aranda y 2016).

El «para qué» de las políticas sociales, una institucionalidad social de alta calidad abre la posibilidad para la conformación de una agenda amplia de problemas sociales a enfrentar, así como el eventual avance hacia respuestas de políticas sociales que atiendan las causas estructurales de dichos problemas aprovechando las mejores capacidades de los actores involucrados y las oportunidades que brinda el sistema de reglas formales involucrados y las oportunidades que brinda el sistema de reglas formales e informales en «clave de derecho».

En cuanto al «cómo» se enfrentarán los principales desafíos sociales en un entorno institucional apropiado, la gestión tendrá mayores posibilidades de agregar valor y fomentar mejores resultados en tanto los nudos críticos son procesados a partir de la concertación de intereses y transparencias decisoriales, sin que por ello desaparezcan, por supuesto, los conflictos políticos-ideológicos. (Giusti, Ghio, Córdoba y Aranda, 2016).

Una situación de institucionalidad social de baja calidad derivará en una «ventana de oportunidades», donde los actores más poderosos incorporarán sesgos particularistas en la definición de las prioridades y las políticas sociales estratégicas (su para qué) definirán cuáles temas atender y cuáles dejar afuera de la agenda sobre las cuales se toma las decisiones de una política pública supone el ejercicio de amplios márgenes discrecionales fruto de desequilibrios en las relaciones de poder, a la vez que una cabal expresión de las implicancias de operar con reglas excluyentes (Giusti, Ghio, Córdoba y Aranda, 2016).

En este tipo de entornos institucionales, cómo se gestionan las políticas suele expresarse en intervenciones clientelares, llevadas adelante con escasa transparencia y por organizaciones que, siendo eficientes en asignar recursos solo guiadas por la cooptación de eventuales votantes y grupos de apoyo carecen de apropiadas capacidades institucionales. A veces en entornos de mala calidad institucional facilitan poner en marcha acciones que en otras condiciones no podrían instrumentarse, lo cual no invalida por supuesto el argumento general al respecto, solo lo complejiza (Repetto, 2014).

Sin dudas, este pequeño aporte teórico nos permite comenzar a pensar el tipo de institucionalidad que se construye alrededor de la discapacidad en nuestro país. Por ello iniciaremos un recorrido legal, que transparentará que

existe una particularización de las leyes para el sector, lo cual marca que no se legisla con perspectiva de discapacidad, sino que se legisla a través de la focalización de la problemática generando acciones positivas para el sector y no incluyéndolos como el nuevo paradigma supone, generando de esta manera una institucionalidad de baja calidad en este tema.

Recorrido normativo

Argentina tiene un marco normativo amplio en materia de discapacidad donde no sólo se incorporan normas y tratados internacionales, sino que también se intenta construir un marco de leyes focalizadas en incluir social y económicamente a la población con algún tipo de discapacidad.

A nivel nacional, la Constitución en su artículo 75, inciso 23 señala 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 los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad. (Gelli, 2004)

Los derechos de las personas con discapacidad se encuentran consagrados en normas internacionales a las cuales la República Argentina ha adherido, tales como la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y su Protocolo Adicional (Ley N° 24.658), la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (Ley N° 25.280) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley N° 26.378).

El Artículo 18 del Protocolo Adicional de la Convención Americana de Derechos Humanos indica que: «Toda persona afectada por una disminución de sus capacidades físicas o mentales tiene derecho a recibir una atención especial con el fin de alcanzar el máximo desarrollo de su personalidad». En esta línea, los Estados parte se comprometen a adoptar diferentes medidas tales como:

- a. Ejecutar programas específicos destinados a proporcionar a los minusválidos los recursos (...) incluidos programas laborales adecuados a sus posibilidades (...);
- b. Proporcionar formación especial a los familiares de los minusválidos (...);
- c. Incluir de manera prioritaria en sus planes de desarrollo urbano la consideración de soluciones a los requerimientos específicos generados por las necesidades de este grupo;
- d. Estimular la formación de organizaciones sociales en las que los minusválidos puedan desarrollar una vida plena. (Gelli, 2004)

En el año 2000, a través de la Ley N° 25.280, la República Argentina incorporó a su legislación interna la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad.

Esta Convención constituye el primer marco normativo regional que refiere específicamente a la prevención y eliminación de todas las formas y situaciones de discriminación contra las personas con discapacidad.

Conforme el artículo 1 de la mencionada ley, se entiende por discriminación contra las personas con discapacidad a

Toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

Asimismo, la norma define que no constituye discriminación por motivos de discapacidad

La distinción o preferencia adoptada por un Estado parte a fin de promover la integración social o el desarrollo personal de las personas con discapacidad, siempre que la distinción o preferencia no limite en sí misma el derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y que los individuos con discapacidad no se vean obligados a aceptar tal distinción o preferencia. En los casos en que la legislación interna

prevea la figura de la declaratoria de interdicción, cuando sea necesaria y apropiada para su bienestar, ésta no constituirá discriminación. (Mouratian, 2012)

Cabe resaltar que los derechos de las personas con discapacidad se encuentran consagrados también en los principios que emanan de la Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU, 1948), Declaración de los Derechos de los Impedidos (ONU, 1975), los Pactos Internacionales de Derechos Humanos, en especial el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador, 1988), el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950), la Convención de los Derechos del Niño (ONU, 1989), de las Normas Uniformes sobre la Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, de los informes de la Comisión de Desarrollo Social (ONU, 1993), así como de las recomendaciones y resoluciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1983), de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Puede mencionarse también el Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad, Resolución 37/52 de la ONU (1982) (Mouratian, 2012).

Asimismo, en nuestro país se encuentran en vigencia numerosas leyes y decretos que regulan la temática y refieren a ámbitos específicos de la misma. El marco normativo vigente sobre discapacidad parte de diferentes perspectivas conceptuales que se desarrollaron en el tiempo.

Las primeras leyes que se han ocupado de las personas con discapacidad son de principios de siglo XX y legislan sobre aspectos parciales de problemas específicos de personas con discapacidad visual. Hacia 1981 se crea el «Sistema de protección integral de las personas discapacitadas» mediante la Ley N° 22.431. Esta propuesta constituye el principal esquema de respuesta estatal a las necesidades de asistencia, prevención, trabajo, educación, salud y accesibilidad de la población con discapacidad.

Según esta ley es «discapacitada»: «Toda persona que padezca una alteración funcional permanente o prolongada, física o mental, que con relación a su edad y medio social implique desventajas considerables para su integración familiar, social, educacional o laboral» (Ministerio de Justicia de la Nación, 1981).

Aquí se señala que la alteración funcional genera desventajas en la integración, para lo cual la ley ofrece la protección integral cuyo propósito es «neutralizar la desventaja que la discapacidad les provoca y les den oportunidad, mediante su esfuerzo, de desempeñar en la comunidad un rol equivalente al que ejercen las personas normales». De este modo, su destino era aminorar las consecuencias que la alteración física o mental conlleva a la persona y el impacto que ello generaba en su inserción social. La discapacidad aparecía en esta declaración como un problema de origen biológico, cuyas consecuencias sociales pueden ser reducidos con la ayuda e implementación de la ley mediante las ayudas en servicios de salud, educación y accesibilidad.

En general, podemos decir que los marcos legales son el resultado de los contextos institucionales y políticos, donde existen tensiones de intereses que, en el caso analizado, dio prioridad a las definiciones internacionales promovidas en torno a la declaración del Año Internacional del Impedido en 1981. Esta normativa internacional aportó de manera significativa a la construcción del marco legal nacional ya que su enfoque contempló a los impedimentos como resultado de la relación entre la persona y su medio (Venturiello, 2016).

La variedad de temas que abordó esta ley implicó un avance en la inclusión en el terreno público de las necesidades de esta población referidas a rehabilitación, salud, trabajo protegido y educación. Ello dio cuenta de una mirada transversal sobre la discapacidad y las necesidades que debían ser atendidas para abordar el tema. Sin embargo, quedaron por fuera de los reconocimientos de derechos de esta legislación las demandas referidas a la inserción laboral de estas personas. Tales reclamos eran impulsados por los colectivos organizados de personas con discapacidad. Su petición implicaba trascender el lugar pasivo que les otorgaba el asistencialismo como sujetos dependientes y conformarse como sujetos con derecho a trabajar (Galarraga, 2023).

Como repuesta a la necesidad de inserción laboral, se sancionó la Ley N° 22.431 que establece talleres protegidos de producción y el apoyo a la labor de las personas discapacitadas a través del régimen de trabajo a domicilio. Asimismo, el artículo 8 obliga a los organismos estatales a emplear una cuota del 4 % de personas discapacitadas que reúnan condiciones de idoneidad para el

cargo. Sin embargo, esta postura es una forma de seguir sosteniendo políticas compensatorias para personas con discapacidad que implican una inclusión en sistemas laborales de contención pero que en realidad los terminan excluyendo del sistema económico productivo (Venturiello, 2016).

Por otro lado, como una forma de superar la visión dominante sobre discapacidad, a fines del siglo XX comenzó a tomar forma y a implementarse un enfoque de derechos en materia de legislación sobre discapacidad, que se presentó como un marco conceptual superador y avanzó sobre el modo de concebir las necesidades de las personas con discapacidad ante la ley como derechos que deben ser cumplidos, y no como una asistencia que puede ser ofrecida o negada por parte del Estado (Venturiello, 2016).

En Argentina, adquiere nivel constitucional el reconocimiento de derecho a la igualdad de trato y oportunidades de las personas con discapacidad, junto con otros colectivos considerados desventajados o considerados minorías de acuerdo con las pautas establecidas en los tratados internacionales. Así, el artículo 75 de la Constitución insta a

Legislar y promover medidas de acción positivas 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 de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad (...). (Gelli, 2004)

Asimismo, Argentina adhiere a varios tratados internacionales que abogan por la no discriminación y la discriminación positiva como estrategia para reducir las disparidades sociales.

Sin embargo, el documento internacional más avanzado en la materia lo constituye la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad declarada por las Naciones Unidas en 2006 y a la que Argentina se adhiere en 2008 con carácter facultativo.

Así, el valor político de la Convención reside en la intención de profundizar y extender en todas las leyes el enfoque de derechos en discapacidad. El sentido transformador de esta perspectiva se encuentra en el desplazamiento y cambio de estatus de la consideración estatal sobre determinados sectores marginales. Estos pasan de ser objeto del asistencialismo, para adquirir el rango de titulares de derechos; de este modo, se genera una nueva distribu-

ción de derechos y responsabilidades hacia el Estado. Con este fin se desarrollan mecanismos para el otorgamiento de poder a los sectores postergados y excluidos que supone la responsabilidad del Estado, la igualdad, la no discriminación y la participación social (Abramovich, 2006).

Esta perspectiva, que tiene impactos legislativos y burocráticos, se contradice en términos conceptuales con la noción de discapacidad como problema privado, donde el Estado brinda una asistencia a quienes no pueden valerse por medios propios o familiares. No obstante, su relación con prácticas y ejercicios concretos que modifican la situación efectiva de las personas con discapacidad se encuentra matizada por dificultades culturales e institucionales en torno a la modificación de prácticas arraigadas que responden a una actitud que segrega y medicaliza a las personas con discapacidad (Fara, 2010).

Como podemos observar, esta inclusión refuerza el paradigma asistencialista médico que atravesó el siglo XX y que está siendo reemplazado por el nuevo paradigma social que requiere, como se dijo anteriormente, de una alta institucionalidad en la elaboración de las leyes y de las políticas públicas.

Punto de partida. Modelos existentes en materia discapacidad

En el área de discapacidad, la CEPAL sostiene que a pesar del aumento de la visibilidad del tema de las personas con discapacidad en la agenda pública regional y de los avances en el reconocimiento jurídico de sus derechos, tanto a escala nacional como internacional, su situación en América Latina sigue caracterizándose por una profunda desigualdad, que se materializa en grandes brechas socioeconómicas que colocan a este grupo de la población en una condición de vulnerabilidad social que demanda acciones integrales y sustentadas por una férrea voluntad política (Stang Alva, 2011).

Se pasa del modelo de políticas públicas de inclusión social desde la óptica de la segregación-integración al principio de la inclusión. Las categorías discapacidad y exclusión permiten comprender el fenómeno complejo que se vislumbra en estos tiempos. Dos categorías de análisis que permiten abordar la problemática desde una óptica diferente y diferenciadora.

En el contexto argentino, las políticas sociales actuales pretenden lograr la integralidad con enfoque de derechos, no sólo en la elaboración y aplicación de la política pública sino también en el proceso de legislación que se genera a partir de la visibilización de las necesidades de las personas con discapacidad.

Según estudios del Banco Mundial, más de 400 millones de personas viven con alguna forma de discapacidad en los países en desarrollo, mientras que en América Latina ascienden a 85 millones de personas. Por su parte, la Organización Mundial de Salud estima que el 10 % de la población a nivel mundial presenta algún tipo de discapacidad y que el 80 % de estas personas viven en países donde los servicios de atención son escasos y a veces nulos (Vázquez Barrios, 2011).

Solo entre el 20 % y el 30 % de los niños con discapacidad asisten a la escuela en la región. Entre el 80 % y el 90 % de las personas con discapacidad en América Latina y el Caribe están desempleadas no integradas a la fuerza laboral y casi todas las que sí tienen trabajo reciben salarios muy bajos o ninguna compensación monetaria (Vázquez Barrios, 2011).

La mayor parte de las personas con discapacidad de la región no tiene acceso a servicios de salud y tampoco dispone acceso físico a los edificios que albergan esos servicios; además las probabilidades de que sean rechazadas por los seguros de salud son mucho más altas.

En los países que disponen de datos, menos del 20 % de las personas con discapacidad tiene derecho al seguro de salud (Vázquez Barrios, 2011).

A partir de los datos mencionados podemos inferir que hay una estrecha relación entre la discapacidad y pobreza, que se afectan mutuamente. Las personas influidas por esta situación se ven excluidas de la vida social y económica, afectando, no sólo a ellos sino también a sus familias y comunidades.

Los modelos se generan a partir de las discusiones científicas y las puestas a punto sobre como enmarcar a un objeto de estudio. Palacios (2008) distingue tres modelos en el análisis de la problemática:

- a) Modelo prescindencia: tuvo sus orígenes en la Antigüedad y Edad Media en Occidente. Para este modelo, la discapacidad residía en un carácter netamente religioso, por ende modificaban toda la estructura familiar en pos de adecuar la persona con discapacidad al entorno que lo contenía. Sin embargo, se consideraba en ese contexto histórico que las personas con discapacidad no aportarían nada a la comunidad; la sociedad consideraba a las personas como despojos, por ende lo invisibilizaban. Por lo que era usual la exclusión social (Palacios, 2008).
- b) Modelo médico: este surge en la edad moderna y continúa siendo el paradigma dominante. Entiende a la discapacidad a partir de su diagnóstico médico y por ello toda persona debe ser rehabilitada para insertarla «nor-

malmente» en la sociedad. De acuerdo con Palacios este enfoque tuvo su auge en la década del 60 y considera a las personas con discapacidad como un problema, reduciendo su subjetividad a su deficiencia y exigiendo que sean ellas las que deben adaptarse al mundo y no al revés. En este sentido, la discapacidad es asumida como un incidente aislado y sin conexión con una problemática social más vasta y compleja (Palacios, 2008).

- c) Modelo social de la discapacidad: es un paradigma en construcción. La discapacidad obedece a causas sociales, es decir, a una construcción y un modo de opresión social. Este modelo surgió en la década del 60, para revertir la categoría de ciudadanos de segunda clase. Los pone como sujetos de derechos y diseña y delimita políticas estatales en función esta perspectiva, no solo para la persona discapacitada sino también para el entorno familiar y social. Aportando una visión integradora, en donde todo ser humano aporta valor a esta comunidad. Desde esta perspectiva, una persona con discapacidad atraviesa una situación de desigualdad que puede modificarse a través de acciones tendientes a la remoción de barreras que impiden su total integración en la sociedad (Palacios, 2008).

El nuevo paradigma sienta sus bases en los derechos humanos, la igualdad de oportunidades y la no discriminación. A su vez, la dignidad y la autonomía aparecen como un valor fundamental en el camino hacia una perspectiva de la discapacidad basada en los derechos humanos (Acuña, Bulit Goñi, Chudnovsky y Repetto, 2010).

En contraposición al modelo rehabilitador o médico, el modelo social coloca a la discapacidad como una característica más, dentro de la diversidad que existe entre las personas, y no como un limitante que define la vida de una persona condenándola a la discriminación y a la exclusión social (Palacios, 2008).

Cambio de modelos en materia de discapacidad en Argentina. Modelo Social

En 2017 el Poder Ejecutivo Nacional mediante el Decreto 868/2017 creó el Plan Nacional de Discapacidad que como objetivo principal busca contribuir a la transformación de la sociedad, estableciendo acciones concretas para el seguimiento y la evaluación de su aplicación. Todo ello con el objetivo

de garantizar mejores condiciones para la autonomía personal, la participación e igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad.

Cabe aclarar, antes de abordar la importancia del Plan Nacional de Discapacidad, que en el ámbito de la discapacidad se utilizan frecuentemente los conceptos de integración e inclusión como equivalentes, aunque no lo son. En primer lugar, la inclusión es un concepto más abarcador y de mayor jerarquía. Integrar supone que hay algo que está afuera de un todo y que es necesario ser incorporado. El concepto de inclusión es un concepto más reciente que permite pensar en la diversidad en las organizaciones sociales.

Una sociedad es inclusiva cuando tiene un proyecto de atención a la diversidad sin necesidad de que tenga ninguna persona con necesidades especiales, porque incluye a todos, a partir del respeto por las diferencias. Trata, desde su enfoque ideológico, de no excluir a nadie. Esto puede parecer una diferencia muy sutil, pero a la hora de definir programas es importante tener en cuenta hacia dónde apuntamos. (Fara, 2010)

Volviendo al Plan Nacional de Discapacidad, el mismo plantea como objetivo principal «garantizar el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad y equiparación de oportunidades con las demás» (Agencia Nacional de Discapacidad, 2017).

La igualdad para todas las personas resulta tan preponderante como transversal a los demás objetivos del Plan Nacional de Discapacidad, e implica el acceso a derechos elementales como el empleo, la salud, la educación y la accesibilidad.

El Plan sostiene que las políticas públicas deben ir dirigidas a la igualdad de oportunidades respetando la diversidad individual. De esta manera, reconocen que todas las personas son seres únicos e irrepetibles, por lo que el desafío es que la legislación y las políticas públicas se adapten poniéndose al servicio de sus necesidades (Agencia Nacional de Discapacidad, 2017).

Se reconoce la igualdad de las personas con discapacidad tanto en la participación plena y efectiva en la vida en sociedad, como en los ámbitos civil, político, educacional, laboral, económico, cultural y de accesibilidad universal; de modo tal que no se produzcan diferenciaciones arbitrarias en

el ejercicio de sus derechos, independientemente del género, religión, etnia, condición social y tipo de discapacidad.

Las personas con discapacidad suelen atravesar situaciones de exclusión social que surgen de la falta de accesibilidad física y sensorial, la dificultad de acceso a la justicia, al empleo formal, a la educación o de cuestiones actitudinales de las personas con las que interactúan. A ello se le suman, en muchos casos, factores tales como la situación de vulnerabilidad socioeconómica, la cuestión de género, la edad y la nacionalidad, que agravan las dificultades ocasionadas por esas barreras (Agencia Nacional de Discapacidad, 2017).

Por todo ello, es fundamental que la construcción de leyes con perspectiva de discapacidad sea una prioridad en las futuras conformaciones del Congreso de la Nación, que el trabajo legislativo esté orientado a satisfacer la concreción de los derechos consagrados en la Constitución Nacional como así también en los Tratados Internacionales y en el marco jurídico nacional.

Para que el cambio de paradigma se convierta en una realidad el trabajo debe comenzar por el Poder Legislativo. Seguir los pasos planteados en este trabajo para legislar con perspectiva de discapacidad será fundamental para que las políticas focalizadas se transformen en políticas universales de Inclusión y no sólo de Integración.

Legislar con perspectiva de discapacidad

La transversalización del enfoque de la política centrada en la discapacidad es una estrategia para conseguir la inclusión social en materia de discapacidad. Si bien existen múltiples definiciones, decidimos abordar una definición tradicional. Para Paola Bergallo la transversalización significa hacer política pública tomando como objetivo central la igualdad y la inclusión. Ello implica integrar el objetivo de igualdad efectiva de mujeres y hombres con algún tipo de discapacidad en todos los momentos del desarrollo de una política (análisis, planificación, ejecución y evaluación), en todas las áreas de políticas relevantes y en todos los niveles sectoriales (Bergallo, Magnelli y Cerra, 2022).

En América Latina, la estrategia de transversalidad de las políticas centradas en la discapacidad ha impulsado importantes avances en el marco legal para la igualdad y la creación de un entramado institucional que busca sustentar el desarrollo de políticas de igualdad e inclusión.

Pese a todos estos logros, la Argentina enfrenta grandes desafíos para que la aplicación de la transversalidad promueva también una transformación profunda de las políticas y los órdenes institucionales. Los principales retos tienen que ver con la construcción de un modelo consensado sobre la igualdad y la inclusión como resultado de la voluntad política al más alto nivel, la mejora de las capacidades, en la alta gestión, la planificación por resultados y productos, el monitoreo y la evaluación del impacto, y la presupuestación de éste, la creación y ajuste de metodologías e instrumentos para la transversalidad, y la generación de competencias institucionales entre otros (Bergallo, Magnelli y Cerra, 2022). Superar estos desafíos y pasar de la teoría a la práctica requiere de múltiples responsabilidades complementarias (políticas y técnicas) para que las políticas de igualdad y de inclusión se conviertan efectivamente en políticas de Estado. Es importante entender que legislar transversalmente sobre discapacidad implica incorporar y ampliar la visión y la igualdad e inclusión en el desarrollo de cualquier sociedad. Los proyectos de discapacidad no solo deben ser tratados en las comisiones de acción social y salud pública, discapacidad o derechos humanos sino utilizar la estrategia de transversalización para ser abordados en el tratamiento de todas las comisiones (Repetto, 2014).

La discapacidad nos atraviesa a todas las personas y su falta de tratamiento fomenta la desigualdad social en las personas afectadas, sus familias, entornos y de la sociedad en su conjunto.

La problemática de la discapacidad no tiene entonces un carácter sectorial sino transversal, es decir, tiene múltiples dimensiones que se relacionan con la totalidad de los temas de política pública. Al diseñar un proyecto de ley, un programa o un plan de Política Pública desde la perspectiva de discapacidad, es necesario considerar sus posibles impactos sobre los objetivos de igualdad de oportunidades de trato y de resultados (Acuña, Bulit Goñi, Chudnovsky y Repetto, 2010).

Entonces, la pregunta que debemos hacernos es ¿por qué es importante que los cuerpos legislativos adopten la estrategia de transversalización en materia discapacidad?

Básicamente, y siguiendo la línea argumentativa sostenida en este trabajo, adoptar la estrategia de transversalización en materia de discapacidad contri-

buye a erradicar cualquier forma de discriminación legal. Ubica claramente la desigualdad de la discapacidad como un problema de la agenda pública, y brinda elementos fundamentales para considerar todas las medidas legislativas y acciones del Estado desde el ángulo de la igualdad real de oportunidades y de trato. Así también, esta estrategia procura erradicar la discriminación directa e indirecta.

La estrategia de transversalización, en definitiva, fortalece el trabajo de las instituciones democráticas en su misión de afianzar la igualdad entre ciudadanas y ciudadanos (Caminotti y Rodríguez Gustá, 2011).

Permite que legisladores y legisladoras cuenten con mayor información, por lo cual sus iniciativas estarán fundamentadas con mayor rigurosidad, conocimiento y reflexión.

Al aumentar las posibilidades de prever eventuales efectos negativos, las normas serán más precisas, eficaces y eficientes.

Es necesario entender que hablar de transversalización implica entender en general que un tratamiento igualitario no es un tratamiento idéntico. Un tratamiento igualitario desde el punto de vista jurídico puede tener impactos desiguales y posicionar a las personas con una cierta discapacidad en desventajas no previstas inicialmente. No es necesario que los efectos de una iniciativa sean idénticos sino que deberán ser equitativos. Tomando en cuenta la situación de partida, todas las personas deben beneficiarse del acceso a recursos y el goce de oportunidades sin discriminación alguna (Caminotti y Rodríguez Gustá, 2011).

No hay políticas neutras, la política fiscal, la presupuestaria, la educativa, etc., tienen consecuencias sobre los sectores que sufren algún tipo de discapacidad.

A nivel de Poder Ejecutivo ya se comenzó a implementar la transversalización de las políticas en discapacidad. Según el Decreto 746/2021 -DCTO-2021-746- APN-PTE, se crea el Gabinete Nacional para la Transversalización de las Políticas de Discapacidad. Este Gabinete tiene como objeto incorporar la perspectiva de la discapacidad en el diseño, supervisión y ejecución de todas las políticas públicas nacionales, conforme la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo (Boletín Oficial de la República Argentina, 2021).

La transversalización de la perspectiva en discapacidad en otras áreas de Gobierno permitirá internalizarla en la política integral de un Estado presente, a través de diseños que contemplen la diversidad.

Es por ello que es importante poder incorporar esta perspectiva en el ámbito legislativo de manera de sostener y ampliar esta importante iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional.

La construcción de políticas públicas en materia discapacidad

Desde el abordaje propuesto en este trabajo, podemos entender que a partir de que se comience a legislar con perspectiva de discapacidad, el siguiente paso es construir políticas públicas desde el modelo social, ya que en la actualidad existe cierta debilidad institucional en la elaboración como así también en la implementación de las políticas públicas de integración en materia de discapacidad.

Esto se genera debido a que existen actores predominantes dentro de la política que presentan intereses particulares, que, basándose en una lógica estratégica, priorizan ciertas visiones sobre otras. Por ello, estudiar descriptivamente a las instituciones depara muchas veces, diagnósticos fallidos en el análisis ya que no se suele analizar el comportamiento organizacional dentro de ellas. Por ello, el análisis de la informalidad dentro de cada Institución (Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial) es clave para entender el éxito de la elaboración, implementación y control de las políticas públicas de gobierno y de Estado.

Las instituciones pueden ser estables o inestables. La inestabilidad se observa no por el juego informal de las reglas, sino por su capacidad de influir en los procesos y comportamientos de los actores de la política pública. En palabras de Acuña y Chudnovsky estas instituciones pueden responder a una lógica política en la que la debilidad institucional no constituye un problema sino una solución. Pueden también responder a una lógica en la que esa debilidad o incumplimiento enmascara la tremenda fortaleza de las reglas informales, ancestrales, no escritas, que son conocidas y cumplidas por todos (Acuña, Bulit Goñi, Chudnovsky y Repetto, 2010).

Se configuran matrices políticas con el objetivo de generar espacios de contención y mecanismos propios de la política pública. Acuña, establece ciertas características socio-estructurales, político-institucionales e ideoló-

gico-culturales que: a) fija los límites de factibilidad para la realización de intereses de grupos sociales y el alcance de objetivos de actores políticos; b) define probabilidades diferenciales para la realización de esos intereses y el alcance de los objetivos políticos factibles; y c) brinda a los distintos actores un conocimiento o mapeo de cómo funcionan y deberían funcionar las relaciones sociales, influyendo de esta forma sobre la percepción de los límites de factibilidad y los cursos de acción más apropiados para alcanzar objetivos y realizar intereses (Acuña, 2010).

A partir del establecimiento de las reglas formales e informales se generan los dispositivos para la coordinación institucional. Estas pueden ser diferenciadas en función del tipo de dominio temático (ámbito en el que rigen) y del nivel de agregación en el que actúan.

Aquí el argumento es que toda institucionalidad implica una división diferenciada de funciones, que puede pensarse en términos de sus niveles de agregación. El reconocimiento de la diferenciación según el nivel de las reglas permite no sólo un mejor entendimiento del funcionamiento de las instituciones sino también del comportamiento de los actores (Acuña, 2010).

El reto de remediar a las instituciones fallidas es poner en conflicto los intereses de los actores, ya que se ven afectados por esta decisión de querer subsanar las debilidades político-institucionales. Es por ello que la capacidad institucional se ve afectada. Es decir, la habilidad que tienen las reglas para incentivar comportamientos y generar horizontes que trasciendan el corto plazo, mediante la resolución de problemas de coordinación y la estructuración, absorción y regulación de conflictos en un ámbito y un momento dados (Giusti, Ghio, Córdoba y Aranda, 2016).

La literatura específica sobre políticas públicas sostiene que la capacidad institucional muestra dos variables que son relevantes para el entendimiento de cómo y por qué las instituciones funcionan como lo hacen: el eje de la «dinámica institucional intrínseca», discreta, que muestra una estructura institucional; y el eje que, articulado con el accionar del resto de las variables en juego dentro en una matriz política, indica el grado de cumplimiento efectivo de las reglas y su impacto sobre las conductas y los procesos (Giusti, Ghio, Córdoba y Aranda, 2016).

El resultado de este análisis permite comprender el fortalecimiento de la capacidad institucional. Carlos Acuña sostiene que las instituciones sin atributos interrelacionados y en tensión continua logran:

- a) consistencia interna de las reglas;
- b) estabilidad de las reglas y
- c) rigidez/flexibilidad de las reglas.

Esta herramienta metodológica de diversos pares de «propiedades institucionales intrínsecas de cumplimiento de reglas» permite definir «casilleros», tanto para la observación comparativa como para el mapeo de la trayectoria/evolución de las capacidades institucionales dentro de un mismo caso (Acuña, 2010).

La institucionalidad de gobierno y de la formación de las políticas públicas no es lineal ni se desarrolla en un espacio homogéneo.

Este recorrido teórico de cuáles son las variables a tener en cuenta para la construcción de políticas públicas nos permitirá pensar en cómo implementar la transversalización en materia de discapacidad y cómo impulsar el modelo social de la discapacidad en un contexto donde la elaboración y la implementación de las políticas públicas requieren permanentes negociaciones entre los poderes del Estado. Por ello, la adopción de la perspectiva de discapacidad desde el ámbito legislativo es clave para el éxito.

Es necesario a partir de lo explicitado tanto en el cambio de modelo de discapacidad como su institucionalidad dentro de la política pública en particular, poder desarrollar el cambio de modelo en las dos principales instituciones del Estado Argentino encargadas de impulsar políticas públicas y legislación para poder resolver el proceso de inclusión de las personas con discapacidad en la República Argentina.

Conclusiones

Antes de plantear algunas ideas finales a este artículo, quiero aclarar que el mismo está en proceso de reconstrucción y reelaboración permanente, ya que considero que abordar la tarea legislativa con perspectiva de discapacidad, es un acto de justicia e igualdad por parte del Estado hacia todas aquellas personas que viven día a día con las barreras físicas, laborales, medicas, culturales e incluso económicas debido a su condición física o neurológica y merecen ser incluidas plenamente a fin de obtener el mejor escenario de desarrollo posible.

Habiendo realizado esta salvedad, sostengo que para trabajar el concepto de integración dentro del mundo de las políticas públicas y específicamente dentro del proceso de trabajo de elaboración y gestión de proyectos legislativos, es oportuno reconocer que éste es producto de un proceso histórico de superación y maduración en el entendimiento de la problemática de la discapacidad en su conjunto.

En el área legislativa, en las últimas décadas se ha avanzado en la profundización de un nuevo paradigma de integración que fuera capaz de visibilizar y empezar a tratar una problemática que hasta aquí se había mantenido al margen de los debates y agendas públicas, aunque sabemos que estos avances todavía requieren mayor profundización y perfeccionamiento.

Esto ha sido posible debido a la consolidación de los marcos legales tanto internacionales como nacionales, mencionados en este artículo, lo cual repercutió positivamente en los procesos de formación de políticas públicas de focalización y de acciones positivas para el sector, aunque no así en el proceso de integración e igualdad social.

En la década del 70, la sociedad y las leyes estaban bajo la perspectiva del paradigma médico. En este contexto, el eje estaba puesto en la persona discapacitada, se miraba a éste como un sujeto con marcadas limitaciones en su desarrollo, los cuales no aspiraban a una inserción en los sistemas sociales, culturales, políticos y económicos ordinarios (Palacios, 2008).

La mirada puesta en el déficit del sujeto gira hacia el análisis de los mecanismos de segregación y rotulación para observar a la sociedad; como consecuencia se difunden dos conceptos interrelacionados: normalización e integración.

La normalización propone que las personas con discapacidad vivan en condiciones consideradas «normales» en lo referente a su edad y grupo, tanto como sea posible. La integración es la estrategia social, cuya finalidad es la normalización del medio durante el desarrollo de la persona. (Giusti, Ghio, Córdoba y Aranda, 2016)

En general se utilizan frecuentemente los conceptos de integración e inclusión como equivalentes, aunque no lo son. El concepto de inclusión es un concepto más reciente que permite pensar en la diversidad dentro de las organizaciones sociales. Una sociedad o institución es inclusiva cuando tiene

un proyecto de atención a la diversidad sin necesidad de que ninguna persona con discapacidad tenga un tratamiento especial porque incluye a todos, a partir del respeto por las diferencias. Trata, desde su enfoque ideológico, de no excluir a nadie (Mouratian, 2012).

Esto puede parecer una diferencia muy sutil, pero a la hora de definir el trabajo legislativo que influirá en la elaboración y diseño de políticas públicas es importante tener en cuenta hacia dónde apuntamos.

En la actualidad se considera que discapacidad no se reduce al daño, deficiencia o estado negativo de salud si no que tiene que ver con las relaciones, con la cultura, con las posibilidades de atención y contención, con medios legales y económicos, con accesibilidad y seguridad de los entornos en que viven dichas personas (Stang Alva, 2011).

Como se detalló en este artículo, históricamente el modelo que predominó respecto a la discapacidad fue el de la segregación, tanto a nivel internacional como nacional.

Las políticas públicas no incluían dentro de su planificación la modalidad discapacidad, por lo tanto, las políticas que estaban dirigidas a discapacidad eran exclusivas de esta población. En la actualidad, el modelo de segregación fue modificándose por el de la integración, eliminando las barreras que antes existían al momento de definir la población objetivo de una política.

El diseño de la mayoría de los programas de política pública en nuestro país, refleja lo expresado en este artículo en cuanto a la implementación de un nuevo paradigma, con una mirada holística e integradora. No obstante, en la práctica y en la visión de numerosas personas aún sigue coexistiendo con el viejo paradigma de la segregación, ya que no están habituados a este cambio en un rol más activo en la integración, teniendo la diversidad de las personas con discapacidad como bandera.

En otras palabras, si bien se ha avanzado desde la ampliación de derechos, todavía en el imaginario social se relaciona y naturaliza situaciones de exclusión de las instituciones sociales que no están preparadas para ejecutar este nuevo paradigma integrador.

Desde este punto de vista, todos los actores son necesarios y responsables en el proceso de integración social de las personas con discapacidad. Se piensa la integración como un desafío personal, familiar, social, de política global que sirve en el progreso de cada persona respetando sus tiempos específicos de evolución dentro del sistema social.

En este sentido, es menester entender que dicha integración no debe limitarse a los ámbitos de desarrollo cotidiano de la persona con discapacidad, sino a toda la esfera social donde se desenvuelven las diversas personas, debiendo ser una integración social que compete a toda la sociedad, a partir de dispositivos institucionales que logren el normal desenvolvimiento, dentro de las posibilidades de cada persona.

En el ámbito legislativo, específicamente, el tratamiento de los proyectos que ingresan debe ser trabajado con perspectiva de discapacidad ya que de esa manera se estaría impulsando un marco normativo de inclusión constante donde la segregación quede de lado en función de una nueva normativa igualitaria y empática con toda la sociedad. Legislar con perspectiva de discapacidad es construir una cultura nueva donde cada uno de los ciudadanos que nos vemos afectados por las leyes sepamos que las mismas están para construir una verdadera base de igualdad social.

Referencias

- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista CEPAL*, 88, 35-50. <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/3cc2fbc3-7d71-428d-bac5-4a8b41eaa00e>
- Acuña, C. H. (2010). *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina. Una introducción*. En: C. H. Acuña, R. Martínez Nogueira y F. Repetto (Coords.), *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina* (pp. 9-12). Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Proyecto de Modernización del Estado. <https://igualdad.cepal.org/es/digital-library/los-desafios-de-la-coordinacion-y-la-integralidad-de-las-politicas-y-gestion>
- Acuña, C. H., Bulit Goñi, L., Chudnovsky, M. y Repetto, F. (2010). Discapacidad: derechos y políticas públicas. En: C. Acuña y L. Bulit Goñi, *Políticas sobre la discapacidad en la Argentina. El desafío de hacer realidad los derechos* (pp. 361-384). Siglo Veintiuno.
- Agencia Nacional de Discapacidad. (2017). *Plan Nacional de Discapacidad 2017-2022*. Recuperado el 20 de mayo de 2024 de: <https://www.argentina.gob.ar/andis/plan-nacional-de-discapacidad>

- Bergallo, P., Magnelli, M. y Cerra, M. E. (2022). *Manual de transversalización en la perspectiva de género*. Fundar.
- Decreto 746/2021. (28 de octubre de 2021). Gabinete Nacional para la transversalización de las políticas en discapacidad. *Boletín Oficial de la República Argentina*. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/252007/20211029>
- Fara, L. (2010). Análisis de la normativa nacional orientada a persona con discapacidad. En: C. Acuña y L. Bulit Goñi, *Políticas sobre discapacidad en la Argentina. El desafío de hacer realidad los derechos*. Siglo Veintiuno.
- Galarraga, F. (2023). Editorial. En: *Perspectiva. Discapacidad y derechos* (pp. 11-13). Agencia Nacional de Discapacidad. <https://www.argentina.gob.ar/andis/perspectiva-discapacidad-y-derechos>
- Gelli, M. A. (2004). *Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada*. La Ley.
- Giusti, L., Ghio, J., Córdoba, G. y Aranda, E. (2016). La educación inclusiva como nuevo paradigma. *Revista del Instituto de Estudios Sociales, Política y Cultura*, 5, 5-22. <https://uspt.edu.ar/web/wp-content/uploads/2018/12/IESPyC-2016.pdf>
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación. (1996). *Reglamento de la Cámara de Diputados comentado por Guillermo Carlos Schinelli*. Secretaría Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. <https://www3.hcdn.gob.ar/institucional/autoridades/reglamento-1996-comentado-guillermo-carlos-schinelli.pdf>
- Ministerio de Justicia de la Nación. (16 de marzo de 1981). *Ley N° 22.431 de 1981. Por lo cual se expide el Sistema de protección integral de los discapacitados*. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20620/texact.htm>
- Ministerio de Desarrollo Social. (2020). *Plan Argentina contra el hambre*. <https://www.argentina.gob.ar/argentina-contra-el-hambre/plan-argentina>
- Mouratian, P. (2012). *En el camino de la igualdad*. INADI.
- Organización de las Naciones Unidas. (2006). *Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad*.
- Organización Mundial de la Salud. (2001). *Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud*. https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/43360/9241545445_spa.pdf
- Palacios, A. (2008). *El modelo social de discapacidad*. Cinca.

- Repetto, F. (2014). Políticas sociales. Una mirada político institucional a sus reformas, desafíos e impactos. En: C. H. Acuña (Comp.), *El Estado en acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina* (pp. 19-60). Siglo Veintiuno.
- Rodríguez Gustá, A. L. y Caminotti, M. (2011). *Guía práctica para la incorporación del enfoque de género en el trabajo legislativo*. PNUD, AECID, Consejo Nacional de las Mujeres, ONU Mujeres. <https://www.undp.org/es/argentina/publicaciones/guia-practica-para-la-incorporacion-del-enfoque-de-genero-en-el-trabajo-legislativo>
- Schkolnik, S. (septiembre de 2010). *Los censos de 2010 y la salud*. Naciones Unidas, CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/198e7ded-c4ed-4ed9-8adc-a6ed6324c7cf>
- Stang Alva, M. F. (2011). *Las personas con discapacidad en América Latina. Del reconocimiento jurídico a la desigualdad real*. CEPAL.
- Vázquez Barrios, A. (2011). Situación de discapacidad en las Américas. En: A. Vázquez Barrios y N. Cáceres (Eds.), *El abordaje de la discapacidad desde la atención primaria en salud* (pp. 20-25). Organización Panamericana de la Salud. https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/55561/9789507101113_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Venturiello, M. P. (2016). *La trama social de la discapacidad. Cuerpo, redes familiares y vida cotidiana*. Biblos.



Publicado bajo una Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial 4.0 Internacional