

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

Derechos para las minorías en gobiernos autoritarios: La adopción del Sistema de Protección Integral de los Discapacitados en Argentina

Alumno: Aleksy Nicolás Kaniuka

Tutora: Catalina Smulovitz

Agosto, 2021

Resumen

La literatura politológica coincide en señalar que las democracias son contextos más favorables para el otorgamiento de derechos para las minorías que los regímenes autoritarios. Sin embargo, existen ejemplos que muestran la adopción de normativas que implican ampliaciones de derechos y garantías en contextos autoritarios. Esta investigación analiza los factores que explican por qué gobiernos no democráticos amplían derechos y otorgan garantías. A fin de analizar este problema, el trabajo analiza las razones que explican la adopción de la Ley N° 22.431 que estableció el Sistema de Protección Integral de los Discapacitados durante el gobierno del Proceso de Reorganización Nacional. La tesis aborda esta pregunta a partir de dos ejes explicativos: el carácter sincero o estratégico de los motivos gubernamentales para aprobar esta norma y el origen doméstico o internacional de los mismos. El cruce de estas variables da lugar a cuatro hipótesis respecto de las motivaciones del régimen militar. El análisis histórico permite confirmar dos de ellas y refutar las otras dos. En particular el trabajo muestra que el PRN aprobó esta norma porque: 1. tenía incentivos estratégicos de origen internacional dado que pretendía contrarrestar con la ratificación de acuerdos internacionales la reputación negativa que tenía en el concierto internacional debido a la represión ilegal que tenía lugar en la Argentina y 2. porque su participación en los foros internacionales le permitió advertir y aprender los beneficios simbólicos y reputacionales que tenía apoyar este tipo de normas. Asimismo, el trabajo brinda evidencia respecto de los contextos favorables para la creación de política pública en favor de las personas con discapacidad.

1) Introducción

El 16 de marzo del año 1981, el Proceso de Reorganización Nacional de Argentina, aprobó el Sistema de Protección Integral de los Discapacitados (Ley N° 22.431). La norma que estableció un régimen que otorgaba por primera vez garantías en un sentido integral para las personas con discapacidad, da lugar a las siguientes preguntas. ¿Por qué la dictadura militar Argentina adoptó una norma que otorgaba derechos a una minoría? En particular, por qué y qué motivaciones tuvo la dictadura militar que gobernó la Argentina entre 1976 y 1983 para sancionar una norma que protegía a un colectivo de personas con discapacidad teniendo en cuenta que, por su carácter dictatorial no necesitaba del apoyo de este grupo para su supervivencia. Estos interrogantes dan lugar a una pregunta conceptual más general. ¿Qué motiva y por qué las dictaduras llevan adelante políticas sociales?

En relación al primer conjunto de interrogantes resulta llamativo que un gobierno autoritario sancione una ley para proteger a una minoría a través del otorgamiento de derechos. Intuitivamente uno creería que el contexto propicio para que suceda esto son los regímenes democráticos dado que, en contextos dictatoriales, los canales de expresión de demandas por parte de la sociedad civil no están institucionalizados o su institucionalización no es transparente. Otro aspecto de esta norma que llama la atención está relacionado con la naturaleza del Proceso de Reorganización Nacional. Es de público conocimiento la magnitud de las violaciones a los derechos humanos que ocurrieron durante este gobierno. En consecuencia, llama la atención que, dado estos antecedentes, el gobierno haya decidido garantizar derechos legalmente, para el grupo de las personas con discapacidad.

A fin de contestar este interrogante, propongo en esta tesis analizar la sanción de la Ley N° 22.431, no como un evento que ocurrió a pesar de las violaciones de los derechos humanos, sino como consecuencia de estas. En particular, mi tesis sostendrá que, dado que el gobierno del PRN necesitaba limpiar su imagen, optó por hacerlo a través de una medida que le diera credibilidad. Para analizar y evaluar la plausibilidad de esta hipótesis el trabajo considerará, por un lado, quién era el espectador, a quién el PRN debía convencer Argentina a fin de limpiar su imagen. El trabajo mostrará que, dado el carácter represivo del gobierno, y las limitaciones existentes a las manifestaciones y demandas de

los grupos sociales locales, la audiencia a la cual se dirigía el gobierno militar con estas acciones eran los actores internacionales. En otras palabras, la hipótesis central de este trabajo es que el gobierno dictatorial argentino decidió aprobar la Ley N° 22.431 que establecía el Sistema de Protección Integral de los Discapacitados porque necesitaba compensar, ante los actores internacionales, la imagen negativa que resultaba de las violaciones a los derechos humanos.

Para desarrollar estos argumentos en las próximas secciones, primero, detallaré los aspectos teóricos presentes en la literatura que los respaldan. Luego, haré un recorrido sobre la historia de la discapacidad en Argentina, teniendo en cuenta la distribución demográfica de este colectivo y las políticas públicas que se adoptaron, previo a la aprobación de la Ley N° 22.431. Después, comprobaré con datos empíricos los argumentos propuestos y finalmente mencionaré las conclusiones de esta investigación.

Capítulo 2

En este capítulo describiré lo que propone la literatura sobre la toma de decisiones de política pública de las dictaduras. En primer lugar, consideraré el proceso de toma de decisiones en contextos autoritarios. Luego, analizaré por qué los gobiernos autoritarios hacen política social y en particular consideraré 1) las motivaciones políticas e institucionales que tienen este tipo de gobiernos para implementar este tipo de políticas, y posteriormente 2) los conflictos que dan forma a la política autoritaria. Por último, presentaré las hipótesis propuestas para la presente investigación.

2.1) Proceso de toma de decisiones en contextos autoritarios

2.1.1) ¿Cómo toman decisiones de política pública las dictaduras?

El proceso de toma de decisiones en las dictaduras carece de transparencia y son los pequeños grupos pertenecientes a las élites dictatoriales los que toman decisiones en entornos informales. En las dictaduras militares, los cargos más altos de gobierno suelen estar ocupados por oficiales que se ubican en la cúpula de la jerarquía debido a que otros oficiales se resistirían a ser dirigidos por un oficial de menor rango. (Geddes, Wright y Franz, 2018, p.2) La jerarquía formal de mando en los grupos de captura militar, tiende a centralizar la toma de decisiones dentro de un círculo interno de oficiales de alto rango. Sin embargo, la amplia dispersión de las armas y el mando de las tropas en el cuerpo de oficiales implica que antes de tomar decisiones clave, los dictadores militares deben consultar con otros oficiales o arriesgarse a sufrir un golpe dirigido por sus colegas. Para lidiar con esa característica básica del gobierno militar, los líderes del régimen suelen incluir a tantos oficiales como creen necesarios para garantizar la cooperación de todos los sectores de las Fuerzas Armadas en el círculo interno gobernante. (Geddes, Wright y Franz, 2018, p.39)

En el caso argentino, se implementó un sistema de toma de decisiones que estaba por fuera de lo que establecía la Constitución Nacional, y que incluyó a la Comisión de Asesoramiento Legislativo (CAL). La CAL recibía proyectos enviados por la Junta Militar y de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas. Una vez recibidos, debían tratarlos en sesión plenaria y determinar cómo categorizarlos: de significativa trascendencia o no. Los primeros debían enviarse a la comisión de trabajo

correspondiente, la cual debía emitir un dictamen provisorio dentro de los 20 días de recibido. Para el caso de los proyectos de presupuesto o naturaleza compleja, este plazo se podría extender a 30 días. Luego, este dictamen provisorio pasaba a ser analizado por el plenario de la CAL, que emitía su dictamen definitivo dentro de los 30 a 40 días de ingresado. Finalmente, la decisión debía ser informada al Poder Ejecutivo Nacional, el cual, en caso de no compartir la decisión de la CAL, debía enviar un informe a la Junta Militar con los fundamentos de su desacuerdo para su consideración. Por otro lado, aquellos proyectos considerados no trascendentales, podían ser directamente aprobados por el Poder Ejecutivo Nacional, sin mediar con la CAL.

Con el objetivo de evitar conflictos hacia adentro de la coalición gobernante, en la CAL cada una de las Fuerzas Armadas contaba con representación. El plenario estaba integrado por tres representantes por cada Fuerza, que se reunían en sesiones plenarias para proveer a la Junta y al Presidente de «asesoramiento legislativo en nombre de las Fuerzas Armadas» (Bonvecchi y Simison, 2018, p.135). Por debajo del plenario, la CAL se dividió en ocho subcomisiones (Defensa y Relaciones Exteriores; Interior y Justicia; Educación; Bienestar Social y Trabajo; Presupuesto, Hacienda, Industria y Recursos Naturales; Agricultura, Ganadería y Comercio; Obras Públicas y Transporte; Energía y Comunicaciones). Estas comisiones estaban conformadas por oficiales de rango medio, y cada Fuerza controlaba la mayoría de los votos en aproximadamente un tercio de las subcomisiones. Este diseño institucional, impedía que el Presidente tomara decisiones de manera unilateral, pero a la vez, le daba poder de veto, ya que la decisión final sobre las normas quedaba en manos de la Junta Militar. (Bonvecchi y Simison, 2017, p.131)

2.1.2) Motivaciones e incentivos de las dictaduras para implementar políticas sociales

En general se supone que los líderes políticos promoverán aquellas iniciativas que les son políticamente beneficiosas. Si este comportamiento es, a su vez, compatible con el bienestar de la ciudadanía, muchos se beneficiarán. Por el contrario, si el bienestar de un líder y el bienestar social no coinciden, es probable que el líder tenga en cuenta su propio interés antes que el de la población. En otras palabras, si bien la mayoría de los autócratas utilizan su cargo para beneficiarse a sí mismos y a sus partidarios, cuando sus intereses y

los de la población coinciden es posible que opten por utilizar los recursos disponibles a su discreción para promover el bienestar público. (Bueno de Mesquita et. al, 2003, p.20)

2.1.3) Conflictos en las decisiones de los gobiernos dictatoriales

En este apartado comenzaré mencionando y definiendo los actores involucrados en los gobiernos autoritarios. Bueno de Mesquita afirma que todas las organizaciones políticas constan de tres grupos anidados y cambiantes. El más grande de ellos, es el conjunto de todos los residentes dentro del Estado, y dentro de este conjunto hay un grupo más pequeño al que suele denominarse “selectorado” que expresa una preferencia sobre la selección del liderazgo que los gobierna. El apoyo de este grupo es esencial para que el líder permanezca en el poder ya que controlan los recursos vitales para la supervivencia política del titular. Este grupo más pequeño de individuos son los que en realidad toman decisiones sobre la recolección y asignación de recursos. (Bueno de Mesquita et. al, 2003)

Ahora bien, ya conociendo los actores presentes en las dictaduras, el siguiente paso es conocer los tipos de desafíos que pueden existir para este tipo de regímenes. Existen 1) desafíos internos, 2) amenazas externas y 3) combinaciones de estas dos amenazas. (Bueno de Mesquita et. al, 2003, p.23) En el plano interno, los regímenes dictatoriales pueden verse amenazados por los residentes del país. Para contrarrestar este desafío, generalmente los gobiernos dictatoriales cuentan con élites tradicionales, miembros prominentes del partido o generales a cargo de la represión. Este actor puede ser de gran ayuda para lograr el objetivo mencionado, pero también se puede transformar en otra fuente de conflicto político. Las dictaduras carecen de una autoridad independiente de ciertos actores políticos clave, por lo tanto, deben minimizar estos conflictos para sobrevivir. (Svolik, 2012, p.2) La interacción entre un dictador y estos aliados generalmente toma las siguientes formas. En las “autocracias impugnadas”, generalmente hay un equilibrio entre el dictador y sus aliados, donde los aliados son capaces de utilizar, aunque de manera imperfecta, la amenaza de una rebelión para frenar el oportunismo del dictador. Por el contrario, las “autocracias establecidas” se caracterizan por la existencia de gobernantes que han adquirido tanto poder que ya no pueden ser amenazados de manera creíble por sus aliados. En estos casos se observa que los autócratas han monopolizado el poder de manera efectiva. En el plano internacional, esta amenaza se

puede presentar, por ejemplo, a través de ataques militares por parte de adversarios extranjeros. (Svolik, 2012, p.6)

2.2) Presentación de hipótesis

A fin de contestar mi pregunta de investigación, ¿Por qué la dictadura militar en Argentina adoptó una norma que otorgaba derechos a una minoría? consideraré la forma en que se combinan dos dimensiones a saber, 1) las motivaciones que pudo haber tenido la dictadura para desarrollar este tipo de políticas y 2) cuál fue el origen de dicha motivación. En relación a las motivaciones cabe mencionar que pueden ser “estratégicas” o “no estratégicas”. (Simmons, 2009) Las motivaciones estratégicas implican que el gobierno tiene la intención de lograr algo más con la adopción de la ley, es decir, hay un segundo objetivo detrás de esta aprobación, que motiva sus acciones. Por ejemplo, podría suponerse que, con la adopción de esta norma, el gobierno argentino buscaba compensar la imagen negativa que había adquirido como consecuencia de las violaciones a los derechos humanos que había llevado adelante. (Simmons, 2009, pp.77-78) Las motivaciones no estratégicas que guían a una política son aquellas que no tienen un objetivo secundario, sino que se explican por sí mismas, por ejemplo, motivaciones normativas. Así puede suponerse que el gobierno consideraba necesaria la adopción de la ley, y que esto era suficiente para promover su sanción. ¿Qué motivaciones pesaron en el caso argentino? ¿Motivaciones estratégicas o no estratégicas? ¿El gobierno adoptó este conjunto de derechos porque creía que era necesaria la existencia de garantías para las personas con discapacidad en Argentina o por qué acordaba con los valores y las ideas que implican avanzar en una política para este grupo en particular?

Si el gobierno tuvo motivaciones “estratégicas” para impulsar estas medidas ¿cuáles fueron? ¿la necesidad de acceder al comercio, ratificar los acuerdos a fin de obtener ayuda de otros países, recoger elogios y evitar críticas de públicos externos, de pares o activistas organizados transnacionalmente?

A la hora de pensar las motivaciones que pudo haber tenido el gobierno del Proceso de Reorganización Nacional para aprobar esta política, vale la pena considerar también qué audiencia o público tenía presente. ¿Los tomadores de decisión tenían interés en aprobar esta normativa porque existía algún incentivo dentro de las fronteras del país o su mirada estaba focalizada en el público externo? Los factores que motivaban esta acción podrían

variar entre presiones internas que generaban cambios en el seno de los *policy makers* argentinos, o creencias sobre la importancia de los derechos en favor de la discapacidad en Argentina. ¿Cuáles fueron las motivaciones externas? ¿Hubo una internacionalización de las políticas públicas de discapacidad? La información difundida por instituciones internacionales y actores asociativos internacionales, otorgaron un punto de apoyo a las movilizaciones políticas de ciertos actores en los países involucrados.

En consecuencia y a fin de explicar los factores que incidieron en la adopción de la ley cabe considerar tanto las motivaciones provenientes del sistema internacional o doméstico, cómo el carácter estratégico o no estratégico de las mismas.

El cuadro que sigue muestra las distintas alternativas que surgen para explicar la adopción de la Ley N° 22.431.

		Origen	
		Doméstico	Internacional
Motivaciones	No estratégicas	I	III
	Estratégicas	II	IV

Consideremos a continuación qué hechos y circunstancias nos permitirán determinar la combinación de factores que explican la aprobación de la ley.

2.2.1) Primer argumento: Motivaciones No estratégicas - Origen doméstico (Celda I)

Esta explicación supone que los tomadores de decisión en Argentina tuvieron intenciones no estratégicas con la adopción de esta ley y que estaban interesados en satisfacer a una audiencia nacional. Para probar esta hipótesis tendría que demostrarse que el PRN estaba convencido de que aprobar este conjunto de derechos era fundamental para Argentina. Si esto es cierto, tendría que observar que el proceso de armado de esta ley había comenzado antes de que Argentina adquiriera un déficit reputacional en el área de derechos humanos. Además, debería observar si hubo grupos de interés de aquella época, que coincidieran ideológicamente con el régimen militar y que tuvieran cercanía con él. Estos pudieron haber tenido como interés la adopción de alguna norma en favor de este colectivo.

2.2.2) Segundo argumento: Motivaciones estratégicas - Origen doméstico (Celda II)

A continuación, haré mención al argumento que sostiene que la adopción de la Ley N° 22.431 tuvo incentivos estratégicos enfocados en la audiencia nacional. Aquí propongo que el PRN adoptó esta medida para obtener algún beneficio reputacional a nivel nacional. Analizaré la trayectoria de ONGs y otros actores nacionales movilizados con el objetivo de poner fin a las violaciones a los derechos humanos. Probaré si ejercieron la suficiente presión para que el gobierno aceptara implementar la normativa bajo estudio. Es preciso testear si este fenómeno llevó a la moderación del régimen autoritario, permitiendo la adopción de derechos sociales, tal como proponen Kauff, et. al (2015).

Asimismo, haciendo foco en la movilización de organizaciones de discapacidad, investigaré qué grupos se movilizaron y bajo qué condiciones lo hicieron. Estudiaré si su rol resultó relevante en la lucha por los derechos de las personas con discapacidad en Argentina. Para verificar esta hipótesis, tendré que probar que estos actores fueron capaces de presionar al gobierno nacional para cambiar su agenda y así poder adoptar esta ley.

2.2.3) Tercer argumento: Motivaciones no estratégicas - Origen internacional (Celda III)

En la tercera hipótesis sostengo que la Argentina adoptó esta ley con intenciones no estratégicas, influida por una audiencia internacional. Para explicar este argumento

utilizaré una versión modificada del modelo en espiral, planteada por Shor (2008). Según el autor, las ONGs internacionales influyen en el desempeño de los Estados en materia de derechos humanos, a través de un efecto de socialización. Según esta literatura, se generan cambios en los intereses de los actores involucrados, mediante un mecanismo en el que los Estados copian o aprenden de las formas de comportamiento exhibidas por otros actores. (Shor, 2008, p. 118) Por lo tanto, los Estados respetan los derechos humanos porque siguen una "lógica de lo apropiado". (March y Olsen, 1998, p.951)

Al mismo tiempo, las ONGs internacionales proporcionan espacios, donde los *policy makers* de diferentes países se reúnen periódicamente para discutir problemas comunes. En otras palabras, dichas ONGs generan un proceso de difusión de normas internacionales al proporcionar un sitio donde las ideas sostenidas por los *policy makers* pueden transmitirse eficazmente a los representantes de otro país. (Greenhill, 2010, p.129) Además, estos actores influyen en el comportamiento del Estado, proporcionando una conexión con una cultura global de normas de derechos humanos. (Greenhill, 2010, p.130)

Teniendo en cuenta esta literatura, buscaré probar si se generaron incentivos para que los líderes argentinos lleven a cabo una apertura en el área de derechos humanos, a nivel nacional. Para demostrarlo, investigaré el rol de las ONGs internacionales y del sistema internacional en general. Probaré si fue un espacio de apertura hacia una cultura global de derechos humanos, o bien una instancia de *accountability* sobre las violaciones a los derechos humanos cometidas por Argentina.

2.2.4) Cuarto argumento: Motivaciones estratégicas - Origen internacional (Celda IV)

Por último, explicaré el cuarto argumento. En él sostengo que la adopción de la Ley N° 22.431 fue motivada por intenciones estratégicas, para convencer a espectadores internacionales. ¿Por qué Argentina tendría incentivos estratégicos provenientes del sistema internacional? Tal cual propuse en el tercer argumento, la mala prensa provenía de las violaciones a los derechos humanos cometidas anteriormente. En este caso, buscaré probar que Argentina intentaba revertir esa percepción de actores internacionales (ONU, Países del Bloque Occidental, ONGs internacionales de derechos humanos). Para testear esto, revisaré el rol de las ONGs a la hora de agudizar la conciencia pública sobre las

violaciones de los derechos humanos, 'avergonzando' (*shaming*) a sus abusadores y creando los mecanismos para lograr la adopción de derechos. Para esto, adoptaré el concepto de redes transnacionales de cabildeo e influencia de Keck y Sikkink (1999). Teniendo en cuenta esta definición, observaré si las redes transnacionales fueron una fuente de recursos para los grupos domésticos que presionaban por la creación de una ley de discapacidad.

Tercero, sobre la cuestión de la compensación que debió realizar el gobierno argentino ante espectadores internacionales, tomaré el concepto “adaptación instrumental a las presiones” de Risse, Ropp y Sikkink (1999). Los autores proponen que los gobiernos acusados de violar las normas de derechos humanos, con frecuencia se ajustan a las presiones haciendo algunas concesiones tácticas. En otras palabras, los gobiernos que cometen violaciones a los derechos humanos, tienen intereses instrumentales y cambian su comportamiento para alcanzar sus objetivos. Estos pueden ser recuperar la ayuda extranjera, superar las sanciones internacionales o fortalecer su gobierno frente a la oposición interna. Otro aspecto que construye el carácter estratégico de estas intenciones, es que las dictaduras a menudo ratifican los tratados de derechos humanos como una cuestión de apariencia, desvinculando radicalmente la política de la práctica. (Hafner-Burton y Tsutsui, 2005, p.1373) Para probar esto observaré si existió alguna negación de ayuda extranjera o sanciones internacionales, que el gobierno argentino necesitaba revertir. También investigaré si el PRN llevó a cabo otras “buenas acciones” que acompañen a la adopción de la Ley N° 22.431, para cumplir este objetivo.

Cuarto, consideraré: ¿por qué eligieron la discapacidad? ¿qué características tiene el tema de la discapacidad que lo hizo atractivo como una concesión táctica al gobierno argentino? Mi respuesta es que, por un lado, el gobierno, tenía la necesidad de adoptar una medida en favor de los derechos humanos para compensar la imagen negativa en el sistema internacional, que ganaron durante los años anteriores. Pero a la vez, debían mantener con vida al régimen autoritario, y para lograrlo, no podían dejar de violar derechos humanos. Esta ley no otorgaba derechos civiles ni políticos, evitando un riesgo para la supervivencia del régimen militar. La cuestión de la discapacidad era una instancia intermedia entre estar a favor de los derechos humanos, sin dejar de combatir amenazas al régimen, a través del terrorismo de Estado. Si estas instituciones informativas realmente cumplieron su función, según Truex (2016), debería observar que los

representantes del PRN hayan ofrecido aportes políticos significativos para una amplia gama de cuestiones no sensibles, como lo era la cuestión de la discapacidad.

Por último, ¿qué ocurría a nivel internacional en cuanto a esta temática? Analizaré el Año Internacional de los Discapacitados en 1981 y sus consecuencias. Si mi argumento está en lo cierto, debería observar que se hizo mención sobre la adopción y/o el proceso de adopción de esta Ley N° 22.431 en foros internacionales o eventos en los que participara Argentina.

Capítulo 3: Historia de las políticas sobre discapacidad en Argentina (1940-1981)

3.1) 1940-1970: Demandas multisectoriales y resultados divergentes

Comenzaré este recorrido en la década de 1940, precisamente entre los años 1942 y 1943, con el surgimiento de la epidemia de poliomielitis. Las consecuencias de esta enfermedad, sumadas a la falta de infraestructura sanitaria para ayudar a los afectados, llevó a varios médicos y mujeres de la Acción Social Católica a organizarse y fundar en 1943 la Asociación de Lucha contra la Parálisis Infantil (ALPI). Esta organización se sumó a otra ya existente Asociación de Ayuda y Orientación al inválido (AOI), que había sido creada en 1937 para rehabilitar a niños con discapacidad.

En 1943 la AOI llevó a cabo la primera manifestación pública que se tenga registro, con el objetivo de lograr la implementación de políticas públicas a favor de las personas con discapacidad de Argentina. En esta oportunidad, AOI organizó la Primera Conferencia Argentina de Ayuda y Orientación al Invalído, donde se propuso que el Estado emplee a personas con discapacidad. (Bregain, 2012, p.3) En Inglaterra mientras tanto se adoptó en 1944 el *Disabled Persons Employment Act*. En 1946 la medida tuvo repercusiones en la política argentina, dando lugar a que el Ministro de Salud, Dr. Ramón Carrillo, se proclamara a favor de la votación de una ley que obligara a la administración pública y empresas privadas a ocupar el 2% de su planta con “inválidos recuperados”. (Bregain, 2012, p.4) En 1947, algunas asociaciones de ciegos, que se manifestaban por el derecho a una formación profesional y el acceso a un trabajo digno, se reagruparon en un organismo con el objetivo de nuclear la representación de sus intereses, llamado Junta de Vinculación Tiflológica. (Bregain, 2012, p.5)

A partir de 1947 empezó a adquirir importancia en Argentina la creación de organizaciones que expresan las necesidades de las personas con diferentes discapacidades. Así en 1947, se realizó el Cuarto Censo General de la Nación; en esta oportunidad, al igual que en 1869, 1895 y 1914 se intentó obtener información sobre la población con discapacidad de Argentina. Debido a ciertos problemas para contabilizar a las personas con discapacidad que habitaban el territorio argentino, se recomendó que los valores obtenidos no sean considerados con exactitud. El censo arrojó que en ese año habitaban alrededor de 64.987 personas con alguna discapacidad, es decir, representaban aproximadamente el 0.4% de la población total. (Dirección Nacional de Investigaciones,

Estadística y Censos [DNIEC], 1947) Este relevamiento confirma dos cuestiones importantes acerca de la población con discapacidad de Argentina, en este periodo, a saber:

Primero, no existían certezas sobre cuántas personas con estas características habitaban en nuestro territorio. Esto dificultaba mucho la creación de políticas públicas ya que se desconocía la cantidad de beneficiarios de la misma. Segundo, la población con discapacidad de Argentina en 1947 era marginal, lo que reflejaba que este colectivo no era una fuente relevante de beneficios políticos para los gobiernos de ese entonces. El resultado es que la adopción de medidas que favorecieran a las personas con discapacidad debía estar motivada por otros intereses.

¿Qué hicieron las organizaciones que agrupaban a personas con discapacidad para ganar visibilidad ante los *policy makers*? El período comprendido entre finales de la década de 1940 y el comienzo de 1950 permite observar la diferencia entre las asociaciones de personas con discapacidad que adquirirían el apoyo del Estado y las que no obtendrían ese apoyo, así como las razones que explican esta divergencia. En 1949, el diputado Carlos Díaz entregó un proyecto de ley para que las empresas comerciales e industriales, con más de treinta empleados, reservaran un mínimo del 3% de las plazas para personas de capacidad física disminuida. El proyecto fue luego archivado ya que no se propuso para debate en la asamblea. El mismo año, se entregó otro proyecto que intentaba que la industria privada y pública emplee a obreros que sufrieron accidentes de trabajo y fueron rehabilitados, pero tampoco llegó a debatirse en la asamblea parlamentaria. (Bregain, 2012, pp.7-8)

Evidentemente, el derecho a la formación profesional y al trabajo de personas con discapacidades físicas no era promovido por las autoridades peronistas. Una explicación para esto es que este sector no logró organizarse para manifestar sus demandas, generando que no se pudiera adoptar políticas públicas específicas para ellos. Otra respuesta para este fenómeno es que hasta mediados de la década de 1950, existía una concepción médico-rehabilitadora de la discapacidad. Se consideraba que la persona con discapacidad era un ser humano desviado de una supuesta norma estándar, y por dicha desviación se encontraba limitada o impedida de participar plenamente en la vida social. (Palacios, 2008, p.81) Derivado de esto, se entendía que el “discapacitado rehabilitado”

tenía una productividad muy baja, por lo que no pensaba que fuera posible colocarlo en un puesto de trabajo sin consecuencias para las empresas privadas. (Bregain, 2012, p.7) Existía, además, un problema en la representación de las personas con discapacidad física, ya que al ser tan diversa en necesidades y sus orígenes, no era fácil representar a todo el sector a través de una organización.

Asimismo, vale la pena comentar el caso particular del club deportivo “*Marcelo J. Fitte pro unión y ayuda al afectado de parálisis infantil*”, el cual reunía al principio a personas con poliomielitis, pero rápidamente expandió sus socios a personas con diferentes discapacidades físicas. Inicialmente, el club no tenía vínculos con la CGT; luego cuando las autoridades peronistas se interesaron por las actividades del mismo, sus dirigentes se resistieron a que el gobierno controlara la distribución de juguetes otorgados por la Fundación Eva Perón, la organización de festivales y la publicación de artículos sobre el plan quinquenal en su revista. Por tanto, las autoridades peronistas no pudieron encontrar en esta asociación una fuente adicional de legitimidad. (Bregain, 2012, p.8) Este caso muestra la existencia de otro factor determinante para la creación de política pública durante las dos primeras presidencias de Juan Domingo Perón. Recordemos que la población con discapacidad en 1947 era incierta y marginal. La incertidumbre la otorgaban los métodos de recolección de datos sobre las personas con discapacidad, al mismo tiempo, este colectivo representaba sólo el 0,4% de la población argentina. Esta asociación, al no ser políticamente funcional en términos de votos, debía adoptar otras estrategias para introducir sus intereses en la agenda política. Una de las estrategias disponibles era ser funcional al gobierno peronista, aceptando la expansión de su poder hacia adentro de la asociación y la difusión de su propaganda, pero se negó, generando que las personas con discapacidad física no puedan introducir temas en la agenda.

Por otro lado, quienes lograron mayor influencia en la agenda en esta época eran las personas con discapacidad visual. Esto se debe a que estaban mejor organizadas (Junta de Vinculación Tiflológica), facilitando la representación por asociar a personas con una discapacidad específica. También, había un acuerdo de muchos políticos de aquella época sobre la defensa de la productividad de las personas ciegas; el resultado es que, en 1949, el diputado Seeber entregó un proyecto de ley que proponía que los talleres industriales del Estado o privados empleen hasta un 5% de ciegos y ambliopes en su planta. Además, el Estado Nacional y la Municipalidad de Buenos Aires debían favorecer a los ciegos

cuando concedieran kioscos, otorgando la posibilidad de que estos individuos accedan a un emprendimiento.

Más tarde, se aprobó sin debate en la Cámara de Diputados, estando ausentes los legisladores radicales. En la Cámara de Senadores, en la comisión de Previsión Social, pidieron bajar al 1% el porcentaje y liberar a las empresas privadas de toda obligación. Finalmente, en 1950 se aprobaron estas modificaciones en la Cámara de Diputados, y se sancionó así la ley 13.926, que hacía que las personas con discapacidad visual adquirieran garantías para ingresar al mercado laboral. Sin embargo, el peronismo no la ratificó en el período previsto legalmente, motivo por el cual recién se reglamentó en 1961 mediante el Decreto 11.703. A pesar de que la medida no fue ratificada, los ciegos lograron obtener el reconocimiento oficial del derecho al trabajo. Esta dinámica de expresión de demandas separadas según el tipo de discapacidad, continuó hasta finales de la década de 1960. (Bregain, 2012, pp.8-9)

En la década de 1960 hubo un nuevo censo nacional que también indagaba sobre la población con discapacidad que habitaba en nuestro territorio. No obstante, sus resultados estadísticos actualmente se consideran poco confiables dado que las definiciones conceptuales con las que se encaró la medición están muy alejadas de los estándares en vigencia. En esta oportunidad, los datos obtenidos arrojaron que 307.109 personas poseían alguna discapacidad en este año, es decir, el 1,5% del total de la población del país. La mayor concentración se encontraba en Capital Federal, con 55.784 personas con discapacidad (18,1%). En segundo lugar aparecían los Partidos del Gran Buenos Aires¹, con 54.768 personas con alguna discapacidad (17,8%). Tercero, el resto de la Provincia de Buenos Aires en donde vivían 54.066 (17,6%). Las otras dos provincias que poseían mayor cantidad de personas con discapacidad eran Córdoba con 28.803 (9,3%) y Santa Fe, con 26.618 (8,6%). (Dirección Nacional de Estadísticas y Censos, [DGEC], 1960) La población con alguna discapacidad en esta década seguía siendo marginal, generando un panorama similar al de 1947.

¹ Almirante Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, Florencio Varela, General San Martín, General Sarmiento, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López.

Hasta el comienzo de la dictadura autoproclamada “Revolución Argentina”, en 1966, el cuidado diario de las personas con discapacidad dependía fundamentalmente de la solidaridad familiar, religiosa o asociativa. Existían algunos programas de asistencia pública, como pensiones y ciertos programas de rehabilitación, pero cubrían las necesidades de una pequeña minoría de personas con discapacidad. (Bregain, 2014, p.541) Unos años más tarde, entre 1968 y 1969, la situación del colectivo de las personas con discapacidad se vio afectada debido a la crisis administrativa de la Comisión Nacional de Rehabilitación del Lisiado. En 1968, la Comisión cesó sus actividades por falta de renovación de sus miembros y se pospusieron sus proyectos vigentes. En 1969, una decisión política generó que la CNRL cambie de estatuto administrativo y se transforme en un órgano administrativo permanente: el Servicio Nacional de Rehabilitación (SNR), dependiente del Ministerio de Salud, generando dificultades para conseguir recursos económicos y desarrollar nuevos programas, empeorando la situación de la rehabilitación en Argentina. (Bregain, 2012, p.582)

3.2) 1970-1978: Demandas unificadas y las personas con discapacidad como actor político

Mencioné que en 1947 y 1960 los censos nacionales indagaron sobre la situación de las personas con discapacidad. A pesar de no ser muy confiables, esta instancia recolectó información sobre las personas de este colectivo que habitaban en el territorio argentino. El siguiente periodo hubo nuevos desafíos para identificar al colectivo de las personas con discapacidad como población beneficiaria de políticas públicas. En los años 1970 y 1980, se realizaron nuevos censos, pero ninguno incluyó en sus cuestionarios preguntas orientadas a generar información sobre las personas con discapacidad.

La crisis administrativa del CNRL de finales de la década de 1960 detonó una serie de acontecimientos. El desinterés por parte del Estado por las personas con discapacidad, sumada a la desigualdad y exclusión que padecían socialmente, llevó a un fuerte descontento de algunos sectores, que en la década de 1970 comenzaron a organizarse. El más combativo fue el Frente de Lisiados Peronistas (FLP), creado por el chileno José Poblete, con el objetivo de promover el derecho al trabajo de las personas con discapacidad. El origen de esta asociación se encuentra en 1971 cuando un grupo de

personas con discapacidad fundaron el Club Integración Deportista Discapacitados de Argentina (CIDEDA), cuyos integrantes luego formaron el FLP. (Sbriller, 2016, p.7)

El Frente de Lisiados Peronistas, nucleó a hombres y mujeres con discapacidad, junto a otras personas sin discapacidad que se sumaron al proyecto. Algo que diferenció a esta asociación de las anteriores, es que, en lugar de identificarse según el tipo de discapacidad, lo hicieron a través de militancia peronista. Al principio, era tan heterogéneo como el peronismo, pero progresivamente se fue identificando bajo la bandera de los *Montoneros*, jóvenes peronistas de orientación marxista que reivindicaban la lucha armada para acabar con la Revolución Argentina. (Bregain, 2012, p.24)

Con respecto a su lucha por adquirir derechos para personas con discapacidad, según Ricardo Quiñones, miembro del FLP, de a poco fueron tomando conciencia de que las personas con discapacidad merecían ser empleadas con la misma recompensa que las personas sin discapacidad. (Alonso y Cuenya, 2015, p.148) A partir de ese momento, comenzaron a trabajar para lograr ese objetivo; buscaron obtener el apoyo de las autoridades nacionales, a través de la asistencia a las manifestaciones que siguieron el ascenso y la caída de Cámpora, el retorno de Perón y las rupturas del justicialismo. (Sbriller, 2016, p.8) En 1973, comenzaron a constituirse como actor político, al reunirse y ganar el favor del recién asumido Presidente Héctor Cámpora. (Alonso y Cuenya, 2015, p.148) Sin embargo, esta acción le trajo enemigos dentro del gobierno, como el Ministro de Bienestar Social José López Rega, quien se oponía a la orientación marxista de los militantes. (Alonso y Cuenya, 2015, p.9) En ese mismo año, los miembros del FLP construyeron el proyecto Socioeconómico del Lisiado (UNSEL); a través del cual expresaban sus demandas por las condiciones de trabajo en los talleres protegidos y manifestaban su voluntad de acceder a un trabajo digno para lograr independencia económica.

A finales de junio de 1973, la vuelta al poder de Perón animó a los miembros del FLP a reclamar con más fuerza por sus derechos. El 20 de julio de 1973 los dirigentes del FLP decidieron ocupar la sede de la *Asociación de Ayuda y Orientación al Invalído (AOI)*, con el fin de demostrar su oposición a la precariedad del empleo en los talleres, pero no

recibieron respuestas². Su siguiente acción fue cortar la Av. Libertador con la consigna: “*Muertos o libres, jamás explotados por la falsa beneficencia*”. Luego, fueron reprimidos y desalojados de ese sitio por la policía y los bomberos. (Ferrante, 2012, p.47) En este año lograron introducir el tema de la discapacidad en la agenda política, a través de la aprobación de la ley 20.475 de 1973; en ella se establecía un criterio para considerar a una persona “minusválida”. Además, garantizaba el acceso a la jubilación para trabajadores con discapacidad autónomos y en relación de dependencia. Por último, otorgó el derecho a la jubilación por invalidez, cuando las personas con discapacidad se incapaciten para realizar sus actividades laborales.

Al año siguiente la UNSEL, consolidó su papel como actor político, cuando comenzaron el recorrido de lo que luego se convertiría en su mayor hito. La proeza comenzó cuando lograron que el senador peronista Oraldo Britos entregara un proyecto de ley al Congreso titulado “*Comisión Nacional de Discapitados*”. Esto obligaba a que las administraciones públicas, mixtas y privadas, a ocupar un 4% de su planta con personas con discapacidad. Además, garantizaba la creación de la *Comisión Nacional de Discapitados*, órgano dependiente del Ministerio de Trabajo que se encargaría de controlar la aplicación del cupo laboral. Esto constituía una innovación en materia de derechos para este colectivo en Argentina, ya que les permitía conseguir un empleo, participar de la decisión de su orientación profesional y ser representados por la institución encargada de velar por la aplicación de la ley.

Con la muerte de Perón y la asunción de María Estela Martínez de Perón, la triple A (Alianza Anticomunista Argentina) comenzó la persecución a los militantes de izquierda, llevando a la disolución del FLP a mediados de 1974, y la conformación de la Unión Nacional Socioeconómica del Lisiado (UNSEL). (Sbriller, 2016, p.8) Para la primavera de 1974, gracias al trabajo de la UNSEL, el proyecto mostraba avances importantes en la arena legislativa. Se llevó a cabo una instancia consultiva, a la que se unieron varias asociaciones que luchaban por el mismo objetivo. Entre ellas se encontraban la

² Nos habían desalojado de AOI por denunciar la explotación de los talleres protegidos. No nos fuimos, pusimos una carpa, con la solidaridad del barrio, de los compañeros que estaban en el hospital y de otras instituciones. Hicimos eso para que el Ministerio de Bienestar Social nos diera bola. Después se decidió tomar la avenida del Libertador a las cinco de la tarde del 24 de julio del 73. Gobernaba Lastiri.

Confederación Argentina de Sordomudos, la Unión Nacional de Ayuda Mutua entre Hemofílicos, la Fundación de la Hemofilia, el Centro de Integración y Liberación Expresiva del Lisiado y la Federación Argentina de Ciegos. Más tarde, se logró agregar a este proyecto a representantes del Servicio Nacional de Rehabilitación, del Instituto Nacional de Salud Mental y del Servicio Nacional del Empleo. (Bregain, 2012, p.27) A principios de octubre, la UNSEL consiguió finalmente la concreción de este logro, la aprobación de la Ley 20.923.

A principios de 1975 se organizó una comisión para preparar la reglamentación de la Ley 20.923, en la que participaron los miembros de la UNSEL con otros agentes interesados. Pero su trabajo fue lento y la llegada del PRN en marzo de 1976 selló su fracaso, ya que fue rápidamente derogada. Por otro lado, la CONADIS recién fue creada por Decreto 1101 de 1987.

Finalmente, en 1978 ocurrió un hecho que marcó el fin de la UNSEL y los militantes peronistas. Un grupo de tareas desplegado por la Capital Federal y el Gran Buenos Aires comenzó una cacería de militantes peronistas. José Poblete, su pareja Gertrudis Hlaczik, y su hija Claudia Victoria, fueron a dar al centro clandestino de detención “El Olimpo”, ubicado en el barrio de Floresta de la Capital Federal. En él, Gertrudis y José fueron asesinados, concretando el fin de la forma de expresión de demandas propia de este período. (Alonso y Cuenya, 2015, p.13)

3.3) 1978-1981: Contexto de la adopción de la Ley N° 22.431

Durante la última dictadura militar argentina (1976-1983), pocas asociaciones tuvieron la legitimidad para manifestarse en defensa de los derechos de las personas con discapacidad. Tal como adelanté en la sección anterior, la UNSEL se había disuelto junto con su forma de militar los derechos de este colectivo; sólo la Asociación de Lucha contra la Parálisis Infantil (ALPI) y la Corporación Argentina de Discapacitados (CADIS), cuyos miembros pertenecieron a una clase social muy alta, y FENDIM (Federación Argentina de Entidades Pro Atención a las Personas con Discapacidad Intelectual) lo lograron. En 1976, FENDIM presentó un memorando con el objetivo de establecer las pautas y estándares a seguir en la elaboración de una ley integral que otorgue derechos y obligaciones a las personas con discapacidad. (Bregain, 2014, p.491) Cabe resaltar que, para los *policy makers* de ese entonces, la evaluación de esta propuesta era compleja.

Había, por un lado, un problema para calcular los costos económicos de adoptar una medida de este estilo, debido a que no había información sobre los potenciales beneficiarios, ya que en el censo de 1970 no se generó información sobre ese colectivo. En segundo lugar, había inconvenientes para calcular los beneficios políticos para el régimen, debido a la falta de datos demográficos recientes sobre estas personas. (Bregain, 2014, pp.379-380) Esta dificultad generó que el proyecto se estancara, hasta 1978, momento en el que ingresó a la Comisión de Asesoramiento Legislativo (CAL). Durante los primeros meses de 1980, CAL entregó el proyecto de ley definitivo al Presidente de la Nación, quien tuvo que ratificarlo. Finalmente, este fue abandonado, dando lugar a la adopción de una ley en el año 1981 con un contenido diferente, el Sistema de Protección Integral de los Discapacitados (Ley N° 22.431).

3.4) Similitudes con Argentina: El caso español y brasileño

Cabe destacar que la identificación partidaria de la lucha por los derechos de las personas con discapacidad, no es un fenómeno únicamente argentino. En la década de 1950, mientras España era gobernada por Francisco Franco, las personas con discapacidad se manifestaron con el objetivo de lograr derechos laborales y se nuclearon bajo la dependencia de la Organización Sindical Española (OSE), única organización sindical legal bajo el franquismo. Esta organización gestionaba las oficinas de empleo de los trabajadores y verificaba los certificados que acreditaban su capacidad profesional. (Bregain, 2014, p.354) A partir de 1964, se unieron bajo la bandera antifascista de la Liga, nucleando "a todos los discapacitados y discapacitadas con una conducta irreprochable y con sentimientos solidarios y antifascistas, incluso si las circunstancias les llevaron a integrarse al ejército franquista". (Bregain, 2014, p.143)

Las asociaciones de padres de niños con retraso mental no se unieron a esta forma de organización, sino que se manifestaban por separado, junto a determinados sectores de la clase alta y la iglesia, para ampliar los derechos de las personas con discapacidad intelectual. En el caso argentino durante la última dictadura militar, FENDIM, nucleaba a las personas con este tipo de discapacidad, cuya ideología era consistente con la de los funcionarios del PRN; veremos en el siguiente apartado que este último aspecto fue de gran utilidad para expresar sus demandas durante la última dictadura militar. El caso de Brasil es muy similar en este aspecto, ya que, desde la década de 1960, una parte de la

Iglesia católica, y en particular la corriente de la Teología de la Liberación en Brasil, se comprometió con la causa de las personas con discapacidad intelectual. (Bregain, 2014, p.492)

3.5) Ley N° 22.431: Innovación en el campo de los derechos de las personas con discapacidad de Argentina

La Ley N° 22.431 de 1981 constituyó una innovación con respecto a los derechos que poseían las personas con discapacidad hasta ese momento en Argentina. Era la primera vez en la historia que una ley se enfocaba de forma integral en varios tipos de discapacidades al mismo tiempo. La ley era amplia en términos de la cantidad de áreas en las que otorgaba garantías. Vale notar que estas dos innovaciones tuvieron lugar durante el gobierno autoritario.

¿Qué innovaciones y atribuciones se generaron en cada área, como consecuencia de esta ley?

En relación a Salud y Asistencia Social, se estableció la ejecución de programas para habilitar en hospitales, servicios especiales destinados a las personas con discapacidad, sumado a la creación de talleres protegidos terapéuticos. También se garantizó la creación de hogares con internación total o parcial para “personas discapacitadas” cuya atención sea dificultosa a través del grupo familiar.

Respecto de Trabajo: se estableció que el Estado Nacional, sus organismos descentralizados o autárquicos, los entes públicos no estatales y las empresas estatales estén obligados a emplear personas con discapacidad ocupando una proporción no inferior al 4% de la totalidad de su personal; también, la prioridad de utilizar bienes e inmuebles de los dominios públicos o privados concedidos por el Estado para la explotación de pequeños comercios; además, se crearían talleres protegidos y se apoyaría el empleo a domicilio de estas personas. A pesar de estas garantías, este artículo constituía un retroceso en materia de acceso al empleo, ya que bajo los efectos de la ley 20.923 de 1974 se incluía dentro de la obligación de cumplir el cupo laboral, a empresas privadas.

Educación: se fomentó la creación de centros de evaluación y orientación vocacional para los “educandos discapacitados” y la derivación de estas personas a tareas competitivas o a talleres protegidos. Además, se propuso formar personal docente y profesionales,

promoviendo los recursos humanos necesarios para la ejecución de los programas de asistencia, docencia e investigación en materia de rehabilitación.

Seguridad Social: se incluyó a la reglamentación vigente sobre prestaciones médico-asistenciales básicas y la rehabilitación de las personas discapacitadas. También se estableció que se duplicaría el monto de las asignaciones por escolaridad primaria, media, superior, y de ayuda escolar, cuando la persona que se esté educando tenga alguna discapacidad; por último, se reivindicó con algunas modificaciones, el derecho al acceso de las “personas discapacitadas” a la jubilación por invalidez.

Transporte y Accesibilidad: se determinó que las empresas de colectivos deberían transportar gratuitamente a las personas discapacitadas en el trayecto entre su domicilio y el establecimiento educacional y/o de rehabilitación a los que deban concurrir. Por último, en toda obra pública destinada a actividades de acceso al público, se deberían preverse accesos, medios de circulación e instalaciones adecuadas para personas discapacitadas que utilicen sillas de ruedas.

Capítulo 4

El objetivo de esta sección es entender por qué el PRN aprobó una ley integral para personas con discapacidad en 1981 y testear las hipótesis adelantadas en el capítulo 2. Como anticipé, para contestar a la pregunta de investigación consideraré dos dimensiones: 1) los incentivos estratégicos y no estratégicos del régimen militar de Argentina, y 2) el origen internacional o doméstico de los incentivos.

4.1) Primer argumento: Motivaciones No estratégicas - Origen doméstico (Celda I)

El primer argumento a considerar es aquel que sostenía que la adopción de la Ley N° 22.431 se debió a incentivos no estratégicos, provenientes del plano doméstico.

Tal como mencionara en el capítulo 2, para probar este argumento es importante observar si el PRN tenía la convicción de que el contenido de esta ley era algo fundamental para Argentina. Para poder sustentar este argumento debería poder mostrar que la ley se aprobó sin tener en cuenta que la misma podía revertir los déficits reputacionales que tenía el gobierno. También, consideraré el esquema propuesto por Bueno de Mesquita et al. (2003) para explicar cómo intervienen los actores en la adopción de política pública en los gobiernos autoritarios. Para esto, observaré la influencia que tenían los actores políticos cercanos al régimen militar, es decir, aquellos con los que coincidían ideológicamente. También, tendré en cuenta la posición que hasta ese momento sostenían los funcionarios del PRN sobre la problemática de las personas con discapacidad en Argentina.

Hay dos elementos fundamentales para explicar la posición ideológica del PRN con respecto a la ampliación de derechos para personas con discapacidad. El primero de ellos se relaciona con el rol de las Fuerzas Armadas para combatir a la subversión. En la cosmovisión del régimen autoritario argentino, los subversivos eran aquellos actores que iban en contra de los valores occidentales, nacionales y católicos, y que representaban un peligro para la paz social y el orden en la República Argentina. Quienes reflejaban esta representación “anti argentina” eran principalmente los grupos guerrilleros y los actores que colaboraban con ellos. Aquí vale la pena recordar la conducta del PRN respecto del destino de los miembros del Frente de Lisiados Peronistas y la UNSEL, organizaciones

que inicialmente se identificaban con el ala izquierda del peronismo y se apoyaban en el grupo Montoneros.

Como se recordará, en 1978, José “Pepe” Poblete, su esposa Gertrudis Hlaczik, y su hija Claudia Victoria fueron detenidos por un grupo de tareas de las Fuerzas Armadas. Poblete y Hlaczik eran militantes del FLP y estaban en ese momento involucrados en acciones orientadas a ampliar los derechos de las personas con discapacidad. Los tres fueron llevados al centro de detención clandestino llamado “El Olimpo” y más tarde José y Gertrudis fueron asesinados. El caso permite suponer que los derechos de las personas con discapacidad no eran una preocupación del PRN, y que tal como afirmó Jorge Rafael Videla cuando se le consultó por una militante desaparecida: “*Que tenga una dificultad física no la inhibe de ser una terrorista ideológica*”. (Alonso y Cuenya, 2015, p.120) En otras palabras, para el PRN primaba el hecho de que los militantes eran “subversivos” por sobre los derechos que reclamaban.

Otro elemento a considerar referido a este aspecto del régimen militar, se relaciona con la vida personal del presidente del PRN en el momento en que se aprobó la Ley N° 22.431. Jorge Rafael Videla, tuvo un hijo diagnosticado como "oligofrénico profundo y epiléptico", llamado Alejandro Videla. Jorge y su esposa, Alicia Raquel Hartridge, decidieron en la década de 1960 internar a su hijo en la Colonia Montes de Oca para “enfermos mentales”. Cuando Alejandro fue internado, se solía alojar en ese lugar a pacientes con familias de bajos recursos. Este no era el caso de Alejandro, ya que su padre era miembro del ejército y con lo cual, no era una familia de bajos ingresos. Un psiquiatra que trabajó en la Colonia afirmó: "El chico de Videla no estaba en ningún lugar privilegiado, sino en el Pabellón número 7, el de los oligofrénicos profundos, que de día y de noche suelen vagar por los campos hasta que cada tanto alguno se cae en un pozo o en la laguna y se ahoga. En la Colonia, el chico de Videla estaba como uno más.” Finalmente, Alejandro falleció en 1970.³ Este elemento puede resultar a simple vista meramente anecdótico, pero entiendo, permite observar algunas cuestiones a resaltar. Recordemos, por un lado, el papel del presidente en el proceso legislativo durante el PRN-ratificar o vetar leyes debatidas y aprobadas por la Comisión de Asesoramiento

³ Bonasso, Miguel (21 de junio de 1998). El hijo escondido de Videla. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/1998/98-06/98-06-21/pag03.htm>

Legislativo. La Ley N° 22.431, al igual que todas las leyes aprobadas entre 1976 hasta 1981 pudieron haber sido vetadas por Videla. El hecho de que fue ratificada, indica que Jorge Rafael estuvo de acuerdo con la aprobación de este conjunto de garantías para el colectivo de la discapacidad en Argentina. Sin embargo, su conducta personal en relación al caso de su hijo - negarse a otorgarle una vida digna a pesar de tener los recursos- parecería mostrar que el presidente de la Junta Militar no tenía incentivos sinceros o de principio (no estratégicos) respecto de las personas con discapacidad.

Por otra parte, y haciendo referencia al “selectorado” del PRN, es decir, aquellos actores que podían ejercer presión para generar *policy*, es necesario mencionar a una asociación que influyó en la introducción del tema de la discapacidad en la agenda política. En el capítulo 3 mencioné el accionar de FENDIM (Federación Argentina de Entidades Pro Atención a las Personas con Discapacidad Intelectual), durante la dictadura, esta asociación gozó de un gran reconocimiento social por parte de las autoridades militares, debido a su clara orientación católica y la cercanía entre el vicepresidente de la asociación, el coronel López, con los militares en el poder. En 1976 este grupo llevó a cabo su primera acción para introducir esta temática en la agenda política, enviando un memorando donde describían los estándares para la redacción de una ley integral para personas con discapacidad. Esto generó que se empiece a debatir la generación de política pública en esta área, pero recién en 1978 el proyecto ingresó a la arena legislativa.

Aquí es preciso hacer un paréntesis identificando algunos elementos relacionados con el contexto. El proyecto comenzó a debatirse cuando el gobierno militar no padecía las consecuencias de la mala reputación. Este tema fue introducido en la agenda con anterioridad a la existencia de déficits reputacionales. Por lo tanto, si bien el tema logró la atención del gobierno militar gracias a la cercanía ideológica de FENDIM con el PRN, el proyecto recién ingresó a la CAL en 1978, momento en el que el gobierno militar empezaba a sentir los efectos negativos de su mala reputación internacional. En consecuencia, si bien es difícil afirmar si los incentivos fueron estratégicos o no estratégicos, ya que, en la introducción del tema en la agenda fue anterior a el crecimiento de la reputación negativa, si sabemos que el tema recién se introdujo en la arena legislativa cuando el gobierno ya poseía déficit reputacional, posibilitando que se utilice la cuestión de la discapacidad para equilibrarlo.

El desarrollo del proceso legislativo iniciado en 1978 permite también observar otros aspectos para testear este argumento. FENDIM continuó realizando acciones con el objetivo de lograr la adopción del proyecto, enviando una carta al presidente de la nación, "pidiendo una rápida adopción". Más tarde, en los primeros meses de 1980, la CAL entregó el proyecto de ley definitivo al Presidente de la Nación, quien tenía la tarea de ratificarlo. Finalmente, este proyecto fue abandonado debido al veto del Servicio Nacional de Rehabilitación, y se optó por otro diferente.

El proyecto de FENDIM, primero buscaba establecer el derecho de las personas con discapacidad a una atención médica adecuada. Segundo, el derecho a la educación gratuita, atendiendo a las necesidades particulares de cada individuo. Dependiendo de esta variable los alumnos se integrarían en escuelas ordinarias, públicas o privadas, mediante los servicios de apoyo. También propusieron la integración de estos individuos a la educación utilizando los servicios de apoyo, pero en su lugar de residencia. Tercero, intentaron garantizar el acceso al empleo de estas personas, a través del financiamiento estatal de empleos protegidos para que personas con mayor grado de discapacidad tengan trabajo fuera del ámbito competitivo. También este derecho sería otorgado a través del establecimiento de un cupo laboral mínimo de personas con discapacidad a cumplir por el Estado y las empresas. Cuarto, el derecho a la protección social, a través de las obras sociales de los afiliados, incluso después de la muerte de este titular afiliado. Quinto, el acceso a la rehabilitación e integración social, con la construcción de albergues y alojamiento para personas con alto grado de discapacidad y centros de día. La responsabilidad de garantizar estos derechos sería del Ministro de Asuntos Sociales; la gestión sería una tarea del Estado y ONGs de personas con discapacidad; y el financiamiento estaría a cargo del Estado y las obras sociales. (Bregain, 2014, pp.532-533)

Es observable que este proyecto, de ser aprobado, generaría mayores costos de los que se crearían luego con la Ley N° 22.431 (ver capítulo 3). Los funcionarios del PRN y del Servicio Nacional de Rehabilitación querían redactar una ley de carácter normativo, que se limite a afirmar que las personas con discapacidad poseen los mismos derechos y deberes que el resto de ciudadanos, sin mencionar medidas específicas para cada categoría de discapacidad. No querían aprobar una ley con grandes costos para las empresas, el Estado y las obras sociales. (Bregain, 2014, pp.534) El abandono del primer proyecto de

ley muestra que el trabajo de *lobby* efectuado por esta asociación fue descartado, adoptando un proyecto en el que influenciaron otros actores.

Por último, cabe destacar otros dos elementos que dan cuenta de que el PRN no tenía intención de beneficiar al conjunto de la población con discapacidades. Primero, el PRN no sólo detuvo, torturó y asesinó a militantes políticos que luchaban por ampliar los derechos de las personas con discapacidad, sino que también se encargó de destruir su mayor logro en tanto el artículo 26 de la Ley N° 22.431 derogó la Ley N° 20.923 de 1974. La ley que había sido aprobada en 1974 constituía la mayor proeza en materia de derechos para esta minoría lograda hasta ese entonces, en tanto otorgaba garantías para acceder al empleo a personas con diferentes discapacidades. Si las intenciones del PRN en relación a este tema hubieran sido sinceras y no estratégicas, no habría derogado la normativa que más derechos otorgaba al colectivo en cuestión hasta el momento. El segundo elemento que también muestra la escasa convicción por parte del PRN para otorgar derechos al colectivo aquí analizado, es que luego de ser aprobada en 1981, la ley no fue reglamentada. Esto recién ocurrió en el año 1983 mediante el Decreto 498/83. Si el PRN hubiera tenido interés en garantizar derechos para esta minoría seguramente habría reglamentado rápidamente la Ley N° 22.431.

4.2) Segundo argumento: Motivaciones estratégicas - Origen doméstico (Celda II)

El segundo argumento que es necesario considerar es si el PRN tuvo incentivos estratégicos domésticos para aprobar la Ley N° 22.431.

En primer lugar, es necesario establecer los factores internos que podrían provocar en 1981 un déficit reputacional al PRN. En 1981 en el plano doméstico, existía un desgaste creciente que estaba erosionando la fortaleza del régimen lo que redundaba también en la pérdida de la iniciativa política. Por un lado, el gobierno no conseguía resultados económicos respetables para exhibir luego del fracaso de sus planes para disminuir los altos niveles de inflación y para construir un modelo económico sustentable en el tiempo. En segundo lugar, cuando finalizó “la guerra contra la subversión” perdió un argumento que utilizaba para legitimar su poder. Paralelamente, iba tomando más fuerza y haciéndose sistemática la protesta y los reclamos por los “desaparecidos”. (Gerchunoff y Llach, 1998) En otras palabras, esa “guerra” que en un primer momento le había sumado

apoyos y estabilidad con el tiempo se volvió en su contra, afectando negativamente su reputación.

Para probar el argumento que el apoyo a la Ley N° 22.431 podría pensarse como un mecanismo para equilibrar el déficit reputacional creciente por la temática de los derechos humanos sería necesario mostrar que el PRN tomó medidas que resultaban visibles y significativas para una gran porción de la sociedad. En este sentido, hay tres elementos importantes para remarcar.

En primer lugar, si el PRN hubiera estado interesado en equilibrar su déficit reputacional con el tema de la discapacidad, deberíamos observar que este colectivo representaba un porcentaje considerable de los argentinos. La realidad muestra un panorama muy diferente ya que, por un lado, la última vez que el Estado tuvo interés en generar información sobre la población con discapacidad de Argentina, fue en 1960. En los dos censos siguientes (1970 y 1980) se dejaron de lado estas mediciones por lo cual al momento de discutirse esta ley el PRN no tenía certezas sobre la magnitud de la población que tenía alguna discapacidad. Por el otro, el censo de 1960 había arrojado que el colectivo de las personas con discapacidad de Argentina representaba únicamente el 1,5% del total, es decir, era marginal.

En segundo lugar, y a pesar de que en Argentina vivía una proporción muy baja de personas con alguna discapacidad, podría pensarse que las garantías para este colectivo serían bien recibidas por la sociedad. Sin embargo, no es claro que la medida fuese suficiente como para revertir la mala imagen que produjo las violaciones a los derechos humanos cometidas en los años anteriores. Para lograr mejorar su imagen debían enfocarse en otros aspectos que la sociedad considerara positivos. Por lo tanto, podemos suponer que, si el objetivo estratégico era revertir la mala reputación a nivel doméstico, tendríamos que observar la adopción por parte del PRN de una gran cantidad de políticas públicas que la sociedad pudiera considerar como “positivas” y de esta manera revertir su imagen negativa. Sin embargo, cuando se observan las medidas aprobadas en ese momento se puede advertir que antes de la Ley N° 22.431 solo se aprobaron dos normas que podrían cumplir esta condición: 1) La creación del Fondo Nacional de la Vivienda en 1977 y 2) la creación del Fondo Nacional del Menor y la Familia en 1980. Esto indica

que no había un esfuerzo constante por parte del PRN para revertir su reputación negativa en el plano doméstico.

Tercero, hay que tener en cuenta la incidencia que tenían las organizaciones de derechos humanos que lograron que el tema de las desapariciones forzadas fuese registrado en la sociedad y contribuyó a la pérdida de legitimidad del régimen. Ahora bien, ¿influyeron también estas organizaciones a introducir el tema de la discapacidad en la agenda? No hay evidencia que demuestre el rol de estas asociaciones para canalizar las demandas de las personas con discapacidad. Sabemos que se ocuparon centralmente de presionar sobre el tema de la violación de los derechos humanos lo cual sugiere que los funcionarios del PRN no tuvieron intenciones de mejorar su imagen ante ONGs nacionales de derechos humanos, utilizando la Ley N° 22.431.

4.3) Tercer argumento: Motivaciones no estratégicas - Origen internacional (Celda III)

El tercer argumento a testear sostiene que la adopción de la Ley N° 22.431 se debió a un proceso de aprendizaje del gobierno argentino, en el plano internacional, sobre la importancia de ampliar los derechos de las personas con discapacidad. Para comprobarlo, es fundamental observar qué ocurría en el concierto internacional acerca de esta temática.

En el año 1969 tuvo lugar en Dublin Irlanda el XI ° Congreso Mundial de la Sociedad Internacional para la Rehabilitación de los Discapacitados. El Congreso declaró al período 1970-1980 como el Decenio de Rehabilitación y convocó a los países a garantizar servicios de rehabilitación más adecuados, especialmente en los países en desarrollo, a través del esfuerzo conjunto de gobiernos, organizaciones privadas e individuos de todo el mundo. Para consolidar esta orientación de defensa de los derechos de rehabilitación de las personas con discapacidad, la ISRD promovió dos conferencias internacionales sobre legislación, la primera en Roma, Italia en octubre de 1971; la segunda en Manila, Filipinas en enero de 1978. Este hecho marcó el punto de partida de la transnacionalización del concepto de derechos de las personas con discapacidad. (Bregain, 2014, p.387) Es importante destacar que cuando la Junta Militar de Argentina tomó el poder en 1976, este proceso de internacionalización ya había comenzado, y para ese entonces el apoyo por parte de los Estados al tema empezaba a adquirir fuerza.

Este proceso de internacionalización de los derechos de las personas con discapacidad se dio en varios frentes. Por un lado, en el plano ya mencionado y por otro lado, a través de la labor de la Organización de Naciones Unidas. El 9 de diciembre de 1975 la Asamblea General de la ONU aprobó la Declaración de los Derechos de las Personas con Discapacidad. En diciembre de 1976 se decidió proclamar el Año Internacional de los Discapacitados en 1981, con el lema "Participación plena". Estos hechos muestran, por un lado, que la ampliación de los derechos de las personas con discapacidad era una preocupación que ocupó un lugar relevante en el plano internacional durante la década de 1970 en tanto estuvo presente en la agenda en varios foros internacionales. En segundo lugar, la temática se introdujo en discusión a través de dos agentes: 1) las ONGs, que serían las encargadas de llevar a cabo la transnacionalización de las demandas y 2) los Estados, que, a partir de la proclamación del Año Internacional de los Discapacitados, debían introducir normativas para mejorar la situación de este colectivo. Tercero, y respecto al aprendizaje argentino sobre el tema vale la pena destacar dos cuestiones. Por un lado, que la instauración del Año Internacional de los Discapacitados tuvo lugar en diciembre de 1976, seis meses después de que la Junta Militar tomara el poder, y en segundo lugar que la proclamación de este evento y la adopción de la Ley N° 22.431 tuvieron lugar en 1981.

El 16 de diciembre de 1977, mediante la Resolución 32/133, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la 105a. sesión plenaria decidió establecer un comité asesor del Año Internacional de los Discapacitados, integrado por 15 miembros (incluida Argentina). (Bregain, 2014, p.453) Este comité asesor era responsable de emitir opinión sobre este proyecto. Este es un aspecto importante a tener en cuenta, en tanto muestra la colaboración del gobierno argentino en el proceso de internacionalización de los derechos de esta minoría. En otras palabras, para este año puede notarse un aprendizaje del PRN sobre la importancia de ampliar las garantías de las personas con discapacidad de Argentina.

Otro elemento que muestra la adquisición de valores sobre la cuestión de la discapacidad fue la aceptación de la recomendación de la Asamblea General de la ONU que sugería la creación de comités de seguimiento de este evento. A principios de 1979, las autoridades crearon un comité evaluador del Año Internacional de los Discapacitados, presidido administrativamente por el Subsecretario de Medicina Social y Rehabilitación, Rodolfo

Gancedo. En la práctica, el mismo estaba a cargo de Alicia Amate de Esquivel, directora del Servicio Nacional de Rehabilitación. Ella, además, ocupaba el cargo de vicepresidenta del comité asesor de Naciones Unidas para el Año Internacional de los Discapacitados. El comité estaba integrado, además, por los comandantes en jefe de las tres Fuerzas Armadas, representantes de varios ministerios y asociaciones: ALPI, FENDIM, CADIS, la Federación de deporte sobre sillas de ruedas (FADESIR) y la Confederación argentina de sordos (CAS).

Alicia Amate, poseía dos puestos importantes (directora de la SNR y vicepresidenta del comité asesor de Naciones Unidas para el Año Internacional de los Discapacitados) y gozaba también de una importante posición social dentro del aparato de gobierno y de una fuerte autonomía de acción. (Bregain, 2014, pp.534-535) Tenía la potestad de elegir con autonomía qué tipo de ley adoptaría Argentina y por pertenecer al comité asesor mencionado, indicar los estándares que prefería para la creación de esta nueva normativa, lo que explica por qué se abandonó del proyecto de FENDIM. Por último, el proceso de evaluación de esta política estaba a cargo de agencias estatales, como el Ministerio de Salud. Los funcionarios del SNR, presidido por Alicia Amate representaban a esta cartera. En otras palabras, la presidenta del SNR tenía un gran poder en el proceso de evaluación de la política pública y capacidad para presionar por la aplicación de los estándares provenientes de la ONU.

Otro elemento que muestra cómo se completó el aprendizaje del PRN en relación a este tema se observa en el contenido del Año Internacional de los Discapacitados y de la Ley N° 22.431. En diciembre de 1979 se aprobó en la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución N° 34/154) la ampliación del tema del evento de 1981. (Bregain, 2014, p.453) El texto adoptado por la asamblea general indica que la discapacidad debe ser percibida como “la relación entre un individuo y su entorno”. En los primeros cuatro artículos del texto de la Ley N° 22.431, se observan algunas coincidencias con los objetivos de 1981.⁴

⁴ **Artículo 1°** - Institúyese por la presente ley, un sistema de protección integral de las personas discapacitadas, tendiente a asegurar a éstas su atención médica, su educación y su seguridad social, así como a concederles las franquicias y estímulos que permitan en lo posible 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.

Estos artículos permiten ver la intención del gobierno argentino de seguir las recomendaciones de la ONU para la redacción de su ley. En particular, los mismos muestran en el artículo 1 la idea de participación plena e igualdad, en tanto proponen neutralizar las desventajas propias de la discapacidad para desempeñar acciones como el resto de la sociedad. En el artículo 2 hay un esfuerzo por garantizar la adopción de la noción de que la discapacidad debe ser definida teniendo en cuenta al individuo en relación con su entorno; mientras que en el artículo 3 se estableció un criterio para identificar legalmente a quienes poseen alguna discapacidad. Finalmente, en el artículo 4, se definen los aspectos en los que el Estado equilibraría las desventajas de este colectivo para lograr la igualdad en la participación dentro de la sociedad.

En suma, existe evidencia que permite sostener que hubo un proceso de aprendizaje por parte del gobierno autoritario de Argentina sobre los derechos de las personas con discapacidad, generado en el concierto internacional. En otras palabras, podría sostenerse que los incentivos del PRN para adoptar la Ley N° 22.431 provinieron del plano internacional.

4.4) Cuarto argumento: Motivaciones estratégicas - Origen internacional (Celda IV)

En el apartado anterior quedó demostrado que los incentivos del PRN para adoptar esta ley, provenían del plano internacional. Sin embargo, no sabemos aún si la Argentina tuvo intenciones no estratégicas para garantizar estos derechos. En otras palabras, no es claro

Art. 2° - A los efectos de esta ley, se considera discapacitada a toda persona que padezca una alteración funcional permanente o prolongada, física o mental, que en relación a su edad y medio social implique desventajas considerables para su integración familiar, social, educacional o laboral.

Art. 3° - La Secretaría de Estado de Salud Pública certificará en cada caso la existencia de la discapacidad, su naturaleza y su grado, así como las posibilidades de rehabilitación del afectado. Dicha Secretaría de Estado indicará también, teniendo en cuenta la personalidad y los antecedentes del afectado, qué tipo de actividad laboral o profesional puede desempeñar.

Art. 4° - El Estado, a través de sus organismos dependientes, prestará a los discapacitados, en la medida en que éstos, las personas de quienes dependan, o los entes de obra social a los que estén afiliados, no puedan afrontarlos, los siguientes servicios:

a) Rehabilitación integral, entendida como el desarrollo de las capacidades de la persona discapacitada; b) Formación laboral o profesional; c) Préstamos y subsidios destinados a facilitar su actividad laboral o intelectual; d) Regímenes diferenciales de seguridad social; e) Escolarización en establecimientos comunes con los apoyos necesarios provistos gratuitamente, o en establecimientos especiales cuando en razón del grado de discapacidad no puedan cursar la escuela común; f) Orientación o promoción individual, familiar y social.

que los derechos de las personas con discapacidad se hayan convertido en un valor para el PRN. **Por este motivo en este apartado consideraré si las intenciones del gobierno argentino para sancionar la ley fueron estratégicas.** Analizaré si con la aprobación de la Ley N° 22.431 se buscó algún beneficio proveniente del plano internacional para lo cual es preciso revisar, en primer lugar, las presiones que sufrió el gobierno argentino, fuera del ámbito doméstico, por las violaciones a los derechos humanos cometidas desde su llegada al poder. En este apartado me detendré en dos de los actores que presionaron al gobierno argentino para que modificara sus acciones en el área de los derechos humanos: EE.UU. y la ONU.

4.4.1) Presiones de Estados Unidos

En 1976 Jimmy Carter fue elegido presidente de los EE.UU. Este suceso generó un cambio en el concierto internacional respecto de cómo actuar ante la cuestión de los derechos humanos. Durante su gestión se creó, dentro del Departamento de Estado, el cargo de Subsecretario de Estado para Asuntos Humanitarios y de Derechos Humanos. Una de las responsabilidades de la nueva cartera era preparar informes anuales sobre la situación de los derechos humanos de cada uno de los países que recibiera ayuda de los EE.UU. Además, el Congreso estadounidense había promulgado una ley que determinaba que la ayuda militar y económica de ese país y de otros organismos multilaterales de financiamiento dependería de su desempeño en el área de DDHH.

Como se sabe, Argentina tenía un comportamiento deficitario en esta área motivo por el cual, al poco tiempo de que el PRN tomara el poder, comenzó a recibir las primeras advertencias desde el gobierno de los EE.UU. En primera instancia sufrió la reducción en los créditos de Ventas Militares Extranjeras estadounidenses. Argentina percibía 32 millones de dólares en créditos para este sector, y luego de la aprobación de esta ley en el Congreso de EE.UU., este ingreso se redujo a 15 millones. (Schmidli, 2013, p.95) Este primer “castigo” proveniente de la gestión de Carter no tuvo grandes consecuencias en la Junta Militar Argentina aun cuando significó la clausura de cuatro de los quince canales para la ayuda de los Estados Unidos. (Schmidli, 2013, p.94)

En abril de 1977, EE.UU. aumentó las restricciones a Argentina, desaprobando por los mismos motivos una serie de ventas de armas pequeñas. A fines de mayo, la Oficina de Derechos Humanos retuvo prácticamente todas las nuevas solicitudes de transferencia de

armas destinadas a la Junta Militar de Buenos Aires. (Schmidli, 2013, p.98) Ante esto, los militares argentinos comenzaron a demostrar su disgusto ya que consideraban que lo que estaba ocurriendo no era justo. Argumentaban que lo que EE.UU. percibía como violaciones a los derechos humanos, no era más que el trabajo necesario para eliminar la amenaza del terrorismo de izquierda. (Schmidli, 2013, p.96)

Ante la negativa de la Junta de Comandantes Argentina de interrumpir la represión ilegal, EE.UU. colaboró, junto con las víctimas de violencia ilegal, cientos de familiares de víctimas, miembros de la prensa internacional y defensores de los derechos humanos en Argentina y Estados Unidos, con la creación de una red extraordinaria de fuentes. (Schmidli, 2013, p.121) Esta red serviría para compilar información sobre los casos de personas que sufrieron por la campaña de violencia ilegal por parte del gobierno argentino. Luego, EE.UU. se encargaría de enviar a los líderes argentinos estas recopilaciones como forma de presión para que modifique su accionar. Para frenar esta influencia de Washington, Videla en diálogo con el presidente Carter, prometió aceptar una visita formal de investigación de un grupo internacional de derechos humanos. Además, afirmó que el problema de los detenidos en Argentina se resolvería en la Navidad de 1977. (Schmidli, 2013, p.133) Sin embargo, el gobierno argentino no cumplió con su promesa. En consecuencia, a fines de 1977, EE.UU. profundizó las reducciones en la ayuda bilateral y empezó a negar el otorgamiento de préstamos por parte de instituciones financieras internacionales. (Schmidli, 2013, p.152)

En el transcurso del otoño de 1978, se fortalecieron aún más las restricciones de ayuda militar y financiera. Más de cien solicitudes de empresas estadounidenses que iban a realizar ventas a la Argentina fueron congeladas por el Departamento de Estado y tampoco se otorgaron créditos por \$510,390,000 del banco de exportación-importación (EXIM) y tampoco otros por \$23,8 millones que estaban pendientes. Mientras esto sucedía la Junta Militar continuó recibiendo informes provenientes de estas redes extraordinarias creadas en 1977, y elaboradas por la Subsecretaría de Derechos Humanos creada por Carter, detallando y advirtiendo sobre las atrocidades que estaban ocurriendo en el territorio argentino. (Schmidli, 2013, p.139) El objetivo de EE.UU. para ese año era que la Argentina aceptara la visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) la cual debía elaborar un informe sobre la situación en este país. Inicialmente el gobierno estadounidense no logró el objetivo ya que la Junta Militar se negaba a aceptar

la visita aduciendo que la misma ponía en peligro la soberanía nacional. (Schmidli, 2013, p.141) Como consecuencia de las reiteradas restricciones que EE.UU. imponía, la Argentina propuso a fines de agosto de 1978, una reunión para el mes siguiente en Italia entre Jorge Videla y el vicepresidente estadounidense Walter Mondale. El 13 de septiembre en Roma, Videla le aseguró a Mondale que Argentina consideraría seriamente una visita a la CIDH a cambio de la aprobación del préstamo del EXIM. Esta propuesta fue aprobada por EE.UU., lo cual dio lugar a que al mes siguiente Videla invitara a la CIDH para una visita de inspección. (Schmidli, 2013, p.152)

Con la esperanza de evitar un informe profundamente vergonzoso y políticamente dañino, en los meses previos a la visita que iba a tener lugar en septiembre de 1979, los líderes argentinos iniciaron un proceso hacia la normalización política. Cuando la CIDH llegó a Buenos Aires, solo seguían funcionando siete centros de detención y para 1980 sólo quedaban en funcionamiento dos. Cabe destacar que en los primeros meses de la dictadura existían 364 centros clandestinos de detención. En 1977 la cantidad se redujo a 60, y en 1978 sólo permanecían en funcionamiento 45. (Seoane, pp. 227-228) A pesar de los esfuerzos del PRN por suavizar los efectos negativos de este informe, el mismo fue reconocido como una condena histórica al uso sistemático del secuestro y la tortura por parte de la Junta Militar argentina. En otras palabras, la publicación del CIDH implicó la difusión internacional de la magnitud de las violaciones a los derechos humanos que había llevado a cabo la Junta a partir de 1976. (Schmidli, 2013, p.153)

Cuando Ronald Reagan asumió la presidencia en 1981, muchos supusieron que la política estadounidense de derechos humanos había terminado y que cerraría la cartera de derechos humanos. Sin embargo, pronto quedó en claro que en el ámbito de la burocracia estadounidense la política de derechos humanos se había institucionalizado y que continuaría la obligación de generar y presentar informes anuales sobre este tema ante el Congreso. (Schmidli, 2013, pp.186-187)

4.4.2) Presiones de la Organización de las Naciones Unidas

Por su parte, la ONU, a través de Theo van Boven, Director de la Comisión de Derechos Humanos, se creó en 1977 el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones, medida atribuible en gran parte a la necesidad de tener una respuesta ante la violencia estatal que estaba teniendo lugar en muchos países, entre otros la Argentina. El Grupo de Trabajo, con la

asistencia de varias organizaciones no gubernamentales (Amnistía Internacional, la Comisión Argentina de Derechos Humanos y Madres de Plaza de Mayo), pudo documentar y exponer públicamente lo que ocurría en Argentina. En 1978 la Asamblea General de la ONU aprobó la Resolución 33/173, que identificaba formalmente la práctica de la desaparición forzada como una violación importante a los derechos humanos y pedía a los Estados y ONGs que tomaran medidas para detener esta práctica. Sin embargo, el documento no estableció ningún mecanismo para que los Estados modifiquen su accionar lo cual dio lugar a una batalla prolongada por parte del gobierno argentino para defenderse de las intervenciones de la ONU. (Flood, 1998, p.51)

Entre 1978 y febrero de 1980, el gobierno argentino luchó para asegurar que cualquier actividad de la ONU relacionada con las desapariciones se llevara a cabo bajo el procedimiento conocido como "1503". La resolución 1503 del ECOSOC (1970) proporcionó un método dentro de las Naciones Unidas para examinar informes de patrones de violaciones graves de los derechos humanos. La resolución autorizaba también confidencialidad en la etapa inicial del proceso hasta que la misma Comisión decidiera, de forma consensual, modificarlo. Los representantes argentinos defendían la resolución 1503 porque los eximía de ser juzgados en cualquier otro foro de la ONU, con lo cual, su mala reputación quedaría limitada únicamente a los Estados miembros de la Comisión de Derechos Humanos. (Flood, 1998, p.52)

Por este procedimiento (Resolución 1503), en 1979 se entregaron informes sobre las violaciones a los derechos humanos cometidos por el PRN a la Comisión para su consideración en 1980. En paralelo, entre los Estados miembros de la Comisión de Derechos Humanos comenzó a desarrollarse una propuesta, para impedir que los siguieran siendo confidenciales. Argentina formaba parte de la Comisión, lo cual constituía una barrera para la eliminación de la confidencialidad. Sin embargo, el gobierno argentino sabía que, si el asunto se sometía a votación, perdería esta atribución. Por este motivo el PRN sabía que debía negociar otra salida. A pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno argentino, la Comisión rechazó la oferta argentina de ocultar sus actividades bajo la regla 1503. (Flood, 1998, pp.54-55) Esto significó una derrota para el PRN ya que estas denuncias iban a poder ser revisadas en otros foros de la ONU e iban a difundirse a más países lo cual generaría aún más presión sobre el gobierno. La situación desventajosa para la Junta se agravó aún más con la publicación del informe de la visita

de 1979 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. A partir de ese momento todos los países tuvieron acceso a la información respecto de las acciones que había llevado a cabo el PRN desde 1976.

La reconstrucción histórica realizada permite observar 1) que en esos años los EE.UU. adoptó como prioridad la introducción de los derechos humanos dentro del territorio argentino, y 2) que el asunto cobró tal importancia que a medida que pasaba el tiempo y no mejoraba la situación, EE.UU. estuvo dispuesto a endurecer sus relaciones con la Argentina.

4.5) Acciones del PRN para revertir la mala reputación internacional

Frente a este conjunto de hechos, Argentina necesitaba mostrarse ante el mundo de una forma diferente a la que se reflejaba en el informe de la CIDH. Mi argumento propone que la aprobación de la Ley N° 22.431 fue parte de este intento de Argentina de revertir su imagen negativa. Es claro, sin embargo, que la adopción de esta normativa no iba a ser suficiente para modificar la mala reputación. Para lograr esto iba a ser necesario adoptar otras medidas que pudieran ser consideradas como positivas por los actores internacionales.

Es importante aclarar cuáles eran las áreas en las que el PRN buscaría hacer concesiones estratégicas. Truex (2016), había propuesto que los gobiernos autoritarios pueden buscar hacer aportes políticos en cuestiones no sensibles. Es decir, era de esperar que Argentina aprobaría leyes que le otorguen legitimidad, pero que a la vez no constituyeran un peligro para la continuidad de la dictadura. Por ejemplo, la ley sobre discapacidad le permitía al gobierno adquirir legitimidad en el plano internacional sin poner en peligro su estabilidad en tanto no afectaba su carácter no democrático.

Año	Leyes
1976	*Ley N° 21.353
1977	*Ley N° 21.663 *Ley N° 21.664 *Ley N° 21.676 *Ley N° 21.704
1978	*Ley N° 21.834 *Ley N° 21.836
1979	*Ley N° 21.938 *Ley N° 21.947
1980	*Ley N° 22.190
1981	*Ley N° 22.365 *Ley N° 22.421 *Ley N° 22.431 *Ley N° 22.436 *Ley N° 22.509
1982	*Ley N° 22.548 *Ley N° 22.550

En 1976, Argentina sólo se adhirió al "Convenio Internacional para prevenir la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos", a través de la Ley N° 21.353. El gesto se puede entender cuando se tiene en cuenta que, en ese momento, Argentina recién comenzaba a recibir las primeras advertencias por parte de EE.UU., pero que aún las mismas no eran significativas. Luego, en el año 1977, con la adopción de un papel más activo en los asuntos de derechos humanos de Argentina por parte de EE.UU., el PRN adoptó un mayor número de leyes con el objetivo de adherir a acuerdos que eran bien vistos a nivel internacional y que podrían redundar en un aumento de su legitimidad internacional, a saber:

El día 13 de octubre de 1977 el Boletín Oficial incluyó las leyes N° 21.663 y N° 21.664. Ambas tenían como objetivo adherir a estándares de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), para la protección de los trabajadores dentro de su entorno laboral. La

primera de estas leyes aprobaba la adhesión de Argentina al “Convenio sobre la prevención y el control de los riesgos profesionales causados por las sustancias o agentes cancerígenos”. La segunda, adoptó el "Convenio relativo a la protección de los trabajadores contra las radiaciones ionizantes". Luego, el 4 de noviembre del mismo año se agregó al Boletín Oficial la Ley N° 21.676, que aprobaba la adhesión de Argentina a la "Convención para la Conservación de Focas Antárticas". Y más tarde, el 20 de diciembre de 1977, Argentina aprobó la Ley N° 21.704, que adhería al "Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas", que buscaba prevenir y combatir el uso indebido de tales sustancias y su tráfico ilícito.

En el año 1978, a partir de la exacerbación de las presiones de Washington, sumado al trabajo de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, se observan nuevos intentos por parte del gobierno argentino para revertir su imagen negativa y evitar su aislamiento diplomático. Entre ellas podemos identificar las siguientes:

La aprobación en 1978 del Acuerdo Relativo a los Arreglos para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua (Ley N° 21.834), que se había llevado a cabo en Mar del Plata, entre el 14 y 25 de marzo de 1977. Dos días más tarde, fue añadida la Ley N° 21.836, que aprobaba la "Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural", de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Al año siguiente, debido a la continuidad de las presiones de los EE.UU. y de la ONU, el PRN continuó tratando de contrarrestar su mala reputación. El 12 de febrero de 1979 el PRN aprobó a través de la Ley N° 21.938 la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, Producción, Almacenamiento y Destrucción de Armas Bacteriológicas y Toxínicas. Pocos días más tarde se añadió al Boletín Oficial, la Ley N° 21.947, donde Argentina adhería al Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por vertimiento de desechos y otras materias.

Entre 1980 y marzo de 1982, cuando la imagen de Argentina ya estaba bastante degradada, el PRN comenzó a aprobar leyes para revertir un inminente aislamiento en la relación con otros países. El 18 de marzo de 1980, se añadió al Boletín Oficial la Ley N° 22.190 que tenía como objeto establecer régimen de prevención de la contaminación por agentes contaminantes provenientes de los buques y artefactos navales. Y en 1981 a través

de la Ley N° 22.365 se aprobó la Convención de Viena sobre la Representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones Internacionales de Carácter Universal. Medida que muestra el intento del PRN por insertarse nuevamente en el ámbito de la diplomacia internacional. En marzo de 1981 se aprobó la Ley N° 22.421, que declaraba la protección de la fauna nacional como un tema de interés público y a los pocos días aprobó la normativa bajo estudio en esta investigación el “Sistema de Protección Integral de los Discapacitados” (Ley N° 22.431). En el mismo mes también se aprobó la Enmienda a la Convención Relativa a la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental (Ley N° 22.436) que buscaba la cooperación técnica entre los gobiernos en el tráfico marítimo destinado al comercio internacional. Luego, en octubre, bajo los efectos de la Ley N° 22.509 se aprobó la Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, norma muy importante para el concierto internacional dado que indicaba a los otros países que el PRN no castigaría a sus compatriotas.

Finalmente, en marzo de 1982 se aprobaron dos leyes importantes para reinsertar a Argentina en el concierto internacional. Primero, la Ley N° 22.548, que ratificaba el Convenio sobre la Ayuda Alimentaria. Segundo, la Ley N° 22.550, que aprobaba la Convención Interamericana sobre Régimen Legal de Poderes para ser utilizados en el Extranjero.

Lo expuesto en este punto permite afirmar que la evidencia para sostener que el gobierno argentino tenía la intención de revertir su imagen negativa ante los actores más influyentes en la arena internacional de esa época, es contundente. Entre 1976 y 1982 el PRN aprobó 17 normas que puede pensarse tenían ese propósito y también puede observarse que el ritmo de aprobación de esas normas se aceleró a partir de 1980 momento en el cual la mala reputación del gobierno y las medidas restrictivas empezaron a crecer. La combinación de presiones de las Naciones Unidas, la OEA, de ciertas organizaciones no gubernamentales y de los EE.UU., dieron lugar a que el régimen registrara la relevancia como el carácter prioritario que los derechos humanos tenían para la comunidad internacional. El PRN debió entender además que el tratamiento que le diera al tema iba a afectar las relaciones externas de Argentina por lo cual iba a tener que considerar si podría cambiar su forma de actuar y cómo. Por último, el PRN comprendió que más allá

de que cambiara su comportamiento existían costos que ya no iba a poder eludir. El costo inmediato fue una imagen muy degradada que le tomaría tiempo y esfuerzo en reparar.

El objetivo de este capítulo fue investigar y exponer las normativas aprobadas dentro del territorio argentino que pudieran reflejar los intentos del gobierno del PRN para revertir una imagen muy negativa y para conseguir volver a formar parte de la comunidad internacional. La Ley N° 22.431 que ha sido el principal objeto de análisis de este estudio formó parte y fue uno de las piezas que utilizó el PRN en sus esfuerzos por recuperar su reputación.

5) Conclusiones

El objetivo de este trabajo fue explicar por qué el Proceso de Reorganización Nacional sancionó la Ley N° 22.431 que estableció el “Sistema de Protección Integral de los Discapacitados”. La pregunta presentaba una incógnita en tanto resultaba necesario entender por qué un gobierno cuya supervivencia no dependía del apoyo popular aprobó una ley que otorgaba derechos a un colectivo. Este interrogante se inscribe dentro de la pregunta conceptual más general acerca de las motivaciones que tienen las dictaduras para llevar adelante políticas públicas sociales. La tesis aborda esta pregunta a partir de dos ejes explicativos: el carácter sincero o estratégico de los incentivos gubernamentales y el origen doméstico o internacional de los mismos. Estos dos ejes me permitieron construir cuatro hipótesis para intentar explicar el fenómeno. El trabajo refuta dos de esas hipótesis y demuestra las otras dos.

La primera hipótesis que refuta es aquella que sostiene que esta normativa se adoptó por razones domésticas no estratégicas, esto es porque la Junta Militar consideraba que por razones de principio era necesario expandir los derechos para las personas con discapacidad de Argentina. La evidencia existente no permite demostrar esta hipótesis. En primer lugar, el asesinato de los miembros del Frente de Lisiados Peronistas (FLP) en 1978, demostró que el PRN no tenía un interés sincero respecto de la lucha de las personas con discapacidad. En segundo lugar, la derogación de la ley 20.923 muestra no sólo que el régimen asesinó a dos militantes por los derechos de esta minoría, sino que también dejó sin efecto la ley que constituía el mayor logro del FLP. En tercer lugar, la conducta personal de Jorge Rafael Videla, quien abandono de su hijo con discapacidad, sugiere que el Presidente de la Junta Militar, que tenía la potestad para sancionar o dejar sin efecto las leyes que aprobaba la CAL, no mostraba en su conducta personal empatía con el bienestar de esta minoría. Finalmente, otro elemento que contribuye a descartar esta hipótesis, es que una vez que la Ley N° 22.431 fue aprobada, la misma se reglamentó dos años después de su sanción. En otras palabras, los militares argentinos no tenían intenciones de asegurar la implementación de los derechos que ellos mismos aprobaron en 1981.

El trabajo también refuta la hipótesis que sostiene que la aprobación de la ley por parte del el PRN se explica por la existencia de incentivos estratégicos domésticos. Para analizar esta hipótesis consideré las presiones que ejercieron diferentes ONGs nacionales

que habrían provocado la aprobación de la Ley N° 22.431. En este caso los hechos tampoco permiten demostrar la hipótesis. Por un lado, es necesario recordar que el gobierno militar había perdido legitimidad a lo largo de los años debido a las múltiples violaciones a los derechos humanos que había llevado adelante dentro y fuera del territorio argentino. Esta situación permite hipotetizar que el PRN tenía un interés por revertir su imagen negativa a través de la realización de acciones que pudieran ser valoradas positivamente por actores políticos nacionales y revertir así la mala imagen que tenía en una gran porción de la sociedad. Sin embargo, el número de beneficiarios directos e indirectos de la ley en cuestión era marginal, por lo cual era improbable que con esta acción recuperaran legitimidad. Otro elemento que permite refutar esta hipótesis es que el gobierno militar tampoco aprobó otras leyes que pudieran contribuir a revertir su imagen. El análisis mostró que dentro del conjunto de leyes aprobadas en el período hubo sólo otras dos que podrían haber colaborado para lograr este fin. Otro hecho que también refuta esta hipótesis es que las organizaciones que denunciaban desapariciones y violaciones a los DDHH no demandaban por los derechos de las personas con discapacidades, lo cual permite inferir que el PRN no tenía incentivos estratégicos domésticos para aprobar la ley en cuestión.

La tercera hipótesis analizó si la aprobación de la ley fue el resultado de un proceso de aprendizaje del PRN que debido a sus interacciones con otros países advirtió que la creación de derechos para esta minoría era un valor importante. Esto es, la tercera hipótesis considera si la aprobación de la ley es atribuible a variables internacionales no estratégicas. En 1976 la ONU declaró que en 1981 sería el Año Internacional de los Discapacitados. Por lo tanto, desde muy temprano el PRN tenía información que le permitía conocer y aprender acerca de la relevancia internacional del tema. De hecho, la Ley N° 22.431 fue aprobada en 1981, año que coincide con la propuesta del año internacional declarado por la ONU. Otro elemento a tener en cuenta en relación al posible aprendizaje de los funcionarios del PRN, es el rol que tuvo Alicia Amate como miembro del Comité Asesor del Año Internacional de los Discapacitados y como titular del Servicio Nacional de Rehabilitación. Su participación en ambos ámbitos permite inferir de dónde proviene el aprendizaje que adquirió el PRN. Aprendizaje que parecería confirmarse por el hecho que el contenido del Sistema de Protección Integral de los Discapacitados es consistente con los objetivos de quienes organizaron este evento. En

suma, hay evidencia suficiente para afirmar que hubo algún aprendizaje por parte de los funcionarios argentinos, y que este se manifestó en el contenido de la ley. A pesar de que no hay evidencias de que el gobierno argentino haya adoptado, luego, políticas que consideraran al bienestar de las personas con discapacidad como un valor fundamental.

Finalmente, la cuarta hipótesis sostiene que la sanción de la Ley N° 22.431 es atribuible al intento del régimen militar de revertir su mala reputación en el plano internacional. Los datos históricos también dan sustento a esta hipótesis e indican que el PRN aprobó un gran número de leyes que buscaban mostrar a los actores internacionales que el gobierno argentino quería garantizar el bienestar de sus habitantes, a pesar de las violaciones a los DDHH que estaba llevando a cabo. Durante esos años y con el objetivo de reinsertarse como actor en el plano internacional la Argentina también ratificó además varios tratados internacionales.

En suma, la tercera y cuarta hipótesis sirven para entender por qué el PRN terminó aprobando la Ley N° 22.431 que otorgaba derechos a un colectivo. Los datos recogidos muestran, por un lado, que el gobierno argentino aprendió y reconoció la importancia que tenía a nivel internacional la cuestión de la discapacidad y permiten entender por qué el PRN otorgó derechos y eligió el tema de la discapacidad. El análisis de los datos también permite confirmar la cuarta hipótesis en tanto muestra que el PRN consideró que la aprobación de esta ley podría servir para revertir la reputación negativa que había adquirido producto de su accionar respecto de los DDHH, así como reinsertarse en el concierto internacional luego de haber sido aislado por su “mal comportamiento”.

6) Bibliografía

6.1) Bibliografía académica

Alonso, A., & Cuenya, H. R. (2015). *Los rengos de Perón: crónica de un militante del Frente de Lisiados Peronistas*. Ediciones Colihue.

Bonvecchi y Simmison, (2017), *Una dictadura sin centro: historia y ciencia política en la interpretación del Proceso de Reorganización Nacional*, Revista SAAP Vol. 11, Nº 1, 129-146.

Bregain, G. (2012). *Historiar los derechos a la rehabilitación integral de las personas con discapacidad en Argentina (1946-1974)*.

Bregain, G. (2014). *L'internationalisation imparfaite d'une modernité nord-atlantique: essai d'histoire croisée des politiques publiques du handicap en Argentine, au Brésil et en Espagne (1956-1982)* (Doctoral dissertation, Université Rennes 2).

De Mesquita, B. B., Smith, A., Siverson, R. M., & Morrow, J. D. (2005). *The logic of political survival*. MIT press.

Ferrante, C. (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*, 4(9), 38-51.

Flood, P. J. (1998). *The effectiveness of UN human rights institutions*. Greenwood Publishing Group.

Geddes, B., Wright, J. G., Wright, J., & Frantz, E. (2018). *How dictatorships work: Power, personalization, and collapse*. Cambridge University Press.

Gerchunoff y Llach, 2003, *El ciclo de la ilusión y el desencanto: Un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires, Planeta.

Greenhill, (2010), *International Studies Quarterly: The Company You Keep: International Socialization and the Diffusion of Human Rights Norms*, University of Washington.

Hafner-Burton, E. M., & Tsutsui, K. (2005). Human rights in a globalizing world: The paradox of empty promises. *American journal of sociology*, 110(5), 1373-1411.

Kauff, M., Asbrock, F., Issmer, C., Thörner, S., & Wagner, U. (2015). When immigrant groups “misbehave”: The influence of perceived deviant behavior on increased threat and discriminatory intentions and the moderating role of right-wing authoritarianism. *European Journal of Social Psychology*, 45(5), 641-652.

Keck, M. E., & Sikkink, K. (1999). Transnational advocacy networks in international and regional politics. *International social science journal*, 51(159), 89-101.

March, J. G., & Olsen, J. P. (1998). The institutional dynamics of international political orders. *International organization*, 943-969.

Palacios, A. (2008). *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Cermi.

Risse-Kappen, T., Risse, T., Ropp, S. C., & Sikkink, K. (Eds.). (1999). *The power of human rights: International norms and domestic change* (Vol. 66). Cambridge University Press.

Sbriller, R. (2016). *La revolución de los rengos, José Liborio Poblete Roa y el Frente de Lisiados Peronistas*. *Revista Oficio*, 2(2), 93-115.

Schmidli, W. M. (2013). *The fate of freedom elsewhere*. Cornell University Press.

Seoane, M., & Muleiro, V. (2012). *El dictador: la historia secreta y pública de Jorge Rafael Videla*. Sudamericana.

Shor, E. (2008). Conflict, Terrorism, and the Socialization of Human Rights Norms: The Spiral Model Revisited. *Social Problems*, 55(1), 117-138.

Simmons, B. A. (2009). *Mobilizing for human rights: international law in domestic politics*. Cambridge University Press.

Svolik, M. W. (2012). *The politics of authoritarian rule*. Cambridge University Press.

Truex, R. (2016). *Making autocracy work: Representation and responsiveness in modern China*. Cambridge University Press.

6.2) Fuentes documentales:

Artículos 3.21 y 3.2.2, Reglamento para el funcionamiento de la Junta Militar, Poder Ejecutivo Nacional y Comisión de Asesoramiento Legislativo, 1976

Dirección Nacional de Investigaciones, Estadística y Censos [DNIEC], 1947.
Investigación: Censo General

Dirección Nacional de Estadísticas y Censos, [DGEC], 1960. Investigación: Censo Nacional de Población, Viviendas y Agropecuario

Ley N° 13926, Boletín Oficial de la República Argentina, 1950

Ley N° 20475, Boletín Oficial de la República Argentina, 1973

Ley N° 20881, Boletín Oficial de la República Argentina, 1974

Ley N° 20923, Boletín Oficial de la República Argentina, 1974

Ley N° 21353, Boletín Oficial de la República Argentina, 1976

Ley N° 21663, Boletín Oficial de la República Argentina, 1977

Ley N° 21664, Boletín Oficial de la República Argentina, 1977

Ley N° 21676, Boletín Oficial de la República Argentina, 1977

Ley N° 21704, Boletín Oficial de la República Argentina, 1977

Ley N° 21834, Boletín Oficial de la República Argentina, 1978

Ley N° 21836, Boletín Oficial de la República Argentina, 1978

Ley N° 21938, Boletín Oficial de la República Argentina, 1979

Ley N° 21947, Boletín Oficial de la República Argentina, 1979

Ley N° 22.190, Boletín Oficial de la República Argentina, 1980

Ley N° 22365, Boletín Oficial de la República Argentina, 1981

Ley N° 22421, Boletín Oficial de la República Argentina, 1981

Ley N° 22431, Boletín Oficial de la República Argentina, 1981

Ley N° 22436, Boletín Oficial de la República Argentina, 1981

Ley N° 22509, Boletín Oficial de la República Argentina, 1981

Ley N° 22548, Boletín Oficial de la República Argentina, 1982

Ley N° 22550, Boletín Oficial de la República Argentina, 1982

6.3 Artículos periodísticos

Bonasso, Miguel (21 de junio de 1998). El hijo escondido de Videla. *Página 12*.

<https://www.pagina12.com.ar/1998/98-06/98-06-21/pag03.htm>