elDial.com
Contenidos Jurídicos

EL MODELO FANTASMA DE LA DISCAPACIDAD: DE LA IGUALDAD JURÍDICA FORMAL A LA INVISIBILIZACIÓN HEGEMÓNICA DE LOS DERECHOS EN ARGENTINA

Por Gustavo Fulco[(*)] y Nicolás Pantarotto[(**)]

Introducción

La evolución histórica de los derechos de las personas con discapacidad evidencia una transformación sustancial en las formas de interpretar la diversidad humana y las responsabilidades del Estado. El desplazamiento progresivo de los modelos de prescindencia y médico-rehabilitador hacia el Modelo Social de la Discapacidad permitió reconocer que las limitaciones en la participación no pueden explicarse exclusivamente por las condiciones individuales, sino por su interacción con barreras sociales, institucionales y ambientales.

Este cambio adquirió especial relevancia jurídica mediante la aprobación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada por las Naciones Unidas en 2006, cuyo propósito consiste en garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos en condiciones de igualdad.

En Argentina, la Convención fue aprobada mediante la Ley 26.378 y posteriormente recibió jerarquía constitucional a través de la Ley 27.044. Este reconocimiento consolidó obligaciones estatales vinculadas con la accesibilidad, la educación, la capacidad jurídica, el trabajo, la salud, la vida independiente, la participación política y el acceso a la justicia.

La Convención impone a los Estados obligaciones de protección especial de las personas pertenecientes a estos subgrupos, como las mujeres con discapacidad, los niños con discapacidad, los adultos mayores con discapacidad, los desplazados con discapacidad, o las personas con discapacidad que son víctimas del conflicto armado o de desastres naturales. Estas categorías también necesitan una protección internacional ya que son colectivos en situación de vulnerabilidad.

[(*)] Doctor en Discapacidad por la Universidad Favaloro, Magíster en Gestión de la Comunicación de las Organizaciones por la Universidad Austral, Licenciado en Periodismo de la Universidad Abierta Interamericana y Bibliotecario Nacional por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
[(**)] Abogado (UBA). Prosecretario Administrativo de la Defensoría Pública Curaduría N 12. Defensoría General de la Nación - Especialidad en discapacidad. UBA. Maestrando la maestría derecho de la vejez- UNC.

Sin embargo, la existencia de un marco jurídico protector no implica necesariamente su cumplimiento efectivo. Esta contradicción constituye el interrogante central que da origen al Modelo Fantasma de la Discapacidad, formulado por Fulco (2024) para interpretar la distancia entre los derechos reconocidos y las condiciones reales de vida de las personas con discapacidad.

La problemática trasciende la insuficiencia de determinadas políticas públicas y plantea una cuestión jurídica fundamental: ¿en qué medida puede considerarse garantizado un derecho cuando su ejercicio depende de procedimientos extraordinarios, litigios judiciales o intervenciones asistenciales?

El Modelo Fantasma de la Discapacidad constituye una propuesta teórica que procura identificar las contradicciones presentes en la aplicación práctica del Modelo Social. No pretende sustituirlo, sino ampliar su capacidad crítica mediante el reconocimiento de los mecanismos que permiten la coexistencia entre discursos institucionales inclusivos y prácticas cotidianas de exclusión.

Fulco (2025) introduce la noción de *invisibilización hegemónica* para explicar cómo determinadas estructuras políticas, culturales e institucionales reproducen la marginalización de las personas con discapacidad, incluso cuando sus derechos están explícitamente reconocidos.

La metáfora del fantasma expresa una condición paradójica: las personas con discapacidad se encuentran presentes en las leyes, en las políticas públicas, en los discursos educativos, en los programas gubernamentales y las declaraciones institucionales, pero pueden permanecer ausentes de los espacios efectivos de decisión, de las oportunidades laborales y educativas y de las políticas de distribución de recursos.

Esta situación configura lo que el autor denomina *presencia ausente*, una categoría que permite analizar las distancias entre reconocimiento simbólico y participación real.

Entre los principales mecanismos identificados por Fulco (2025, pp. 127-131), se destacan la inclusión nominal, entendida como la incorporación de derechos sin garantías suficientes para su ejercicio; la burocratización, que transforma derechos fundamentales en procedimientos administrativos prolongados; la judicialización de la situación de la discapacidad recurrente, que obliga a recurrir a los tribunales para obtener prestaciones reconocidas; y la desigualdad presupuestaria, caracterizada por la desconexión entre compromisos institucionales y recursos destinados a cumplirlos.

Estos mecanismos se complementan con la fragmentación administrativa, la ausencia de estadísticas adecuadas, las representaciones sociales estigmatizantes y la limitada participación de las personas con discapacidad en la elaboración de las decisiones públicas.

En consecuencia, el Modelo Fantasma propone examinar no solamente aquello que las instituciones reconocen normativamente, sino también aquello que omiten, postergan o administran de manera insuficiente.

La investigación doctoral que fundamenta el Modelo Fantasma adopta un enfoque cualitativo e interpretativo, orientado a comprender las experiencias y percepciones de las personas con discapacidad respecto de sus posibilidades de participación social. Fulco (2025) incorpora entrevistas semiestructuradas dirigidas a personas con discapacidad y especialistas, organizadas alrededor de dimensiones como la educación, la calidad de vida, la autodeterminación, el acceso a la información y la comunicación accesible.

La estrategia analítica retoma elementos de la teoría fundamentada, con el propósito de identificar categorías surgidas de las experiencias y relacionarlas con los marcos conceptuales existentes. Para su aplicación al ámbito jurídico, este enfoque resulta particularmente relevante porque permite complementar la interpretación normativa con la observación de las consecuencias concretas de las prácticas institucionales.

Desde esta perspectiva, la eficacia de una disposición legal no puede establecerse únicamente mediante la constatación de su vigencia formal, sino que requiere examinar su implementación, los procedimientos de acceso, las respuestas administrativas y las posibilidades efectivas de ejercicio del derecho reconocido.

Antecedentes de derecho internacional sobre discapacidad

El desarrollo normativo de la protección internacional de las personas con discapacidad encuentra sus antecedentes primarios en las resoluciones adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas a partir de la década de 1970, dicha normativa derivó en la posterior aprobación de los Planes de Acción Decenal de los años 80.

En dicho contexto, el estándar internacional inicial quedó fijado a través de cuatro instrumentos declarativos pioneros: la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental (1971), la Declaración de los Derechos de los Impedidos (1975), la Declaración sobre las Personas Sordociegas (1979) y la Declaración de Sundberg (1981); proceso de consolidación internacional que derivó en la declaración de 1981 como el Año Internacional de las Personas con Discapacidad.

Desde el punto de vista de la evolutiva técnica jurídica, estos instrumentos revisten el carácter de recomendaciones unilaterales no vinculantes cuyo eje axiológico tutelaba principalmente la tutela y la rehabilitación. Estos pilares dieron origen a la actual Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad al igual que otros documentos internacionales.

En la Asamblea General de las Naciones Unidas el 19 de diciembre de 2001, se aprobó la resolución 56/168, que estableció la creación de un Comité Especial (conocido también como Comité Ad Hoc) encargado de trabajar en un proceso colectivo hacia un nuevo tratado internacional para proteger los derechos de las personas con discapacidad. El proceso de negociación de este tratado en el seno de las Naciones Unidas duró más de cinco años, el cual es un verdadero tiempo récord en la historia de las Naciones Unidas, para aprobar un tratado de derechos humanos, que constituye el primer tratado internacional de derechos a nivel mundial. Cabe destacar que en dichas negociaciones participaron asociaciones civiles y personas con discapacidad.

El Modelo Fantasma frente al ordenamiento jurídico argentino

La legislación argentina contempla diversos instrumentos destinados a garantizar los derechos de las personas con discapacidad. Entre ellos se encuentran la Ley 22.431, cuyo artículo 8 establece un cupo laboral mínimo del 4 % en los ámbitos comprendidos por la norma; la Ley 24.901, que instituye un sistema de prestaciones básicas; y la Ley 26.653, relacionada con la accesibilidad de la información en páginas web.

Sin embargo, el reconocimiento normativo exige mecanismos de aplicación, fiscalización y evaluación que permitan verificar su eficacia. En materia laboral, Danel y Blogna Tistuzza (2021) analizaron la implementación del sistema de cuotas en el empleo público argentino entre 2011 y 2019. Su investigación permite reconocer tensiones entre los compromisos legislativos, la capacidad estatal y el cumplimiento efectivo de las políticas de inclusión.

Esta problemática adquiere particular importancia a la luz de la Observación general núm. 8 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2022), que desarrolla las obligaciones estatales relativas al derecho al trabajo y al empleo previstas en el artículo 27 de la Convención.

Desde la perspectiva del Modelo Fantasma, estas tensiones permiten identificar situaciones en las que la igualdad jurídica permanece condicionada por estructuras administrativas, económicas y culturales que obstaculizan su realización.

Otro ámbito significativo es el acceso a la justicia. La ausencia de información comprensible, las dificultades de comunicación, la falta de ajustes de procedimiento y las barreras físicas o tecnológicas pueden restringir la participación autónoma de las personas con discapacidad en los procesos judiciales, en contradicción con las garantías establecidas en el artículo 13 de la Convención.

Asimismo, la Ley 27.793, que declaró la emergencia nacional en discapacidad hasta el 31 de diciembre de 2026, y su reglamentación mediante el Decreto 84/2026 constituyen antecedentes relevantes para examinar la relación entre las respuestas legislativas, la asignación de recursos y la ejecución administrativa.

Su consideración desde el Modelo Fantasma requiere distinguir entre la sanción de medidas jurídicas y la comprobación de sus resultados materiales.

Invisibilización institucional, accesibilidad y desigualdad sustantiva

La accesibilidad constituye una condición necesaria para el ejercicio autónomo de los derechos humanos. No debe interpretarse exclusivamente como la eliminación de barreras arquitectónicas, sino también como la transformación de los sistemas de información, comunicación, educación, atención sanitaria y participación pública.

Sin accesibilidad no hay vida autónoma posible. No es casualidad que la accesibilidad sea uno de los pilares en los que se basa la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Tradicionalmente, el movimiento en favor de las personas con discapacidad ha defendido que el acceso de esas personas al entorno físico y el transporte público es una condición previa para que ejerzan su libertad de circulación, garantizada en el artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La Convención no crea nuevos derechos; de hecho, la accesibilidad no debe considerarse como un nuevo derecho. Algunos de los instrumentos fundamentales de derechos humanos que reconocen el derecho de acceso como ser el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Dichas normativas jurídicas son previas a la sanción de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

El artículo 9 de la Convención obliga a los Estados a adoptar medidas para asegurar la accesibilidad del entorno físico, del transporte, de la información y de las comunicaciones. No obstante, una institución puede declarar su compromiso con la inclusión y continuar utilizando documentos inaccesibles, plataformas incompatibles con tecnologías de apoyo o procedimientos que exigen intermediarios para realizar gestiones ordinarias.

Como bien surge en el caso “Szilvia Nyusti, Péter Takács y Tamás Fazekas c. Hungría” (comunicación Nº 1/2010, dictamen aprobado el 16 de abril de 2013), el Comité consideró que todos los servicios abiertos al público o de uso público debían ser accesibles de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Se pidió al Estado parte que velara por que las personas invidentes tuvieran acceso a cajeros automáticos. El Comité recomendó al Estado parte, entre otras cosas, que estableciera *"normas mínimas sobre la accesibilidad de los servicios bancarios prestados por entidades financieras privadas para las personas con discapacidad visual y de otro tipo", creara "un marco legislativo con criterios de referencia concretos, de obligado cumplimiento y con plazos determinados para supervisar y evaluar la modificación y adaptación graduales por las entidades*

financieras privadas de sus servicios bancarios inaccesibles a fin de hacerlos accesibles" y velara *"porque todos los nuevos cajeros automáticos que se adquieran y demás servicios bancarios sean plenamente accesibles para las personas con discapacidad".*

Por ejemplo, cuando una persona con discapacidad visual no puede completar de manera autónoma un trámite digital obligatorio, el problema trasciende la dimensión tecnológica: puede constituir una barrera para el ejercicio de un derecho.

Del mismo modo, una universidad que reconoce el derecho a la educación, pero no proporciona materiales accesibles o ajustes razonables cuando corresponden, reproduce una diferencia entre igualdad formal y oportunidades reales de aprendizaje. Estas situaciones muestran que la invisibilización no siempre resulta de una prohibición expresa. También puede producirse mediante omisiones administrativas, decisiones presupuestarias insuficientes y formas naturalizadas de organización institucional.

Esta obligación de adaptar el entorno o bien de realizar ajustes razonables es una obligación ex nunc, lo que significa que estos son exigibles desde el momento en que una persona con una deficiencia los necesita en una determinada situación para disfrutar de su derecho en igualdad de condiciones que las demás personas.

Los ajustes razonables pueden utilizarse como medio para garantizar la accesibilidad a una persona con una discapacidad en una situación particular. Con la introducción de ajustes razonables se pretende hacer justicia individual en el sentido de garantizar la no discriminación o la igualdad, teniendo en cuenta la dignidad, la autonomía y la accesibilidad. Al adaptar edificios existentes, la razonabilidad de los costos debe ponderarse frente al respeto de la dignidad inherente a las personas con discapacidad. Por ejemplo, un empresario privado propietario de un restaurante en un edificio antiguo debe hacer todo lo posible para que la entrada principal sea accesible a los clientes con discapacidad.

De igual modo se puede aplicar perfectamente este ejemplo a los procesos judiciales en los que participan personas neurodivergentes que necesiten un apoyo visual o cognitivo para poder comunicarse con otras personas. La aplicación de esos apoyos visuales pueden ser pictogramas o señaléticas con el fin de lograr y garantizar dentro de los procesos judiciales la participación plena de las personas. La implementación de estos ajustes debe ser insertada por los distintos operadores judiciales que conducen el expediente o bien la familia puede incluirlos durante el expediente. La implementación de pictogramas en personas con Trastorno del Espectro Autista (TEA) forma parte de los Sistemas Aumentativos y Alternativos de Comunicación (SAAC). Su objetivo es facilitar la comprensión, reducir la ansiedad y potenciar la expresión de deseos, necesidades o emociones.

Una contribución del Modelo Fantasma consiste en proponer la convivencia como horizonte de transformación social. Fulco (2025) plantea que la utilización

habitual del término *inclusión* puede conservar, en determinados contextos, la representación de un sujeto previamente excluido que debe ser incorporado a una estructura considerada normal. La convivencia, en cambio, propone reconocer que las personas con discapacidad forman parte constitutiva de la sociedad, sin necesidad de justificar su pertenencia mediante condiciones particulares.

Esta propuesta no implica abandonar la inclusión como obligación jurídica ni desconocer las medidas específicas necesarias para revertir desigualdades históricas. Su aporte consiste en profundizar la dimensión cultural y relacional de los derechos humanos. Desde una interpretación jurídica, la convivencia puede vincularse con los principios de dignidad, autonomía, participación y no discriminación establecidos por la Convención.

Para transformar esta perspectiva en acciones institucionales, resulta necesario fortalecer los mecanismos de fiscalización normativa, garantizar procedimientos administrativos y judiciales accesibles, establecer indicadores públicos de cumplimiento y asegurar la participación de las organizaciones representativas de personas con discapacidad.

También resulta fundamental desarrollar políticas de formación profesional y educación temprana que permitan transformar los imaginarios sociales asociados con la dependencia, la incapacidad y el asistencialismo.

Conclusiones

El Modelo Fantasma de la Discapacidad constituye una contribución conceptual al análisis crítico de la relación entre derechos humanos, políticas públicas y prácticas institucionales en Argentina. Su principal aporte reside en identificar una modalidad de exclusión caracterizada por la coexistencia entre reconocimiento jurídico y ausencia de condiciones efectivas para ejercer los derechos.

La invisibilización hegemónica no se expresa únicamente mediante la discriminación directa, sino también a través de procedimientos burocráticos, insuficiencia de recursos, dificultades de accesibilidad y mecanismos institucionales que limitan la participación autónoma. Desde el derecho, esta perspectiva invita a desplazar el análisis de la mera existencia de normas hacia el estudio de su implementación, exigibilidad y eficacia material.

En este sentido, el Modelo Fantasma puede utilizarse como una herramienta de evaluación crítica de las políticas públicas, sin constituir por sí mismo una categoría jurídica autónoma o un régimen de responsabilidad estatal. La superación de esta problemática requiere avanzar hacia una concepción de igualdad sustantiva, sustentada en garantías verificables, accesibilidad universal, participación efectiva y responsabilidad institucional.

El desafío contemporáneo no consiste exclusivamente en ampliar el reconocimiento legislativo, sino en asegurar que los derechos reconocidos se traduzcan en condiciones reales de autonomía, dignidad y convivencia para todas las personas.

Referencias bibliográficas

Código Civil de la República Argentina (Ley 340, texto derogado).

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley 26.378).

Código Civil y Comercial de la Nación (Ley 26.994).

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (2014). *Observación general núm. 1: Artículo 12. Igual reconocimiento como persona ante la ley* (CRPD/C/GC/1). Naciones Unidas. https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/crpd/general-comments

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (2022). *Observación general núm. 8 (2022) sobre el derecho de las personas con discapacidad al trabajo y al empleo* (CRPD/C/GC/8). Naciones Unidas. https://digitallibrary.un.org/record/3995378

Congreso de la Nación Argentina. (1981). *Ley 22.431. Sistema de protección integral de las personas con discapacidad*. https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/20620/actualizacion

Congreso de la Nación Argentina. (1997). *Ley 24.901. Sistema de prestaciones básicas en habilitación y rehabilitación integral a favor de las personas con discapacidad*. https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/47677/actualizacion

Congreso de la Nación Argentina. (2008). *Ley 26.378. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo*. https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/141317/texto

Congreso de la Nación Argentina. (2010). *Ley 26.653. Accesibilidad de la información en las páginas web*. https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26653-175694

Congreso de la Nación Argentina. (2025). *Ley 27.793. Emergencia nacional en discapacidad*. https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/417788/texto

Dictamen “Szilvia Nyusti, Péter Takács y Tamás Fazekas c. Hungría” (Comunicación Nº 1/2010), aprobado por el Comité de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD) el 16 de abril de 2013

Danel, P. M., & Blogna Tistuzza, S. H. (2021). Avances y retrocesos en la inclusión laboral de personas con discapacidad en Argentina entre 2011 y 2019. *Revista Española de Discapacidad, 9*(2), 45–63. https://doi.org/10.5569/2340-5104.09.02.03

Fulco, G. (2025). *El Modelo Fantasma de la Discapacidad en la Argentina: Del modelo social a la invisibilización hegemónica* [Tesis doctoral, Universidad Favaloro].

Fulco, G. (2026). El modelo fantasma de la discapacidad: Entre la promesa normativa del modelo social y la invisibilización hegemónica en la Argentina.

Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente, (9). https://aidca.org/ridca9-discapacidad-y-derechos-fulco-el-modelo-fantasma-de-la-discapacidad-entre-la-promesa-normativa-del-modelo-social-y-la-invisibilizaci/
Organización Mundial de la Salud. (2022). *Informe mundial sobre la equidad sanitaria para las personas con discapacidad: Resumen*. https://www.who.int/es/publications/i/item/9789240063624

Citar: elDial DC3954

copyright © 1997 - 2026 Editorial Albrematica S.A. - Tucumán 1440 (CP 1050) - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina