

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TESIS:

La transversalidad de las perspectivas de género y de
discapacidad en los componentes del sistema de control
gubernamental argentino (2008-2023)

DIRECTORA: SUSANA CAMPARI

MAESTRANDA: MARÍA GABRIELA MOLINA



Resumen

El presente trabajo analiza la incorporación en los sistemas de control gubernamental argentino de dos perspectivas derivadas del enfoque de derechos humanos: la de discapacidad y la de género. Es relevante dar cuenta de los cambios que los organismos de control han generado en su organización y prácticas, internas y externas, a partir de la adhesión de la Argentina a las convenciones y tratados vinculados con estos temas, así como los desafíos aún pendientes en los niveles nacional y subnacional.

La adhesión a los tratados conlleva el deber de los países firmantes de garantizar el ejercicio de los derechos que proclama la legislación internacional y que los contenidos de esas pautas sean tenidos en cuenta en todas las decisiones de política pública y por todos los órganos del Estado (transversalización de la perspectiva) de allí la necesidad de evaluar la adecuación de normativas, programas, procedimientos y prácticas institucionales de los órganos de gobierno a fin de controlar su cumplimiento es parte de esos compromisos.

El marco conceptual de referencia se ha establecido a partir de los debates regionales, nacional y la normativa internacional sobre género y discapacidad

El estudio que da lugar a este trabajo es mixto, fundamentalmente cualitativo, aunque incorpora aspectos cuantitativos para el análisis del nivel subnacional, combina modalidades exploratorio-descriptivas y analíticas. El corpus de análisis se conformó por documentos de organismos internacionales vinculados al control gubernamental referidos a cuestiones de género o discapacidad y normativas propias del sistema de control argentino de los últimos 15 años orientadas a las mismas temáticas. También se analizaron manuales e instructivos para la confección de informes de auditoría vigentes y publicados en los portales web de los organismos de control de nivel nacional. Se complementó el relevamiento con una encuesta a órganos de control local y entrevistas a referentes y responsables institucionales del nivel nacional.

El producto de la investigación se centra en el análisis sistematizado acerca de la progresividad en la transversalización de las perspectivas mencionadas en el sistema de control, tanto en sus propias organizaciones, como en los instrumentos y las modalidades de realización de las auditorías sustantivas de programas y organismos que gestionan políticas estatales nacionales (2008-2023). También recoge algunas experiencias de órganos de control subnacional reconociendo logros y avances alcanzados en la materia, se identifican buenas prácticas y se definen desafíos pendientes. Los resultados se orientan a retroalimentar los procesos de incorporación de ambas perspectivas en los órganos y prácticas del sistema de control gubernamental (nacional y subnacional) en relación con los avances internacionales, a



fin de contribuir con los objetivos de mayor calidad institucional y equidad social que el enfoque de derechos persigue.

Es importante aclarar que al momento de concluir la escritura de este trabajo se produjo un cambio de gobierno en la Argentina, con una modificación significativa en la estructura orgánica del poder ejecutivo nacional. Debido a esa circunstancia algunos de los organismos mencionados dejaron de funcionar como tales el 10 de diciembre de 2023, como el Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Se entiende que estas modificaciones no invalidan el trabajo realizado y por ello se mantiene la presentación de la tesis tal como ha sido confeccionada.

Palabras clave (Código JEL de la American Economic Association):

Formulación de políticas (E6) - Coordinación de políticas (E610) – Sistema de control (Otros E690) – Enfoque de Derechos (General – Z00)



Índice

<i>Introducción</i>	5
<i>Sección: Planteamiento del tema</i>	
Cap. 1. La incorporación de perspectivas transversales del enfoque de derechos humanos en el sistema de control público argentino	7
1.1. Formulación del problema	7
1.2. Objetivos	8
1.3. Hipótesis	8
<i>Sección: Marco teórico y normativo de referencia</i>	
Cap. 2. Enfoque de derechos y perspectivas de género y de discapacidad	9
2.1. Marco general del enfoque y su vinculación con el ciclo de las políticas públicas	11
2.2. Dos perspectivas derivadas del enfoque insertas en los desafíos del control estatal	15
2.3. Las exigencias de la transversalidad de las perspectivas de género y de discapacidad en las políticas públicas	20
Cap. 3. Normativa internacional y nacional	23
3.1. Normativa y acuerdos internacionales de Derechos Humanos vinculados con temáticas de género y discapacidad	23
3.2. Marco normativo nacional	30
Cap. 4. El control en el Estado. Conceptos y situación argentina	37
4.1. Conceptos básicos sobre control público	37
4.2. Control gubernamental y valor público	44
4.3. El sistema de control gubernamental en la Argentina	47
<i>Sección: Metodología</i>	
Cap. 5. Metodología de investigación	50
5.1. Enfoque y tipo de investigación	50
5.2. Estrategia metodológica y técnicas	53
5.3. Categorías y corpus de análisis	55
<i>Sección: Resultados y hallazgos</i>	
Cap. 6. Hallazgos sobre auditorías transversales (nivel internacional)	61
6.1. Experiencias sobre auditorías de género y de discapacidad	62
6.2. Lecciones aprendidas de las experiencias de auditorías transversales	64
Cap. 7. La transversalidad de la perspectiva de discapacidad en el sistema nacional de control gubernamental argentino (2008-2023)	72



7.1. Aspectos externos para el control de la perspectiva de discapacidad	72
7.2. Aspectos internos para el abordaje de la discapacidad	84
7.3. Aportes y desafíos de la PD al sistema de control público	94
Cap. 8. La transversalidad de la perspectiva de género en el sistema nacional de control gubernamental argentino (2008-2023)	96
8.1. Aspectos externos para el control de la transversalidad de género	97
8.2. Aspectos internos para el abordaje de las desigualdades de género	108
8.3. Aportes y desafíos de la PG al sistema de control público	117
<i>Sección: Conclusiones</i>	
Cap. 9. Avances y desafíos en la transversalidad de las perspectivas de géneros y de discapacidad en el sistema de control argentino. Reflexiones y propuestas	119
9.1. Sobre aspectos externos	120
9.2. Sobre aspectos internos	132
<i>Sección: Acrónimos y siglas</i>	140
<i>Sección: Referencias bibliográficas y documentales</i>	142
Referencias bibliográficas	142
Documentos citados	144
<i>Sección: Anexos</i>	160



Introducción

Desde la reforma de 1994, las normas internacionales de derechos humanos asumen rango constitucional y conforman los parámetros fundamentales de referencia para los organismos del Estado argentino. Los organismos que conforman el sistemas de control gubernamental deben velar por el cumplimiento de cuestiones formales y normativas (transparencia, legalidad y rendición de cuentas), evaluar aspectos sustantivos vinculados con el valor público generado por los organismos de gobierno a través de la implementación de sus políticas y su relación con los recursos (eficiencia, efectividad, eficacia), y analizar los resultados que los programas obtienen vinculados con las necesidades y derechos de la ciudadanía (equidad y calidad institucional democrática). Tienen, asimismo, un papel significativo por su rol fiscalizador y su capacidad de interpelación a los órganos de gobierno acerca del cumplimiento de los mandatos de las convenciones y tratados internacionales, como de cualquier otra normativa nacional o local.

En ese marco, esta investigación pone el foco de análisis en las normativas orientadas a combatir las desigualdades que afectan a las mujeres e identidades de género no binarias y las barreras físicas, sociales y comunicacionales que afectan a las personas con discapacidad, enmarcadas en las tareas de control gubernamental. Se enmarca en las perspectivas igualitaristas de derechos humanos, que buscan transversalizar ese enfoque en todas las acciones y funcionamientos de los Estados.

El motivo de esa selección se debe, por una parte, a cierta priorización coyuntural que realiza nuestro país en la transversalidad de esas dos perspectivas, con órganos rectores constituidos en la materia, espacios o mesas de transversalización recientemente conformadas e institucionalizadas en el poder ejecutivo nacional y el involucramiento de los organismos nacionales de control en esos espacios. Por otra parte, son significativos los desarrollos teóricos, de organizaciones nacionales e internacionales y movimientos sociales que reivindican los derechos de esos sectores de población y las experiencias prácticas tendientes a transversalizar esos enfoques.

En el año 2012 tuvo lugar en República Dominicana el encuentro “Género y Transparencia en la Fiscalización Superior” de la Organización de Latinoamérica y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). Allí se elaboró la Declaración de Santo Domingo, en la cual se remarcó la necesidad de que las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) incorporen la dimensión relativa a la equidad de género, tanto al interior de las propias EFS, como en la ejecución de las auditorías gubernamentales. El objetivo se dirigía a vigilar el



cumplimiento de las Constituciones Nacionales, así como las leyes de acción afirmativa y la normativa sobre la equidad de género, en el marco de compromisos adquiridos internacionalmente por cada gobierno. En el mismo año se firmó el Memorando de Entendimiento entre la OLACEFS y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU MUJERES) para que la perspectiva de género se incorpore como un eje de la fiscalización superior. Marca la orientación de esos organismos para incorporar institucionalmente el enfoque en los sistemas de control público.

Si bien, no se ha encontrado similar evento o norma de los organismos internacionales de control para la perspectiva de discapacidad, se considera que el artículo 4.c. de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2007) conmina a la transversalización del modelo social de la discapacidad como orientación para la visibilización e incremento de la accesibilidad en las múltiples dimensiones de la vida social y para ser considerado en todo el ciclo de las políticas públicas¹.

La transversalización de perspectivas de derechos implica procesos complejos para las sociedades, en general, y para los organismos públicos, en particular. En estos últimos, incluye cambios y desafíos de carácter interno (en la propia organización, su estructura y prácticas) y externo (hacia los sectores de población o actores organizacionales con los que interactúa en cumplimiento de las funciones instituidas).

Es por ello que, dado el énfasis que las perspectivas consideradas en este proyecto han asumido en las últimas décadas como parte constitutiva del plexo normativo de derechos humanos, se requiere analizar cómo los organismos de control han generado cambios en su organización y prácticas, tanto como en los instrumentos y modalidades de realización de las auditorías para controlar el cumplimiento de dichas perspectivas.

Esas normas internacionales tienen el atributo de ordenar a los países miembros el deber de garantizar el ejercicio de los derechos que proclaman y que los contenidos de los tratados y convenciones sean considerados en todas las decisiones de política pública que se tomen y por todos los órganos del Estado. Evaluar y controlar su cumplimiento implica una mirada que atraviesa a todos los organismos y programas de gobierno, vinculada con el análisis de normativa, sensibilidad institucional, capacidad procedimental y aspectos de servicio público requeridos por cada enfoque. Para ello es importante reconocer la existencia de convergencias o diferencias en los avances de ambas perspectivas en los procesos de

¹ Análisis de situación, toma de decisiones, planificación, implementación y ejecución de acciones, evaluaciones y control.



control público y comprender estrategias implementadas, lecciones aprendidas y desafíos pendientes en el nivel nacional y subnacional.

Producir un primer documento (dado que no se registran antecedentes de este tipo) que sistematice las modificaciones implementadas por quienes deben controlar las acciones de gobierno en sus propias organizaciones y en los instrumentos y modalidades de auditoría acerca de la transversalización de las perspectivas de género y de discapacidad, podrá ser un insumo de trabajo para el análisis de los logros y avances alcanzados en la materia, superando una lógica de experiencias aisladas, difundiendo algunas buenas prácticas del sistema de control público y podrán ayudar a identificar los desafíos pendientes, a fin de profundizar la implementación de los enfoques.

Sección Planteamiento del tema, objetivos e hipótesis

Capítulo 1. La incorporación de perspectivas transversales del enfoque de derechos humanos en el sistema de control público argentino

1.1. Formulación del Problema de investigación

En las últimas tres décadas la Argentina ha consolidado un sistema integral e integrado de control gubernamental. A partir de la promulgación de la Ley N° 24.156 (1992) se robustecen las bases para el funcionamiento de los órganos de control interno y externo, tanto como las relaciones que estos establecen con las diversas jurisdicciones de la Administración Pública. Se pondera el control de legalidad, financiero, de gestión, procedimental, operativo y sustantivo, considerando criterios de eticidad, eficiencia, economía, eficacia, además de efectividad, ejecutividad, equidad y valor público, en consonancia con los debates en el ámbito internacional. Durante el mismo período también se ha enfatizado la incorporación de la normativa internacional de derechos humanos en las regulaciones propias del Estado Nacional, y en ese marco, se han verificado avances orientados a transversalizar las perspectivas de género y de discapacidad en el marco de las normas internacionales a la que ha suscripto el país. El alcance de dicha transversalidad implica a los tres poderes del Estado y los diversos organismos de gobierno, incluyendo los sistemas de control.

En ese contexto, es importante observar esfuerzos y logros en relación con las dimensiones que conlleva la transversalidad y la instalación efectiva de las perspectivas mencionadas en los órganos constitutivos del sistema de control y en las auditorías sustantivas o de programas que los mismos realizan, ya que los procesos de transversalización involucran factores internos, que hacen a la organización de las instituciones, al modo en que cada



organismo incorpora en su estructura, en su marco normativo y sus prácticas las perspectivas de referencia. Pero también implican factores externos, vinculados con la incorporación en los procesos de auditoría gubernamental (aspectos sustantivos, metodológicos y operativos, de análisis y elaboración de informes) de los contenidos definidos por la normativa y las pautas internacionales, en este caso, en materia de géneros y de discapacidad.

En ese sentido, la indagación se ha centrado en responder los siguientes interrogantes:

1. ¿Qué modificaciones se han generado en los aspectos organizativos y en las prácticas de los componentes del sistema de control público argentino como incidencia de la adhesión a los tratados y convenciones de derechos humanos relacionados con las perspectivas de género y de discapacidad?
2. ¿Qué cambios ha generado la transversalización de las perspectivas analizadas en los alcances, instrumentos, aspectos evaluados e informes de auditorías realizadas a los programas y organismos de gobierno de nivel nacional?
3. ¿Cuáles son las experiencias que manifiestan sensibilización respecto de las perspectivas de género y de discapacidad en órganos de control de nivel subnacional?

1.2. Objetivos

Objetivo general: Analizar las modificaciones en la organización interna y en las auditorías realizadas por los órganos que conforman el sistema de control gubernamental argentino en relación con los procesos de transversalización de la perspectiva de géneros y la perspectiva de discapacidad, en el marco del enfoque de derechos humanos, en los últimos quince años.

Objetivos específicos:

1. Identificar las modificaciones realizadas en los aspectos organizativos y en las prácticas del sistema de control argentino en relación con las perspectivas de discapacidad y de género establecidas por las convenciones y tratados internacionales referidos a ambas temáticas.
2. Distinguir los cambios generados por la transversalización de las perspectivas analizadas en los alcances, instrumentos, aspectos evaluados e informes de auditoría gubernamental en los últimos quince años en el nivel nacional.
3. Reconocer experiencias que manifiesten sensibilización respecto de las perspectivas de género y de discapacidad en los órganos de control de nivel subnacional.

1.3. Hipótesis

Las hipótesis orientadoras, cuya verificación ha vertebrado todo el proceso, han sido:



1. Son escasas las modificaciones derivadas de las convenciones y tratados de derechos humanos vinculados con género y discapacidad en la organización interna y las prácticas de los organismos de control gubernamental.
2. La incidencia de las perspectivas transversales de discapacidad y género en los instrumentos, informes y aspectos de evaluación considerados en las auditorías que realizan los organismos de control de nivel nacional es exigua.
3. Es posible identificar acciones orientadas a buenas prácticas en la transversalización de la perspectiva de género en algunos órganos de control de nivel subnacional. Son nulas las experiencias de modificación interna o de las prácticas de auditoría en relación con los mandatos de la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad en los órganos locales de control.

Sección Marco teórico y normativo de referencia

Capítulo 2. Enfoque de derechos y parámetros normativos

El enfoque de derechos es la combinación de un importante *corpus* de principios, reglas y estándares que componen el ámbito de los derechos humanos², desarrollado en el marco de las diversas instancias e instituciones que integran el Sistema Internacional de Derechos Humanos (en adelante SIDH). Busca contribuir con los Estados para que puedan cumplir con las obligaciones que les compete, en virtud de los mandatos incorporados en las Constituciones Nacionales, para el diseño e implementación de políticas e instrumentos de intervención que les permita incorporar el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales (en adelante DESC) y del conjunto de derechos humanos (Pautassi, 2010). Se enmarca en una primera afirmación acerca de que los derechos humanos son derechos fundamentales de los seres humanos y el gobierno de cada país los debe garantizar. Sus principios fundamentales son: universalidad, interdependencia, indivisibilidad, exigibilidad y progresividad.

El límite es que se respeten los estándares en materia de DESC, como la obligatoriedad de garantizar el contenido mínimo de los derechos, la prohibición de aplicar medidas y políticas que impliquen regresividad en los derechos garantizados y la necesidad de

² La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) ha sido el fundamento de estas normas internacionales e inspirado un conjunto importante de tratados y convenciones legalmente vinculantes para los Estados. Es el primer reconocimiento universal de que los derechos básicos y las libertades fundamentales son inherentes a todos los seres humanos, inalienables y aplicables en igual medida a todas las personas. Cada tratado, convención y organismo que conforman el sistema abordan aspectos específicos y están abocados a generar y hacer cumplir los compromisos a cada uno de los países firmantes, no solo imponer límites a las formas abusivas de uso del poder por el Estado (Abramovich y Courtis, 2006).



enmarcar en medidas progresivas de cumplimiento de derecho a todas las acciones estatales. (Pautassi, 2007, p. 12)

Se han dado diversas “generaciones” de derechos, desde los civiles, políticos (primera generación)³, sociales, culturales y económicos (segunda generación)⁴, hasta los llamados derechos de tercera y cuarta generación, vinculados con cuestiones comunitarias, solidarias y ambientales, del orden comunicacional, tecnológico y digital⁵.

En el marco de ellos procesos históricos y del devenir de nuevos conocimientos y relaciones sociales, se reconocen diversidades en las configuraciones de subjetividad que tensan en orden a una ciudadanía internacional que requiere protección y garantía universal (Raffin, 2006). Los principios de igualdad y no discriminación como parte de las bases del estado de derecho reconocen formas de expresión de la diversidad humana a las que no se debe negar la dignidad intrínseca: “todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están obligadas a acatar leyes justas, imparciales y equitativas, y tienen derecho a igual protección de la ley, sin discriminación” (ONU, 2022, p.2).

Los Estados, ante los derechos tienen obligación hacia la ciudadanía de:

- *respetar*, dado que el Estado no debe interferir en el disfrute del derecho;
- *proteger*, en tanto que el Estado debe adoptar medidas para evitar que terceros interfieran;
- *cumplir*, ya que el Estado debe adoptar medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales y otras, adecuadas para proporcionar y promover la realización del derecho, en el marco de la dialéctica distribución-reconocimiento⁶.

Los principios y estándares de derechos humanos contribuyen a reforzar la idea de un Estado obligado a la realización de derechos con deberes específicos respecto de los sectores de población en situación de mayor vulnerabilidad para el ejercicio de la ciudadanía.

Abramovich (2006) destaca que han permitido que asuntos previamente considerados

³ Estos derechos fueron los primeros en ser reconocidos legalmente a finales del siglo XVIII, orientados a asegurar la libertad de las personas y limitar la intervención de otros actores en su vida privada, así como garantizar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Los civiles más destacados son: el derecho a la vida, a la libertad ideológica y religiosa, a la libre expresión, a la propiedad. Los derechos políticos fundamentales son: el derecho al voto, el derecho a la huelga, el derecho a asociarse libremente para formar un partido político o un sindicato, etc.

⁴ Estos derechos fueron incorporados paulatinamente, como resultado de importantes luchas sociales, desde finales del siglo XIX y durante el siglo XX. Promueven igualdad real entre las personas, buscando ampliar las oportunidades y proteger las condiciones de vida para que todos puedan desarrollarse dignamente. Reconocen la acción del Estado como actor fundamental para garantizarlos. Se pueden mencionar: el derecho a la educación, el derecho a la salud, el derecho al trabajo, el derecho a una vivienda digna, etc.

⁵ Son reconocidos como derechos de cuarta generación, aunque aún están en discusión y van surgiendo a medida que el campo problemático lo requiere: Derecho de acceso a la informática y a la sociedad de la información en condiciones de igualdad y no discriminación; Derecho al uso del espectro radioeléctrico y de la infraestructura para los servicios en línea -satelitales o por vía de cable-; Derecho a formarse en las nuevas tecnologías; Derecho a la autodeterminación informativa; Derecho al Habeas Data y a la seguridad digital, entre otros.

⁶ Nancy Frasser (2006) realiza un aporte fundamental en ese sentido.



solamente insertos en los ámbitos privados o familiares se tornen asuntos políticos de la esfera de responsabilidad social y estatal, como las desigualdades de géneros o violencias en el ámbito doméstico, o la protección de derechos y desarrollo de las personas con discapacidad, o las cuestiones ambientales de los sectores productivo-comerciales, o la relación con empresas de servicios básicos como energía eléctrica o agua, entre otras. La normativa internacional impone a los Estados deberes de organización, regulación y fiscalización de prestaciones indispensables para realizar los derechos de las personas (educación, salud, reconocimiento, respeto, sostenibilidad ambiental, acceso a la información, apoyos para la remoción de barreras, etc.) considerando una mirada desde la interseccionalidad⁷ que asuma la multidimensionalidad necesaria en la búsqueda de mayores niveles de equidad efectiva.

Es importante destacar también la dimensión positiva del enfoque, que implica las llamadas “acciones afirmativas”. Ellas están orientadas hacia personas que se encuentren en posición de desventaja evidente o invisibilizada para compensar, equiparar o reconocer puntos de partida diferentes para la efectivización de sus derechos, conforme su lugar de nacimiento, posibilidades y entornos de desarrollo, contingencias y circunstancias en las cuales realizan sus vidas. Se trata de medidas progresivas y necesarias, concebidas para luchar contra las consecuencias directas e indirectas de la discriminación en el pasado y en el mismo tiempo en que, por una parte se reconocen derechos, pero por otra, se reproducen estructuras y prácticas que los cercenan o limitan para ciertos grupos poblacionales. El reto es construir políticas, organizaciones y programas públicos que enfrenten las injusticias dadas por distintas inequidades⁸ y construir condiciones de posibilidad efectiva para la realización universal de derechos en la diversidad de situaciones y personas (Giménez Mercado y Valente Adarme (2010).

2.1. Marco general del enfoque y su vinculación con el ciclo de las políticas públicas

El acceso al ejercicio de los derechos es entendido como el resultado de las relaciones sociales que se conforma en procesos de continuos avances y retrocesos, requiriendo instituciones, prácticas y procedimientos para su atención y control, los que se encuentran en

⁷ La interseccionalidad es una herramienta analítica que parte del reconocimiento de desigualdades sistémicas se configuran a partir de la superposición de diferentes factores sociales como el género, la etnia y la clase social y generan mayores barreras para el acceso y la efectivización de los derechos. Requieren que los Estados generen estrategias específicas de reconocimiento y atención.

⁸ Una atención selectiva o discriminación positiva lleva implícita la necesidad de dar un trato diferenciado cuando, por las circunstancias que afectan a un grupo en desventaja, la igualdad de trato supone coartar o empeorar el acceso a un servicio o un bien, o el ejercicio de un derecho. Este tipo de selectividad fortalece la universalización de los derechos sociales, puesto que atiende a los grupos sociales excluidos en función de sus necesidades reales. El principio de equidad considera que una distribución es justa si implica igualdad de libertades básicas para todos pero, dadas las condiciones desiguales en las que se apoya esa distribución por la llamada “lotería natural o social” en la que las personas desarrollan sus vidas, las distribuciones deben presentar diferencias en favor de los peor situados (Rawls, 1971).



permanente tensión. El enfoque de derechos humanos se constituye en parámetro para los diagnósticos (déficits de cobertura, población en riesgo, etc.), los diseños de programas y políticas públicas, las modalidades de gestión e implementación de los mismos, tanto como las consideraciones para su evaluación.

Es relevante la advertencia de Pautassi (2010) acerca de que el lenguaje de los derechos implica un valor ético y político frente a situaciones de inequidad, cuyo riesgo puede ser el uso de su retórica sin lograr satisfacer las mínimas expectativas que el enfoque implica, y ello puede ocasionar pérdida de confianza de la población, además de constituir debilidad en el sistema legal y de gestión estatal. De allí que resulte clave analizar en qué medida ciertos sectores en condiciones de desigualdad, discriminación o exclusión, son considerados e incorporados en las decisiones y procesos que llevan adelante los órganos constitutivos de la administración pública.

Específicamente, sobre la relación entre derechos humanos y procesos de formulación e implementación de políticas públicas, Abramovich (2020) destaca tres aspectos:

1) constituyen un campo de responsabilización del Estado (los derechos ayudan a definir el campo de lo público)⁹;

2) son marcos jurídicos que no solo definen en el plano teórico o formal una esfera de acción estatal, sino que también brindan un determinado enfoque o perspectiva para pensar y abordar problemas concretos;

3) definen principios que contribuyen a ordenar la manera en que el Estado interviene en los servicios públicos y sociales, establecen ciertas reglas de organización de las políticas. Por eso, las derivaciones específicas del enfoque de derechos humanos se definen como *perspectivas* para el análisis, el diseño, la implementación y evaluación de cualquier política pública, asociadas a los rasgos visibilizados, protegidos y/o promovidos particularmente por los diversos tratados, acuerdos y marcos normativos que conforman el SIDH.

Sobre el primer aspecto, el reconocimiento en las constituciones nacionales de los tratados internacionales de derechos humanos los incluye en la conformación del campo de lo público, “configuran cuestiones sobre las cuales el Estado tiene que asumir algún tipo de intervención, y por las que puede ser llamado a rendir cuentas” (Abramovich, 2020, p. 1). Son responsabilidades estatales. Los debates al respecto giran sobre la determinación acerca de qué cosas los Estados se tienen que hacer cargo en relación con ellos, qué tipo de intervenciones el Estado debe y puede

⁹ Los derechos llevan obligaciones que deben ser cumplidas, en el campo de lo público la responsabilidad estatal se pone en juego, por la cual los gobiernos deben rendir cuenta.



tener y cuáles son las responsabilidades del sector privado, de las familias, etc. Se puede asociar con los conceptos de responsabilización y responsabilidad¹⁰ que aporta Oszlak (2003).

Sobre el segundo aspecto es importante recordar que una política pública se origina en la definición de algo que tiene que ser reconocido socialmente como un problema o conflicto que requiere ser resuelto por la comunidad política, una cuestión socialmente problematizada (Oszlak, 2007). Pero la manera en que se define cada problema, conflicto o cuestión, implica diversas disputas de sentidos, dado que, su misma formulación orienta los tipos de respuesta esperables o perseguibles en el marco de las discusiones y debates en cada contexto histórico, conforme los diversos actores. En esa comprensión es posible analizar que los instrumentos para garantizar y proteger los derechos humanos implican cierta perspectiva acerca de cómo abordarlos.

El tercer aspecto refiere a principios que conforman la manera en que el Estado debiera intervenir en esas cuestiones: tipo de organización de prestaciones, institucionalidad, actores participantes, procesos de discusión para definir contenidos e implementación, producción de información, mecanismos de aseguramiento para el acceso, participación social, evaluación y responsabilización de los agentes públicos, etc. Esta noción permite comprender la idea de derechos como *reglas de organización* para realizar el principio de exigibilidad. Dichas reglas van a incidir en el diseño, la modalidad de gestión y los procesos de institucionalización de políticas públicas, tanto como en su evaluación y control. En ese marco se considera relevante la incidencia del enfoque de derechos humanos en el acceso a la información, a la participación política, condiciones de elegibilidad, registros administrativos, procedimientos, rendición de cuentas, entre otros elementos constitutivos del diseño e implementación de los programas y acciones del Estado¹¹.

Repetto (2003) define la capacidad estatal como “la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social” (p. 3). Si se reconocen los derechos humanos como valoraciones universales que promueven combinaciones

¹⁰ “Responsabilidad” es el término que propone Oszlak (2003) para referir a la “acción y objeto de responder, y no exigencia de que el sujeto lo haga, por más que el obligante pueda ejercer coerción para ello” (p.1)

¹¹ Abramovich (2020) ofrece como ejemplo un informe de la Relatora de Naciones Unidas sobre pobreza y Derechos Humanos, en el cual, a partir de un análisis de los programas de transferencia condicionada de ingresos en distintos países de la región, se trasciende la mirada meramente cuantitativa acerca de las prestaciones y se observa cómo se organizan los programas, que institucionalidad pública los sostiene, los espacios de concertación generados para la formulación e implementación de las políticas, tanto como los mecanismos de rendición de cuentas (ONU, 2009 Y 2010). El autor afirma que la evaluación es constitutiva del enfoque porque se construye a partir de esos parámetros y mecanismos, incluyendo la consulta y la participación de los actores.

(...) si tengo que evaluar el impacto discriminatorio de una política, cómo logro evaluarlo si el que tiene que evaluar escucha solo a los actores potencialmente afectados, no tiene una estrategia para escuchar a quienes además son destinatarios de la política y pueden ser potencialmente afectados por arreglos discriminatorios excluyentes, que no sean fácilmente visibles, que estén encubiertos o no se observen a simple vista, sin dato social o estadístico o encuestas cualitativas (IPPDH, 2014; en Abramovich V., Revista Electrónica del Consejo de DDHH, 2020)



óptimas entre libertad, igualdad y solidaridad (social, con el ambiente, con las generaciones futuras), se puede afirmar que el sistema de principios, tratados, convenciones y normas interpretativas de derechos humanos se constituye en parámetros evaluativos para fomentar la capacidad del Estado en el establecimiento de políticas públicas orientadas al desarrollo sostenible de los países democráticos.

Por su parte, Pautassi (2007) refiriéndose específicamente a políticas sociales, pero aplicable a políticas públicas en general, reconoce que:

es un factor clave determinar la frontera entre voluntad política y los límites de gestión. Para ello es fundamental contar con organismos de control, monitoreo y evaluación de los programas y políticas sociales dentro de la estructura estatal, así como la capacidad del Estado de implementar políticas preventivas contra la corrupción y el uso clientelar de los recursos destinados a políticas sociales. Las evaluaciones deben dar cuenta, en lo fundamental, de la cobertura y accesibilidad del conjunto de áreas sociales organizadas por el Estado, y considerar, por ejemplo, el acceso físico, la calidad de las prestaciones y la pertinencia cultural. La falta de adecuación del servicio o del sistema a la concepción cultural de los usuarios suele actuar como un obstáculo para su acceso. (p. 19-20)

Incorporar el enfoque de derechos no consiste en meras expresiones de buena voluntad, sino que implica un sistema integral y estructurado que opere para dar efectividad a las medidas comprometidas por los Estados, que fije estándares específicos aplicables a los sistemas internos de cada uno de los países. De allí que uno de los principales aportes y desafíos del campo de los derechos humanos reside en la capacidad de guiar a las instituciones con estándares y principios de actuación para fortalecer los Estados democráticos, tanto con la jurisprudencia de los tribunales para determinar el alcance de los derechos, como en los procesos de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas. Su finalidad es contribuir con el fortalecimiento de las garantías institucionales y sociales de esos derechos, de manera transversal y en diferentes instancias, otorgando visibilidad a cuestiones que las sociedades generan y en las que reproducen desigualdades y restricciones a la dignidad y autonomía de todas las personas.

La transversalidad es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las personas (desde la diversidad y en condiciones de vulnerabilidad) sean parte integral de la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y los programas económicos y sociales, de manera que las personas, desde su diversidad, puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es conseguir la igualdad en el acceso de recursos y beneficios. (Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo, 2011, p. 22)



La transversalización es la aplicación del principio de oportunidades e igualdad de trato y no discriminación a las políticas públicas, de modo que:

- se garantice el acceso a todos los recursos en igualdad de condiciones,
- se planifiquen las políticas públicas teniendo en cuenta las desigualdades existentes,
- se identifiquen y evalúen los resultados e impactos producidos en el avance de la igualdad real
- se incorpore la participación activa de los titulares de derechos, y
- se visibilicen las particularidades de situaciones y acciones del Estado en relación con sectores discriminados, estigmatizados y en situación de desigualdad, en la rendición de cuentas.

2.2. Dos perspectivas derivadas del enfoque insertas en los desafíos del control estatal

En el desarrollo histórico del SIDH se ha identificado grupos poblacionales o personas que, por alguna razón socialmente construida, se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad o desigualdad (personas con discapacidad, mujeres, identidad de género diversa, migrantes, etc.), estigmatización o discriminación. Muchas veces esas prácticas sociales, por acción u omisión, son enfatizadas o reproducidas por las instituciones, incluyendo las públicas. Ello se produce con distintos tipos de operaciones: materiales, simbólicas, institucionales. Materiales, en tanto distribuciones desiguales de recursos o invisibilidad de las particularidades de los grupos específicos al momento de su distribución, definen cuestiones que pueden significar obstáculos para su acceso y el desarrollo de la vida cotidiana (barreras físicas para ciertas funcionalidades motoras o sensoriales, por ejemplo). Simbólicas, con formas estigmatizantes y discriminatorias de trato y relación, con invisibilización de particularidades y de diversidad de identidades o de relación con el mundo circundante (por ejemplo, estableciendo como “anormal” decisiones de identidad o modos de funcionamiento mental o sensorial). Institucionales, en tanto plasmación de esas invisibilizaciones en la negación o desconsideración de las particularidades de esas poblaciones al momento de acceder y ejercer sus derechos, o desprotegiendo a las personas en prácticas violentas, tratos inhumanos, distintas formas de discriminación, etc.

En esa comprensión, se han redactado, luego del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, algunos documentos más particularizados como la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Resolución



del Consejo de Derechos Humanos sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género, entre otros.

En ese marco, este trabajo pone el foco de análisis en las normativas orientadas a la discriminación hacia las mujeres, las identidades de género y sexuales diversas y las personas con discapacidad. Como comentamos en la introducción, el motivo de esa selección se debe, por una parte, a cierta priorización coyuntural que realiza nuestro país en la transversalidad de esas dos perspectivas, con órganos rectores constituidos en la materia, espacios o mesas de transversalización recientemente conformadas e institucionalizadas en el poder ejecutivo nacional y el involucramiento de los organismos nacionales de control en esos espacios. Por otra parte, son significativos los desarrollos teóricos, de las organizaciones y movimientos sociales que reivindican los derechos de esos sectores de población y las experiencias prácticas tendientes a transversalizar esas dos perspectivas. Si bien la bibliografía sobre la perspectiva de género y su involucramiento en las organizaciones internacionales que nuclea las entidades fiscalizadoras superiores parecen tener mayor desarrollo, las preocupaciones por las diversidades funcionales y discapacidad vienen ocupando un lugar cada vez mayor en los debates por fortalecer o instalar el “modelo social de la discapacidad” que ordena la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (de aquí en más: la Convención) para todas las políticas públicas, comprometiendo al Estado y a la sociedad toda para su efectivización.

Son dos perspectivas con actores y circunstancias muy diferentes, pero que se insertan en la agenda social, en la de los organismos internacionales y de los gobiernos nacionales y locales. Ambas requieren más que la existencia de un órgano o un programa que se ocupe de los grupos que prioriza cada perspectiva, requieren, por la construcción social de la discriminación y de la reproducción de las desigualdades que interpelan, ser consideradas en todas las políticas públicas, organismos de gobierno y prácticas sociales.

2.2.a. Perspectiva de género

La perspectiva de género refiere a la consideración y análisis crítico de las condiciones, posiciones y roles socialmente construidos y asignados a las personas conforme las características biológicas asociadas al sexo de nacimiento. Desde esta perspectiva se comprende que esas condiciones, posiciones y roles atraviesan toda la vida social, económica y política, pública y privada de la población, y cuestiona la relación entre esas asignaciones con las situaciones de desventaja, desigualdad y subordinación históricamente constituidas en perjuicio de las mujeres y las personas pertenecientes al colectivo LGBTIQ⁺¹² como

¹² LGBTIQ⁺ hace referencia a Lesbianas, Homosexuales, Bisexuales, Transexuales, Intersexuales, Queer,



violatorias o inhibitorias de los derechos humanos y los principios que los conforman. Por ello, implican convenciones, tratados y definiciones que forman parte del SIDH.

La perspectiva de género (*género+* en el Manual de ONU Mujeres, 2015) es definida como una herramienta analítica y metodológica que permite integrar en una matriz de comprensión las diferentes necesidades, responsabilidades y preocupaciones de personas que se encuentran en situación de desigualdad, discriminación o exclusión por alguna condición vinculada a la identidad de género u opción sexual. Surge de reconocer que esas desigualdades están invisibilizadas y su reproducción se encuentra, generalmente, institucionalizada o socialmente poco cuestionada.

Se entiende como una forma de ver, analizar e interpretar la realidad que permite identificar cómo se construyen las relaciones de género en una sociedad determinada, los roles y estereotipos predominantes, cuáles son las necesidades de las mujeres y de los varones, u otras identificaciones, quiénes tienen menos oportunidades, cómo les afecta de manera distinta un social a resolver¹³. Inicialmente la perspectiva o enfoque de género refirió exclusivamente a la asimetría social en la relación entre mujeres y varones. Posteriormente, se incluyó una mirada “trans” y “no binaria” de ese tipo de asimetrías, incorporando el reconocimiento de diversidades de géneros y de opciones sexuales, incluyendo personas autopercebidas de manera no binaria y del colectivo LGBTIQ+, comprendiendo las desigualdades, discriminaciones y estigmatizaciones sociales a que son sometidas también esas identidades. En ese entendimiento, en este trabajo se utilizará indistintamente los términos “género”, “géneros”, “colectivo diverso”, “diversidades de género”.

La perspectiva pretende visibilizar cómo las desigualdades de géneros influyen en las oportunidades para las personas y los riesgos de discriminación e inaccesibilidad que pueden emerger en cada etapa de su ciclo de vida, de manera de revisar las condiciones y obligaciones de las sociedades y los Estados para generar posibilidades y procesos de desarrollo en el marco de relaciones equitativas y justas. En ese marco, para el análisis de las intervenciones públicas es importante tener en cuenta que la perspectiva de género no es un componente de una política,

Asexuales y otras diversidades. La finalidad de esa definición es dar visibilidad a la pluralidad humana en términos de identidad sexual y de géneros, direccionada a la reivindicación y lucha permanente por los derechos de las personas que “no encajan” necesariamente en las estructuras dominantes de la sociedad y, por lo tanto, tienen una orientación y/o identidad sexual “no normativa” y diversa.

¹³ Las desigualdades universales que hacen que las mujeres estén menos presentes en los diferentes ámbitos de poder, ganen salarios más bajos que los hombres, y sean más proclives a la pobreza y exclusión social además de a sufrir una violencia estructural y específica por el mero hecho de ser mujeres. A esa situación se la considera desigualdad de carácter sistémico y estructural y se traduce en criterios “naturalizados” por los que se conforman estructuras sociales, políticas y organizativas concebidas con una idea desigual de cuáles deben ser los roles de género. De esa manera reproducen y mantienen dichas desigualdades. (Bustelo, Espinosa, Faúndez, & Weinstein, 2015)



programa o proyecto, sino que es un proceso transversal a todo el ciclo de vida los mismos y de los modos de organización de las áreas del Estado, que busca evitar la reproducción de condiciones de desigualdades y potenciar la capacidad de acción afirmativa para la efectivización de los derechos de la población en las situaciones de diversidad en las que se encuentran. La perspectiva se constituye en una herramienta que permite producir conocimientos integrales y multidimensionales para la toma de decisiones y valoraciones en todo el ciclo de las políticas, cuyo cumplimiento debe ser evaluado y controlado en los aspectos vinculados con la acción, el permiso y la omisión de la actividad estatal.

La transversalización de la perspectiva de género no consiste en simplemente añadir un "componente femenino" ni un "componente para minorías sexo-genéricas" a una actividad existente. Implica aumentar la participación de las mujeres y géneros diversos, la visibilización de sus particularidades en cada contexto social específico e incorporar la experiencia, el conocimiento y los intereses de las poblaciones específicas en el diseño, implementación, seguimiento y control de los programas y acciones públicas. Ello interpela las evaluaciones acerca de la inclusión de esa perspectiva en el modo en que se define el lenguaje y la comunicación, la información que se considera y se produce y la consideración de las particularidades y necesidades específicas de varones, mujeres y LGBTIQ+ en la formulación de objetivos, estrategias o procedimientos. La Comunidad Mujer afirma: “Al elaborar y ejecutar un proyecto con perspectiva de género es importante considerar estas diferencias, ya que los objetivos del proyecto podrían no cumplirse para todas las personas por igual” (2018, p. 7).

Es frecuente encontrar la creencia de que para que un proyecto incorpore perspectiva de género tiene que estar dirigido sólo a mujeres o a personas LGBTIQ+. Sin embargo, es posible analizar programas dirigidos a esas poblaciones que no necesariamente incorporan el enfoque de derechos ni la perspectiva de géneros. La adhesión a la perspectiva de género (PG en adelante) implica considerar las necesidades y diferencias que las personas presentan y las barreras de la sociedad para el pleno ejercicio de los derechos. Ello implica, además, instancias de participación de los propios grupos poblacionales en las soluciones a los problemas que les afectan. La consideración del enfoque de derechos y la perspectiva de diversidad de géneros son pertinentes no solamente en proyectos cuyo desafío principal sea abordar la igualdad de ciertas oportunidades o distribución de bienes y servicios, sino que debe interpelar cualquier tipo de iniciativa, ya sea ambiental, deportiva, urbana, socio-productiva; pues todas las acciones dirigidas a un colectivo afectarán de distintas formas a cada persona y grupo poblacional particular.



Para el control, fundamentalmente sustantivo de políticas sociales, pero en general de todas aquellas que puedan afectar o considerar personas en sus procesos, resultados o impactos, es relevante la mirada interseccional. Las intervenciones que se dirigen a una desigualdad concreta pueden no ser neutrales hacia otras desigualdades. Por ejemplo, al promover una mayor igualdad entre mujeres y varones puede estar discriminándose a su vez a mujeres con diversidad étnica, migrantes, mayores o transgénero. Pueden acabar marginando a algunas personas al reproducir los mecanismos de poder o barreras de acceso existentes, o reforzar ciertos privilegios y exclusiones que emergen cuando no se presta suficiente atención a personas y colectivos que se encuentran en el punto de intersección entre distintas desigualdades. El punto de vista de la complejidad implica reconocer la multidimensionalidad de la realidad como fundamento de las decisiones estratégicas de política pública. Ello incluye la interseccionalidad como dimensión ineludible en los análisis situacionales para la toma de decisiones, así como en las evaluaciones de resultados e impactos.

2.2.b. Perspectiva de discapacidad

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad expresa el compromiso que asumen las sociedades y los Estados con el objetivo de contribuir a mejorar la equidad y accesibilidad impulsando la ciudadanía plena de las personas con discapacidad (de aquí en más PCD¹⁴). Define a la discapacidad como una categoría relacional, vinculada con la accesibilidad de y en los entornos donde las personas se desarrollan. Promueve un modelo llamado “social” o “perspectiva de discapacidad”. Reconoce las barreras que las sociedades generan a algunas personas para participar en igualdad de condiciones con las demás por sus diversos funcionamientos corporales, mentales, capacidades sensoriales, etc.

Abramovich (2020) afirma que los marcos normativos vinculados con la Convención, que tiene rango constitucional, y la legislación complementaria, como la ley de salud mental o el nuevo código civil y comercial, organizan un enfoque particular de la temática que es el “modelo social de la discapacidad”, contrapuesto al “viejo modelo tutelar y medicalista que se centraba en la discapacidad como problema médico biológico y ofrecía como respuesta central la incapacitación y el consiguiente desplazamiento de la autonomía en manos de un agente tutor o representante” (p.4). El autor reconoce que la idea central consiste en que las PCD son titulares de derechos, cuya autonomía tiene que ser plenamente respetada y que “solamente puede restringirse

¹⁴ Desde la Convención Internacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad se estableció que el término adecuado para referirse a ese grupo de población es Persona en Situación de Discapacidad o Personas con Discapacidad, adoptándose la sigla PCD como forma abreviada en los documentos habituales. (OEA, 2021; Gob.de Chile, 2022; ANDIS, 2022)



la capacidad jurídica en casos extremos cuando no es imposible apoyar decisiones autónomas de las propias personas” (p.5). Así, esta perspectiva se enmarca en el enfoque de derechos porque reconoce la dignidad y evita el desplazamiento de la autonomía de la persona.

Desde esta posición, la asunción de la problemática y la efectivización de los derechos de las PCD centra su atención en la detección y eliminación de barreras (físicas, comunicacionales, actitudinales) que el entorno les impone y constituyen vulneraciones de derechos humanos. (Martinez y Méndez, 2016). La Convención define como objetivos: accesibilidad al entorno (físico, social, económico y cultural), a la salud, a la educación, a la información y a las comunicaciones (Art. 2), mostrando una visión integral e integradora.

Tener en cuenta las diversidades funcionales y sensoriales de todas las personas es central al momento de diseñar políticas públicas que pueden directa o indirectamente incluirlas o afectarlas. Considerar los medios de acceso es uno de los primeros aspectos a contemplar para que el ejercicio del derecho pueda ser efectivo. Ello implica identificar las barreras y el reconocimiento de las diversas particularidades de las personas, así como las adecuaciones y ajustes razonables requeridos en un marco orientativo de diseños universales.

Las políticas, programas y acciones de gobierno, para ser respetuosos de los derechos humanos, transversalmente deben asumir los desafíos de esta perspectiva amplia desde las instancias de diagnóstico, considerando las barreras que enfrentan ciertos funcionamientos de las personas o situaciones de discapacidad para su acceso; en la planificación, visibilizando la existencia y necesidades de las PCD desde el “modelo social”, los ajustes razonables y apoyos necesarios para que puedan ser efectivos los resultados y tener impactos positivos en términos de desarrollo progresivo de la autonomía y la participación social. Mientras que, en términos de evaluación, la transversalización de la perspectiva implica revisar como se registra y se expone la información, cuáles son los criterios de evaluación, los mecanismos de comunicación y la disposición a rendir cuentas del cumplimiento de los mandatos de la Convención.

2.3. Las exigencias de la transversalidad de las perspectivas de género y de discapacidad en las políticas públicas

Analizar el nivel de transversalización de las perspectivas implica tener en cuenta dos ejes: uno interno, vinculado con la cultura organizacional y la estructuración de sus prácticas, y otro externo, asociado a los modos de vinculación con la ciudadanía y con otras instituciones. En ambos ejes, se pueden identificar elementos a través de los cuales se efectivizan los procesos:

- **Conocimientos:** reconocimiento explícito sobre la normativa, términos y nociones que hacen a la perspectiva de géneros y de discapacidad (modelo social) expresados en las políticas y



prácticas institucionales en comparación con las definidas por el plexo constitucional, la normativa internacional y los órganos rectores locales, en aspectos referidos a acciones afirmativas, trato y consideración, comunicación, datos e información, etc.

- **Actitudes:** conciencia de la organización que genera y lleva adelante la política o programa acerca de las desigualdades de géneros y las barreras para personas con discapacidad, sensibilidad a las diferencias y la importancia de integrar aspectos de justicia de géneros y de accesibilidad para PCD en el trabajo interno de la organización y en los programas, objetivos y modalidades de implementación que promueven.
- **Capacidades:** supuestos básicos y competencias de agentes y nivel dirigenal para comprender y visibilizar las necesidades y los intereses de las mujeres, los varones, las diversas identidades de géneros, las personas con discapacidad y sus entornos, que se reflejan en los análisis básicos y en las estrategias de implementación de las acciones que implementa el órgano.
- **Instrumentos:** herramientas normativas y modalidades operativas que consideren y no invisibilicen las particularidades de las personas a las que refiere cada perspectiva. Por ejemplo: cupos o proporciones de prestaciones o servicios que llevan adelante los programas que prioricen mujeres, personas con identidad de género o sexual diversas, personas con discapacidad; apoyos para PCD o ajustes razonables de las prestaciones; adecuaciones del lenguaje o las imágenes institucionales para que no sean estigmatizantes o discriminatorias; formularios de inscripción respetuosos de la diversidad; comunicación al público con criterio de accesibilidad para personas sordas, ciegas, neurodivergentes, etc.; mecanismos de consulta o participación de organizaciones de PCD en los ajustes o apoyos requeridos para la implementación de determinado programa, a fin de que pueda ser accesible para personas con distintos tipos de discapacidad.

Una idea central para los análisis que pretende este trabajo refiere a la no neutralidad de las políticas y sus modalidades de implementación en relación con las diversidades de las poblaciones a las que dirigen su accionar. Necesariamente, los modos de priorizar, de comunicar, de ejecutar o de evaluar dichas políticas, refieren a una idea normativa de personas y a cierta comprensión de sus características. A partir de esas interpretaciones se definen las modalidades de acceso y los criterios de elegibilidad y desarrollo de las actividades en relación con los programas (se consideran las necesidades y demandas de todas las personas o se restringen a una visión uniforme de sujeto, centrando a una oferta simplificada las prestaciones o servicios que ofrecen los programas). Por eso es importante la transversalidad de perspectivas que operen concitando conciencia, democratizando las normas que rigen constitucionalmente y propiciando conductas sociales e institucionales acordes y una función proactiva del Estado en orden a remover obstáculos que impiden a ciertos



sectores ejercer en pie de igualdad con otros los derechos humanos básicos. Implica una mirada multidimensional y multisectorial de la desigualdad y de lo que Fraser (2018) llama “comunidades bivalentes”: aquellas que sufren injusticias distributivas y de reconocimiento.

La arquitectura conceptual de las PG y PD para el análisis de las políticas públicas y el control de su cumplimiento, implica tener en cuenta:

- √ El reconocimiento de un desigual acceso a la satisfacción de necesidades y efectivización de derechos de personas que presentan ciertas características (mujeres, personas que se autoperciben fuera de los estereotipos de género, personas que presentan algún tipo de discapacidad, pertenecen a comunidades territorial o identitariamente marginadas) en las sociedades en las cuales se desarrollan. Ello requiere políticas públicas que partan de la visibilización de esa situación, generen acciones afirmativas y promueva arreglos institucionales para su seguimiento y control permanente
- √ La sensibilidad a las cuestiones de discapacidad o de género y diversidad por parte de las organizaciones en su propia estructura y cultura organizacional, tanto como en las acciones que dirige hacia el exterior de las mismas en cumplimiento de su misión y objetivos.
- √ En el diseño e implementación de las políticas, si no se reconocen las desigualdades de base y de contexto socialmente situado en el que se desarrollan los programas y acciones de gobierno, los mismos pueden reproducir o exacerbar las discriminaciones. Ello no refiere solamente a generar programas o acciones destinadas a las personas en situación particular, sino que el enfoque se transversalice en todos los programas y acciones estatales, evaluando riesgos de impactos no deseados en términos de reproducción de desigualdades.
- √ Las oportunidades, prestaciones y servicios que produce el Estado deben tender, siempre y transversalmente, a la erradicación de cualquier forma de desigualdad y discriminación como parámetro básico e ineludible. Ello implica incluir ese supuesto no solamente en los bienes que se distribuyen, sino en todo el proceso de producción, implementación, evaluación y control de la política pública, comprendido en tanto acciones u omisiones en relación con los parámetros contenidos en las perspectivas de género y diversidad.
- √ Los medios y formas de comunicación de los programas y prestaciones públicas, las modalidades de acceso efectivo, el trato de las y los agentes a las ciudadanías específicas y la comprensión de sus diversos puntos de partida, los valores y compromisos efectivos con los procesos igualitarios de la cultura organizacional.
- √ La existencia y calidad de la información diferenciada para reconocer distintos grupos destinatarios de las políticas pública, entre muchos otros aspectos metodológico-



operativos son vitales para reducir la discriminación por invisibilización y fomentar el compromiso con la igualdad en la diversidad.

Capítulo 3. Normativa internacional y nacional

En este capítulo se pretende introducir al marco normativo vinculado con los avances de las perspectivas de género y de discapacidad. Se mencionan inicialmente los pactos y convenciones de Derechos Humanos que han tenido impacto en la legislación argentina. También se hace referencia a los Objetivos de Desarrollo Sostenibles que inciden en la gestión de los gobiernos y exhortan a todos los países del mundo para su cumplimiento. Finalmente, se identifican y comentan las normas nacionales destacadas en relación con las perspectivas en estudio.

3.1. Normativa y acuerdos internacionales de Derechos Humanos vinculados con temáticas de género y discapacidad

Desde mediados del siglo pasado diversos acuerdos, hitos y normativas internacionales fueron generando la incorporación de las problemáticas vinculadas con la desigualdad social en las agendas gubernamentales. Conforman un plexo legal que exige a los Estados su consideración en el diseño, implementación, evaluación y control de políticas públicas. Constituyen mandatos que asumen el dinamismo de la historia y están en constante revisión. En ese marco, las Entidades Fiscalizadoras Superiores y los órganos de control gubernamental también deben adecuar sus principios, lineamientos y modalidades de trabajo.

La Organización de Naciones Unidas en el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1945) establece que “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana” e insta a los Estados miembros a tomar las medidas necesarias para la progresiva aplicación y efectividad de los derechos definidos por la Asamblea General. A partir de esa Declaración, se siguieron pactos, convenciones y tratados que representan acuerdos internacionales sobre condiciones básicas para la paz, regulaciones para la realización de intercambios entre países y reconocimiento de derechos fundamentales de las personas que deben ser protegidos y promovidos. El devenir de esas condiciones básicas, regulaciones y reconocimientos acompaña el dinamismo de la historia, por eso van creando nuevas obligaciones y exigiendo modificaciones en las prácticas institucionales.

Desde la posguerra, se produjeron tratados que condenan internacionalmente la violación o degradación de la vida humana y el genocidio (Convención y sanción del delito de genocidio



1948), la tortura y los tratos degradantes (Convención contra la tortura y otros tratos o penas, crueles, inhumanos o degradantes, 1984), la desaparición forzada de personas (Convención interamericana sobre desaparición forzada de personas, 1994) y toda forma de discriminación (Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1965 y modificatorias). También se enfatizaron los derechos positivos vinculados con las dimensiones económicas, sociales y culturales que hacen a la vida humana (Pacto internacional de Derechos económicos, sociales y culturales, 1966; Carta de la Organización de los Estados Americanos, 1967; Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica, 1969).

A su vez, se fueron reconociendo situaciones de ciertos grupos sociales que requieren ser particularmente protegidos y sus derechos promovidos por encontrarse en condiciones estructurales de desigualdad¹⁵.

3.1.a.Referidos particularmente a género

En 1963 la Asamblea General de las Naciones Unidas solicita a una comisión que consolide los esfuerzos normativos previos en materia de derechos y equidad de género y elabore una Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer, la que se aprobó en 1967. Como antecedentes se citaron la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (ONU, 1953), la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada (ONU, 1957) y la Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios (1962). También se tuvo en cuenta el Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor (OIT-Res N°100, 1951) y el Convenio sobre la discriminación en el empleo y ocupación que establece que ninguna persona puede ser discriminada en su empleo u ocupación por motivos de raza, condición social, y sexo, entre otros rasgos (OIT-Res. N°111, 1958). Esos acuerdos constituyeron las primeras normas internacionales relativas a los derechos de la mujer y los inicios de ciertos reconocimientos por parte de los Estados parte a las desigualdades de género.

¹⁵ A partir de esos reconocimientos específicos se establecieron convenciones y resoluciones vinculadas con las mujeres (Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer -CEDAW-, 1979; Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer - Belém Do Pará-, 1995), con los niños y las niñas (Convención sobre los Derechos del Niño, 1989), con las personas con discapacidad (Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2006), con las minorías sexogenéricas (Resolución del Consejo de Derechos Humanos 32/2 sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género, 2016; Res. 41/18 sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género, 2019), con los migrantes (Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, 1990), entre otros.



En 1979 se conformó la piedra angular de los acuerdos posteriores en relación con la temática de derechos de las mujeres, la CEDAW¹⁶ (por sus siglas en inglés). Mediante ese instrumento, jurídicamente vinculante, los Estados partes condenan las diversas formas de discriminación hacia las mujeres y se comprometen a definir “en las esferas políticas, social, económica y cultural todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer”. Su protocolo facultativo, en 1999, introdujo el derecho de presentar una demanda para las mujeres víctimas de discriminación. Por su parte la (OIT), a través del Convenio sobre trabajadoras y trabajadores con responsabilidades familiares (Res. N°156, 1981) avanza en el reconocimiento de que todas las trabajadoras con responsabilidades familiares tienen derecho a protección especial y a no ser discriminadas por esa condición

Pocos años después la Declaración de Viena (1993) logró impugnar la artificial jerarquía que entonces parecía darse a los derechos civiles y políticos por sobre los derechos sociales, económicos y culturales y reconocer de manera indiscutible que los derechos de la mujer son derechos humanos. Así se inicia un proceso que se fue consolidando en términos de reconocimiento de derechos con la aprobación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Programa de Acción de Naciones Unidas (1994) como guía para el accionar nacional e internacional en el campo de la población y el desarrollo a veinte años, enfatizando la relación indisoluble entre la satisfacción de las necesidades de todas las personas dentro del marco de estándares de derechos humanos

En el mismo año, en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará, define la violencia contra las mujeres y determina que es una violación de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. También establece el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia. Enfatiza en las responsabilidades de los Estados Parte en la protección y promoción de los derechos de las niñas y mujeres de la región, exhortando a tomar las medidas necesarias para prevenir y erradicar la violencia hacia ellas.

Otro hito fundamental en relación con las conquistas de derechos de las mujeres y responsabilidades de los Estados es la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995) en la que se aprobó la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Renovó el compromiso de la comunidad internacional con los objetivos de la igualdad entre los sexos, el desarrollo y la paz para todas las mujeres. Es la primera vez que se posiciona la transversalidad de género y

¹⁶ Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer. Más de 185 países firmaron en el 34 período de sesiones de ONU participaron en la Convención en 1979.



el empoderamiento de las mujeres como estrategias. En esta Declaración los Estados reafirman el compromiso de defender los derechos y la dignidad humana intrínseca de las mujeres y los hombres (8) y de promover la potenciación del papel de la mujer y su adelanto (11 y 12). Manifiestan el convencimiento acerca de que “es indispensable diseñar, aplicar y vigilar, a todos los niveles, con la plena participación de la mujer, políticas y programas de desarrollo efectivos, eficaces y sinérgicos, que tengan en cuenta el género, y contribuyan a promover la potenciación del papel y el adelanto de la mujer” (19). y que para ello se deben adoptar las medidas que sean necesarias para eliminar todas las formas de discriminación y violencia contra las mujeres y las niñas, y los obstáculos a la igualdad de género.

La Plataforma de Acción define “esferas decisivas de especial preocupación”. En el objetivo 5 claramente plantea incluso aspectos financieros para que la Plataforma tenga éxito: se necesitará el empeño decidido de los gobiernos, las organizaciones internacionales y las instituciones a todos los niveles (...) una dedicación a la igualdad de derechos, la igualdad de responsabilidades y oportunidades y la participación en pie de igualdad de mujeres y hombres en todos los órganos y procesos de adopción de políticas nacionales, regionales e internacionales, y el establecimiento o el fortalecimiento de mecanismos a todos los niveles para el proceso de rendición de cuentas a las mujeres del mundo. (Capítulo 1, objetivo 5)

En los párrafos citados se observa que, además de introducir elementos vinculados con las responsabilidades gubernamentales, incluyen la vigilancia, el control y la rendición de cuentas sobre las medidas y avances en la igualación entre varones y mujeres, la potenciación de las capacidades y generación de oportunidades, así como la reducción de discriminación de violencias hacia las mujeres y las niñas, con la participación activa de sus organizaciones en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, como compromisos de los Estados partes.

Por otra parte, en concordancia con la Declaración de Beijing y en orden a la agenda internacional de la igualdad, la Declaración de los Objetivos del Milenio (ODM) en el año 2000 promueve la “igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer”, destacando en el diagnóstico: la falta de visibilización de la feminización de la pobreza, la no incorporación de la lucha contra la violencia de género, el abordaje de la salud materna sin incluir la salud sexual y reproductiva de las mujeres.

En 2015 la ONU produce una Declaración política con ocasión del vigésimo aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (59ª CSW) que implica el reconocimiento de la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los problemas cruciales pendientes para el desarrollo sostenible sobre la consecución de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas



las mujeres y las niñas. En la Agenda de desarrollo post 2015 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) la igualdad de género se posiciona como un objetivo específico y como transversal en el resto de objetivos.

En relación con la agenda de género define el ODS 5: “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”. Considera que la igualdad de género no solo es un derecho humano fundamental, sino que es uno de los fundamentos esenciales para construir un mundo pacífico, próspero y sostenible, y establece indicadores específicos a lograr por los países, los que son objeto de auditorías específicas.

Además, la agenda de género y sus interseccionalidades se asocia el ODS 10: *Reducción de las desigualdades*. Pondera la asistencia y atención a las poblaciones con mayores vulnerabilidades. En ese sentido, las PCD, además de las minorías de género y disidencias, son particularmente alcanzadas por ese objetivo, al igual que por el ODS 3: *Salud y Bienestar*. Busca garantizar una vida sana y promover el bienestar integral¹⁷ en todas las edades es considerada una condición esencial para el desarrollo sostenible y para el de cada vida humana, de su potencial y posibilidades. Tienen en común el ODS 16: *Paz, justicia e instituciones sólidas*. Orienta a la efectivización de los Derechos Humanos, el acceso universal a la justicia y la construcción de instituciones responsables y eficaces a todos los niveles. El sistema de control público debe asumir compromisos en ese sentido.

Si bien los ODS no constituyen normativa, son orientaciones a las que suscriben los países adheridos e implican el seguimiento de metas e indicadores específicos. De ese modo, imprimen prioridades a las políticas públicas y han sido la base de discusión y de realización de auditorías específicas. En el marco de este trabajo es destacable que, aunque las cuestiones fundamentales vinculadas con la igualdad de género se centralizan en el ODS 5, se proponen metas con enfoque de género en la mayoría de los ODS, transversalizando la perspectiva.

En clave de diversidad de género, un hito internacional fundamental son los Principios de Yogyakarta (2007). Establecen los criterios sobre la aplicación de la legislación internacional de los derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género. En 2017 se actualizan en el documento Principios de Yogyakarta +10.

Por otra parte, la Resolución del Consejo de Derechos Humanos 32/2 (2016) establece normativa que enfatiza la protección contra la violencia y contra la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género e insta a los Estados a garantizarla. Así expande y

¹⁷ Salud y bienestar integral es un concepto superador de lo meramente médico o asociado al binomio salud-enfermedad e integra dimensiones educativas, de condiciones de hábitat y vivienda, acceso a posibilidades de desarrollo personal autónomo, acompañamiento y vínculos afectivos, etc.



completa la perspectiva de género en su transversalidad al diseño, implementación, evaluación y control de políticas públicas. En el mismo año, en el marco de los derechos laborales, la OIT aprobó el Convenio 190 sobre la Eliminación de la Violencia y el Acoso en el mundo del trabajo. Además de definir los conceptos y compromisos de los Estados, amplía la división sexual y visibiliza situaciones de género que expresan formas denigrantes de desigualdad. Establece que la expresión violencia y acoso por razones de género, designa la violencia y el acoso que van dirigidos contra las personas por razón de su sexo o género, o que afectan de manera desproporcionada a personas de un sexo o género determinado, e incluye el acoso sexual (p.2) Explicita que los Estados deben adoptar estrategias integrales y aplicar medidas para prevenir y combatir la discriminación, la violencia y el acoso por motivos de género en todos los ámbitos.

3.1.b. Referidos particularmente a discapacidad

Las convenciones y tratados internacionales precitados al inicio de este capítulo reconocen la dignidad y el valor intrínsecos de la persona humana, condenan genocidios, desapariciones, tratos denigrantes, violencias y discriminaciones y establecen derechos sociales, económicos, culturales y políticos para todas las personas. No obstante, algunos hitos y normas internacionales particulares refieren específicamente a las personas con discapacidad debido al reconocimiento de las condiciones de desigualdad estructural en que se encuentran.

Uno de los más relevantes ocurrió en Guatemala (1999), cuando la Organización de Estados Americanos (OEA) suscribió la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las PCD. Establece que las personas con discapacidad tienen los mismos derechos humanos y libertades fundamentales que otras personas; y que estos derechos, incluido el de no verse sometidos a discriminación fundamentada en la discapacidad, emanan de la dignidad y la igualdad que son inherentes a todo ser humano.

El documento menciona antecedentes normativos: el Convenio OIT 159 sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas, la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental (AG.26/2856, 1971), la Declaración de los Derechos de los Impedidos de las Naciones Unidas (Res. N° 3447,1975) y el Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Res. 37/52, 1982), el Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" (1988), que además de ratificar derechos de distinta índole para todas las personas, en su artículo 18 establece consideraciones particulares para la "protección de los minusválidos" orientadas a formular programas específicos, formación y apoyo especial a las familias, inclusión en los planes de



desarrollo urbano y estimular las organizaciones para que puedan desarrollar una vida plena. También se mencionan los Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y para el Mejoramiento de la Atención de la Salud Mental (AG.46/119, 1991), la Declaración de Caracas de la Organización Panamericana de la Salud, la Resolución sobre la Situación de las Personas con Discapacidad en el Continente Americano (AG/RES. 1249 (XXIII-O/93), las Normas Uniformes sobre Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (AG.48/96, 1993), en las que se establecen medidas que potencien la igualdad de participación y de acceso efectivo a derechos sociales como obligaciones de los Estados que también deben supervisar, evaluar y controlar la Declaración de Viena y el Programa de Acción (157/93) para que los Estados parte tomen medidas, adecuen sus políticas y controlen su aplicación. En los artículos 63 a 65 de esta última, promueven acciones concretas para garantizar la igualdad de oportunidades y suprimir “los obstáculos socialmente determinados” para eliminar “cualquier discriminación directa u otro trato discriminatorio negativo”.

En la región se destaca la Resolución sobre la Situación de los Discapacitados en el Continente Americano (AG/RES. 1356 (XXV-O/95) y el Compromiso de Panamá con las Personas con Discapacidad en el Continente Americano (AG/RES. 1369 (XXVI-O/96), en los que se intensifican los compromisos con la defensa y promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad y las exhortaciones a los Estados parte para que mejoren los servicios e incrementen las oportunidades equitativas para las PCD en salud, educación, empleo, etc.

El hito más importante en reconocimiento de la discapacidad y los derechos de las PCD a nivel internacional es la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas (2006) Los Estados parte asumen la obligación de promover, proteger y garantizar el pleno disfrute de los derechos humanos de las personas con discapacidad y garantizar que gocen de plena igualdad ante la ley, eliminación de barreras y erradicación de toda forma de discriminación. Es destacable que establece, además de los acuerdos y principios básicos de derechos humanos, las definiciones fundamentales sobre discapacidad, ajustes razonables, diseño universal, barreras y limitantes sociales, comunicacionales, físicos y funcionales que los entornos generan a las personas para la accesibilidad, el desarrollo y la vida independiente.

Sobre discapacidad en los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (en adelante ODS) no hay menciones específicas, pero pueden encontrarse aspectos relacionados en la no discriminación, la orientación hacia la población más vulnerable, la promoción de mayores niveles de igualdad, de participación social y de bienestar integral como horizonte para la edificación del andamiaje institucional eficaz y democrático.



3.2. Marco normativo nacional

Desde la reforma de 1994, la Constitución de la Nación Argentina establece en el artículo 75, inc. 22 que los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. Así. Los tratados Internacionales de Derechos Humanos adoptan rango constitucional y son parte de la arquitectura normativa nacional. En el inciso 23¹⁸ del mismo artículo destaca la particular consideración de aquellos referidos a los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad.

3.2.a. Referido a la perspectiva de género

Previo a la mencionada reforma constitucional, algunas leyes nacionales reconocen y aprueban pactos y convenciones de derechos humanos que conforman el marco normativo hacia mayores niveles de igualdad de género. La Ley N° 23.054 aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos del Pacto San José de Costa Rica (1984), la Ley N° 23.179 (1985) hace lo mismo con la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer. y la Ley N° 24.632 (1996) aprueba la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Convención de Belem do Pará.

En el ámbito nacional, la Ley N° 26.485 (2009) de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales refuerza la lucha contra la violencia hacia las mujeres y se fortalece el ejercicio de sus derechos y su empoderamiento. Comprende a los tres poderes del Estado y tiene como objetivo promover y garantizar: la eliminación de la discriminación entre mujeres y varones en todos los órdenes de la vida; el derecho de las mujeres a vivir sin violencia; acciones para sensibilizar, prevenir, sancionar y erradicar discriminaciones y violencias hacia las mujeres en cualquier ámbito y modo de manifestación; desarrollo de políticas públicas de carácter interinstitucional sobre violencia contra las mujeres; remoción de patrones socioculturales que promuevan y sostengan desigualdad de género; acceso a la justicia y asistencia integral a las mujeres que padecen violencia en ámbitos privados públicos. A partir de la misma, se generaron dispositivos y programas nacionales orientados a prevenir, asistir y proteger a las mujeres víctimas de violencia de distinto tipo en el ámbito doméstico, pero también laboral, social e institucional. También es relevante que en su artículo 7 d. expresa: “la adopción del principio de transversalidad estará presente en todas las medidas, así como en la ejecución de las disposiciones

¹⁸ Inc.23. “Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad.”



normativas articulando interinstitucionalmente y coordinando recursos presupuestarios”. Esa visión integral y transversal exige permanente vigilancia para garantizar su plena ejecución.

Completando los dispositivos de transversalización, la Ley N° 27.499 (2019, Ley Micaela) obliga a todas las personas que trabajan en los 3 poderes del Estado Nacional a recibir capacitaciones en temas de género y violencia contra las mujeres. Los contenidos de esas capacitaciones se constituyen en parámetros de mínimos esperables en la gestión de las políticas públicas y son aplicables al sistema de control público nacional. Por su parte, la Ley N° 27.580 (2020) aprueba el Convenio sobre la Eliminación de la Violencia y Acoso en el Mundo del Trabajo, aplicable al ámbito público como privado y la Decisión Administrativa (DA) JGM N° 1012/2021 aprueba el Protocolo marco para el abordaje de las violencias por motivos de género en el sector público nacional.

Complementa el plexo normativo de reconocimiento del abanico que las diversidades de género la Ley N° 26.743 (2012), llamada de Identidad de género. La misma permite modificar el nombre, la imagen y el sexo registrado en los documentos. También incluye la garantía pública para la realización de esos cambios, incluyendo la cobertura de la obra social respecto de intervenciones quirúrgicas y tratamientos.

Es relevante el espíritu de la ley para cualquier esquema de información, construcción de elegibilidad y trato en el funcionamiento interno de la Administración Pública como en la implementación de las políticas públicas que gestiona cualquier organismo. A través del Decreto 476/2021 se define cómo tratar la identidad de género en el DNI y el pasaporte y se admite la x para indicar el sexo, a partir de lo cual, se incorpora esa categoría en los diversos formularios y sistemas de información vigentes debiera ser contemplada.

En sentido del reconocimiento a través del lenguaje y las denominaciones, es importante destacar la Guía (Re) Nombrar, para una comunicación con perspectiva de género que fue realizada por el MMGyD y publicada en el sitio oficial (2020). Dicha guía ha sido un instrumento utilizado por la APN y consultado por los organismos de control, como se verá en capítulos posteriores.

En orden a los derechos laborales y las diversidades de género, la Ley N° 27.636 (2021) promueve el acceso al empleo formal para personas travestis, transexuales y transgénero, establece medidas de acción positiva orientadas a lograr la efectiva inclusión laboral de dichas, con el fin de promover la igualdad real de oportunidades en todo el territorio de la República Argentina. En el art. 5 determina la inclusión laboral en el Estado nacional definiendo un cupo no inferior al 1% de la totalidad del personal y establece principios de no discriminación y protección contra el desempleo por motivos discriminatorios o de identidad de género y/o su expresión (art.

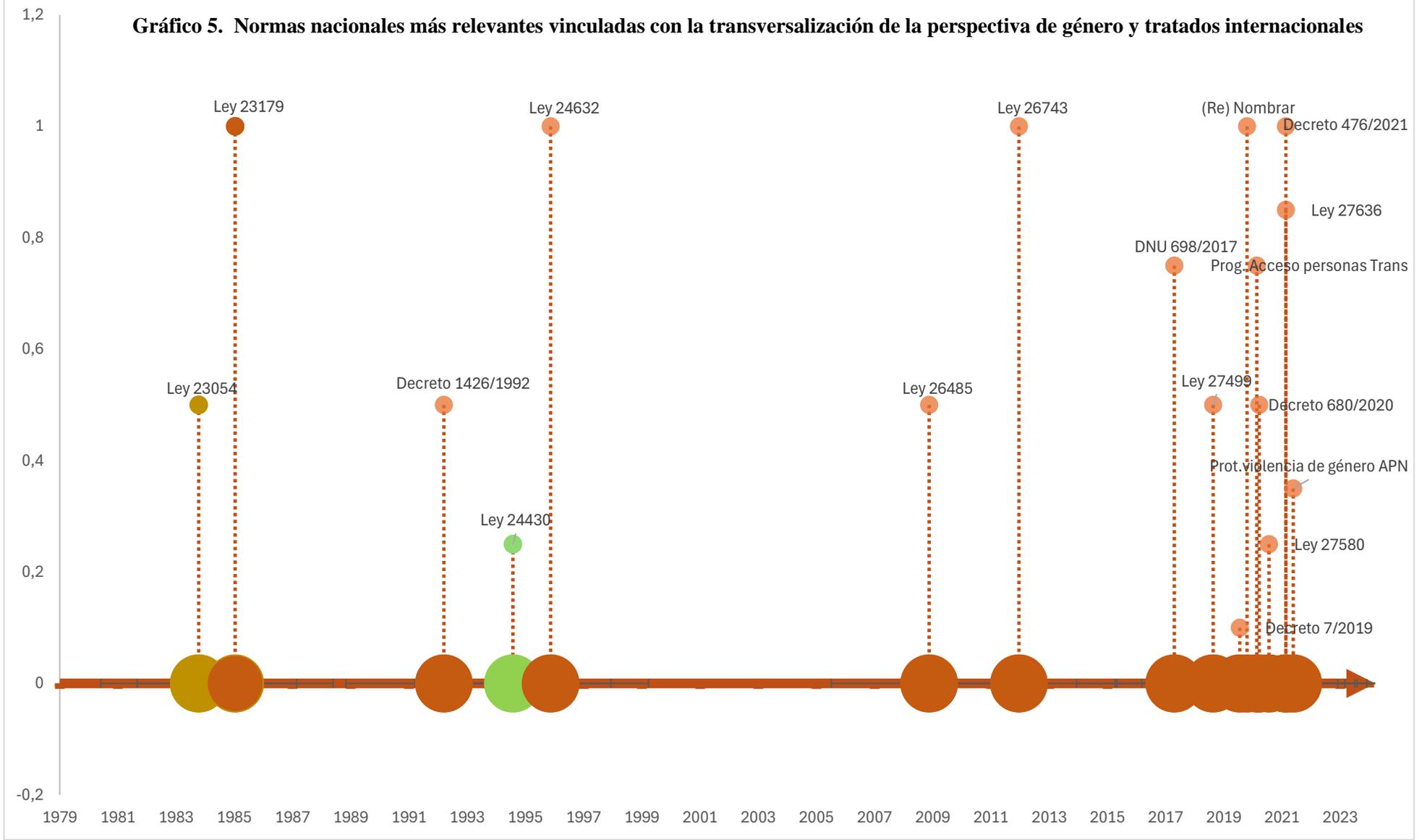


7), inclusión transversal y federal (art. 8) y acciones de concientización (art. 9), entre otras garantías para las personas alcanzadas por la norma. La Resolución 83/2020 del MMGyD crea el Programa de Fortalecimiento del Acceso a derechos dirigido a personas travestis, transexuales y transgénero. Si bien es un programa específico, en una mirada transversal de las políticas públicas, es relevante visibilizar esos universos de destinatarios para la formulación de acciones afirmativas en el marco de otros programas, prestaciones y servicios públicos.

En concordancia con los avances en materia de legislación orientada a la igualdad de género, el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, también registró cambios en ese campo. Las modificaciones e incorporaciones fundamentales en materia de género refiere a adopción (simplifica el régimen y agiliza procedimientos para personas adoptantes), matrimonio (reconoce matrimonio igualitario, no realiza distinciones entre varones y mujeres, permite optar por el régimen de comunidad de ganancias o el de separación de bienes), unión convivencial (incorpora figura basada en una relación afectiva y en la convivencia en un mismo hogar), divorcio (simplifica trámites y elimina plazos mínimos y necesidad de justificación), filiación (los hijos pueden llevar el apellido de la madre, del padre o de ambos).

En el marco de los mandatos de los organismos internacionales y de los Principios de Yogyakarta, es destacable el Decreto N° 680/2020 que constituye el Gabinete Nacional para la transversalización de las Políticas de Género

Gráfico 5. Normas nacionales más relevantes vinculadas con la transversalización de la perspectiva de género y tratados internacionales



Fuente: elaboración propia

3.2.b Referido a la Perspectiva de Discapacidad

En la legislación nacional, la protección a las personas con discapacidad cobra relevancia a partir de la Ley N° 22.431 (1981), que crea el “Sistema de protección integral de las personas discapacitadas”. A través de ella se instituyó un sistema tendiente a asegurar atención médica, la educación, la seguridad social y la concesión de franquicias y estímulos para neutralizar “las desventajas que la discapacidad genera” (artículo 1) y ofrecer oportunidades para desempeñar roles equivalentes a personas sin discapacidad. Fundamentalmente pretende protección en materia de prestaciones sanitarias y cupos para acceder a servicios y posibilidades de empleo.

A través del Decreto N° 1101/87 se crea la Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas como órgano rector en la materia. El Decreto N° 153/96 crea el Comité Coordinador de Programas para Personas con Discapacidad en sede del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados a fin de evaluar, seleccionar, establecer prioridades y aprobar los programas y proyectos, asignar y controlar la aplicación de los fondos destinados a personas con discapacidad y sus modificatorias. Posteriormente los ámbitos consultivos se incorporaron en la jurisdicción del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación y de él depende (Decreto 357/02, art. 12) para luego ser vinculados a la actual Agencia Nacional de Discapacidad.

La Ley N° 24.901 (1997) establece precisiones sobre los derechos de PCD. Se determina que tienen derecho a recibir prestaciones para garantizar su bienestar y su inclusión. La ley señala que las obras sociales y prepagas deben cubrir esas prestaciones, pero también incluye (art 3) que explícitamente el Estado debe garantizar las prestaciones básicas y complementarias que indica la ley para las PCD que no se encuentren afiliadas a obras sociales.

El 6 de junio de 2008 se aprueba la mencionada Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2008) junto a su protocolo facultativo en la Argentina mediante la Ley N° 26.378, Establece que es responsabilidad de los Estados aplicar, evaluar y controlar su cumplimiento en todos los ámbitos de su funcionamiento. Reconoce la importancia de los diseños universales, los apoyos y ajustes razonables y la accesibilidad comunicacional para garantizar a las PCD el goce o ejercicio de sus derechos, en igualdad de condiciones con las demás

Es importante destacar, en términos de políticas sectoriales, que a través del Decreto N° 698/2017 se crea la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS) como organismo descentralizado en la órbita de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación encargado del diseño, coordinación y ejecución general de las políticas públicas en materia de discapacidad, la elaboración y ejecución de acciones tendientes a promover el pleno ejercicio de los derechos de



las personas en situación de discapacidad y la conducción del proceso de otorgamiento de las pensiones por invalidez y las emergentes de las Leyes 25.869 y 26.928 en todo el territorio nacional. También tiene entre sus funciones la impulsar adecuaciones normativas tendientes al ejercicio efectivo de los derechos de las PCD y promover herramientas orientadas al cumplimiento del cupo laboral en la APN (Ley N° 22.431 y modificatorias), a través de un trabajo de articulación, difusión, concientización, capacitación y asesoramiento técnico a los diversos organismos y entes del Estado Nacional.

En busca de la ampliación de la participación que determina la Convención, por Resolución N° 1443/2021 la ANDIS crea la Mesa Federal de Diálogo y Participación de la Sociedad Civil (la Mesa). Se determina mediante ese instrumento la composición y funciones de la Mesa, sus autoridades y actores. Su propósito es constituir un espacio de consulta, participación activa, cooperación y diálogo vinculadas a la labor de entidades no gubernamentales de o para personas con discapacidad; formular recomendaciones no vinculantes sobre temas específicos referidos a las materias de su competencia; producir informes y/o reportes que le sean requeridos por la Presidencia; reunirse para participar y debatir los temas que se planteen en el orden del día de la sesión y proponer temas de debate.

En términos de avances en el impacto y universalización de la PD se pueden mencionar el Decreto N° 746/2021 que crea el Gabinete Nacional para la transversalización de políticas en discapacidad, la Resolución ANDIS N° 596/21 para el desarrollo y ejecución de actividades formativas y la Resolución Conjunta ANDIS-SGyEP de la JGM N° 3/2021 que crea un perfil profesional en el ámbito de las áreas de recursos humanos para el acompañamiento de los procesos de integración y desarrollo de las PCD como agentes del Estado denominado Responsable en la Inclusión y Desarrollo Laboral de las personas con discapacidad (RIDEL).

La Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS), por su parte, emitió un Protocolo para Calidad de Trato y Atención hacia personas con discapacidad (2019), como una herramienta que surge de una experiencia sistematizada y documentada que, al ser aplicada, permite obtener una mejora en la calidad de los procesos y las actividades de una organización. Si bien no es normativo, es un documento referencial que puede ser de utilidad para el análisis.

No se vincula con la transversalidad, pero por su definición y orientación a la ampliación del alcance de las políticas de efectivización de los mandatos de la Convención, se cita al Plan Accesar, Plan Integral para la Promoción y Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad en el ámbito local (Res, 1200/2021 ANDIS). Se dirige a apoyar a los gobiernos municipales en la puesta en marcha de iniciativas para que las ciudades sean accesibles e inclusivas y permitan el goce de todos los derechos humanos de PCD en sus territorios.



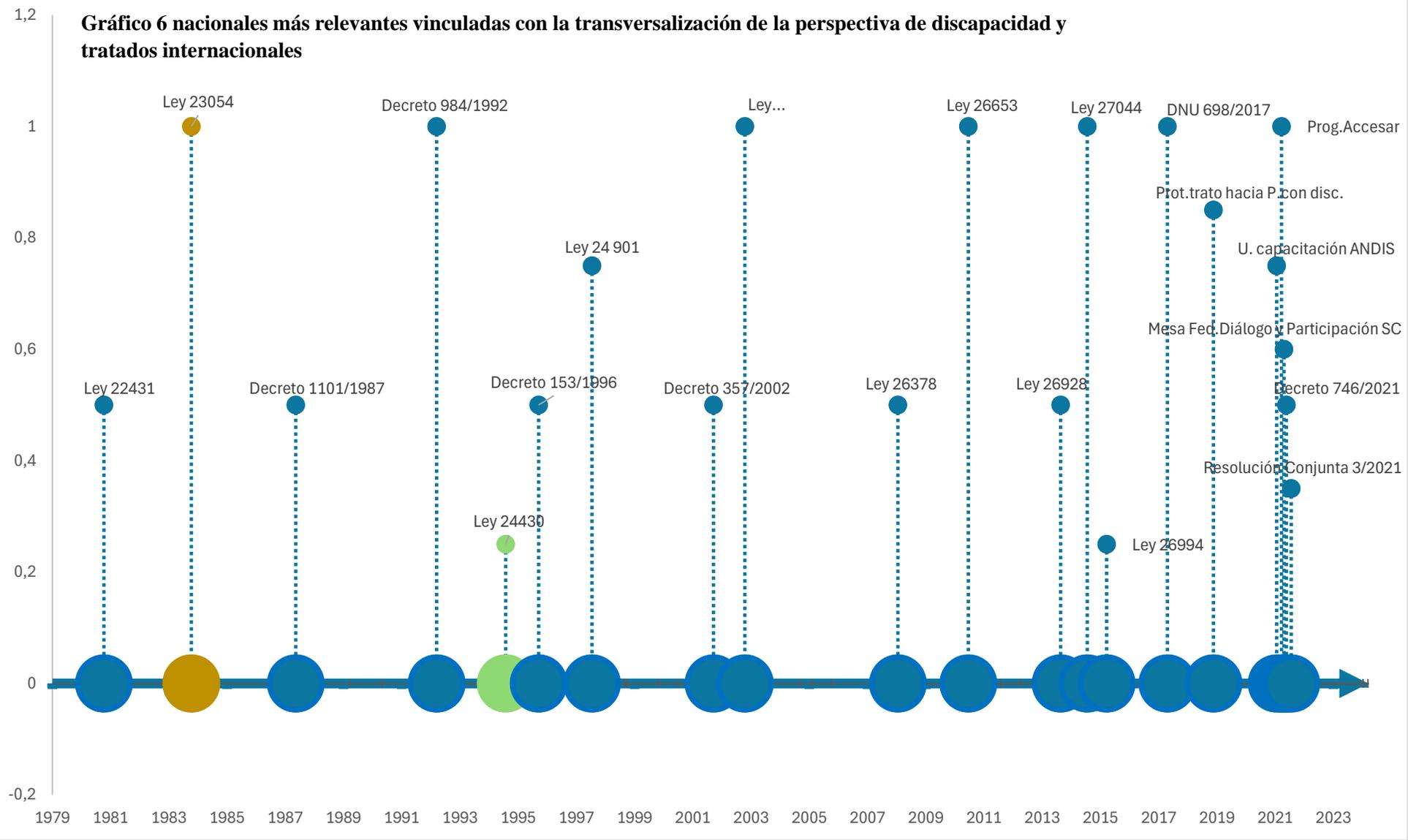
Como se dijo o durante los años 2021 y 2023 se desarrolló un hecho socio-político muy importante para el colectivo de la discapacidad, que consiste en un debate multiactoral (con personas con discapacidad y sus familias, las organizaciones de y para personas con discapacidad, organismos públicos cuyas competencias funcionales se vinculen con la temática, sindicatos, universidades, y todos los sectores clave)¹⁹ para la elaboración de la Nueva Ley de Discapacidad. Se pretende que sea una Ley de Derechos Humanos, “con perspectiva de género, interseccional e intercultural, que se ampare en los lineamientos del Modelo Social que entiende a la persona primero como persona en el reconocimiento de sus derechos humanos, civiles, políticos y de libertades fundamentales” (ANDIS, 2022²⁰). Promueve diseños universales de todos los entornos y entiende a la PCD como sujeto activo de la vida en sociedad en todas sus esferas.

Para sintetizar el análisis de este capítulo, en los gráficos 5 y 6 se exponen las líneas de tiempo que ilustran la evolución normativa dejando clara la acción de los poderes legislativo y ejecutivo nacional respecto del reconocimiento del impacto que los tratados internacionales de derechos humanos tienen sobre la PG y la PD. En el caso de las temáticas de discapacidad comienza antes del retorno a la democracia a reconocerse derechos a las PCD, desde una mirada médica rehabilitatoria, pero se crea un sistema llamado integral para la protección, luego integración y posteriormente implementación de prestaciones básicas dirigidas a personas con discapacidad. Mientras que la perspectiva de género comienza a tener cierta visibilidad en el sistema legislativo con posterioridad a la ratificación nacional del Pacto de San José de Costa Rica, el que se identifica como hito común (1984) al reconocimiento efectivo de derechos que devienen de las convenciones internacionales.

¹⁹ Se abrió una de la Consulta Federal “Hacia una Nueva Ley de Discapacidad”, que se desarrolló entre el 21 de marzo y el 15 de junio de 2022, inclusive, “para que todas y todos los interesados puedan brindar aportes que nutran el debate hacia el proyecto que reemplace la Ley 22.431” (ANDIS, 2022). <https://www.argentina.gob.ar/andis/nueva-ley>

²⁰ <https://www.argentina.gob.ar/andis/nueva-ley>

Gráfico 6 nacionales más relevantes vinculadas con la transversalización de la perspectiva de discapacidad y tratados internacionales



Fuente: elaboración propia

Capítulo 4. El control en el Estado. Conceptos y situación argentina

Desde la definición tradicional de administración es relevante tener en cuenta que el control no puede considerarse aislado de las otras funciones, sino que es parte del proceso integrado de administración. En el ámbito público sería parte de los procesos de la administración pública (AP²¹).

En la Argentina fue modificándose la modalidad institucional que ejerce el control, consolidándose tal como hoy se conforma en la última década del siglo pasado. Se analizará en este capítulo su desarrollo y funcionamiento actual.

4.1. Conceptos básicos sobre control y control público

El control es un proceso que implica la identificación de aspectos o resultados críticos, el establecimiento de estándares, el análisis y evaluación del desempeño de aquello que se controla en relación con esos estándares y la detección y corrección de desviaciones. Su función se orienta al cumplimiento de los objetivos de la organización y la calidad de lo que la misma produce, genera o desarrolla.

Frías (1992, citado por Moreno, 2014) sostiene que “control significa una forma de coparticipación específica. Quien controla no decide, solamente influye de manera directa o indirecta en la decisión de otro órgano” (p. 29). Quienes controlan puede disuadir, persuadir, propiciar e incluso impedir ciertas acciones. Por ello es importante considerar qué variables se toman en cuenta al analizar los aspectos que hacen a la efectividad de las normas, más allá de las cuestiones que refieren al cumplimiento de procedimientos financieros específicos.

El control público abona a la calidad institucional democrática y a la gobernabilidad. Tal como afirma Oszlak “el control es un componente inescindible de la gobernabilidad y una condición, no solo para una gestión más eficiente, sino también para una relegitimación social y política del Estado” (2003, p.145). Por su parte, la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI por sus siglas en inglés) explicita que las actividades de control del sector público pueden tener diversos objetivos particulares, pero todas contribuyen a la buena gobernanza ya que:

²¹ La AP refiere a las instituciones burocráticas, empresas estatales, entes de salud, educación y acción estatal, fuerzas armadas, policía, bomberos, parques nacionales, etc. Si bien no abarca los sectores judiciales y legislativos, ellos guardan relación con la función y el sistema de control gubernamental. Del sector legislativo depende el subsistema de control externo, y con el sector judicial las sanciones y procesos de los casos que requieran su intervención.



- proporcionan a los usuarios previstos información independiente, objetiva y confiable, así como conclusiones u opiniones basadas en evidencia suficiente y apropiada relativa a las entidades públicas;
- mejoran la rendición de cuentas y la transparencia, promoviendo la mejora continua y la confianza sostenida en el uso apropiado de los fondos y bienes públicos, y en el desempeño de la administración pública;
- fortalecen la eficacia tanto de aquellos organismos que, dentro del marco constitucional, ejercen labores de supervisión general y funciones correctivas sobre el gobierno, como de los responsables de la administración de actividades financiadas con fondos públicos;
- crean incentivos para el cambio, proporcionando conocimiento, análisis completos y recomendaciones de mejora bien fundamentadas. (ISSAI 100, 2019, p.11)²²

El control no se justifica en sí mismo sino en la medida en que genera beneficios para la organización, corrige los desvíos hacia el logro de sus objetivos y mejora la efectividad de la misma, el valor de su producción. En el caso del control público, implica fortalecer la institucionalidad democrática, el funcionamiento del Estado y su relación con la ciudadanía, por ello es importante que un sistema de control se adecue al contexto de su implementación.

4.1.a. Tipos de control

Los tipos de control frecuentemente reconocidos se clasifican según: el objeto o aspecto a controlar, quién controla, el momento cuando se produce, las metodologías utilizadas. En ese marco, y sin pretender exhaustividad, se mencionan como los más utilizados (Las Heras, 2006; Moreno, 2014; AGN, 1993)

Según el objeto o aspecto a controlar, pueden ser:

- De legalidad: verificación de los requisitos formales. Prioriza asegurar que los procesos se hayan realizado sin contraponerse a la Constitución y las leyes vigentes, y de acuerdo a las normas que le son aplicables.
- De calidad: análisis de la cadena de valor público (procedimientos, herramientas y registros utilizados) para detectar la presencia de desvíos o errores en procesos, productos (bienes o servicios) intermedios, finales, y su vinculación con los resultados e impactos.

²² Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI, por sus siglas en inglés) son definidas por INTOSAI y su objetivo es promover auditorías independientes y eficaces por parte de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) a los gobiernos en la implementación de sus políticas, el manejo de sus recursos y la información a la ciudadanía.



- **Financiero:** examen de información financiera por parte de una persona distinta de quien la realizó, para establecer su razonabilidad y pertinencia.
- **De gestión:** análisis evaluativo de los procesos administrativos, el grado de cumplimiento de los objetivos y metas organizacionales, y su relación con la adecuada utilización de recursos. En el ámbito público refiere al examen de planes, programas, proyectos y operaciones de una organización o entidad pública, para medir e informar sobre el logro alcanzado en relación con los objetivos previstos, la utilización de los recursos públicos en forma económica y eficiente, y la fidelidad con que los responsables cumplen con las normas jurídicas involucradas en cada caso. (Res. AGN 145/93).
- **Auditoría Integrada:** es una actividad abarcativa de las auditorías financieras y las de gestión, que también puede incluir análisis sobre calidad y legalidad.
- **De sistemas informáticos:** abarca la revisión y evaluación de todos los aspectos automáticos de procesamiento de información y las interfases correspondientes, la seguridad, confidencialidad y legalidad de la información, la eficiencia en el uso de la misma, el proceso y la integridad de los datos, de los sistemas y de los equipos de cómputo.

Según quien controla: los controles pueden ser realizados por personas o grupos de personas que pertenezcan o no a la organización, y por ello se distingue:

- **Control interno:** según la definición incluida en el informe COSO (1992), es un proceso efectuado por el consejo de administración, la dirección y el resto del personal de una entidad, diseñado con el objeto de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a: eficacia y eficiencia de las operaciones, fiabilidad de la información financiera, cumplimiento de las leyes y normas que sean aplicables.
- **Control externo:** difiere del interno en que es realizado por profesionales o entidades independientes, que no tienen vinculación laboral con la organización auditada. Las Normas de Auditoría Externa de la Auditoría General de la Nación (AGN), lo definen como un
(...) examen estructurado de registros u otra búsqueda de evidencia, con el propósito de sustentar una evaluación, recomendación u opinión profesional con respecto a: la consistencia de los sistemas de información y control; la eficiencia y efectividad de los programas y operaciones; el fiel cumplimiento de los reglamentos y políticas prescriptos y/o la razonabilidad de los estados financieros e informes de rendimiento que pretenden revelar las condiciones actuales y los resultados de pasadas operaciones de un organismo o programa. (Res. AGN 145/93, p. 1).

El control interno y el externo son complementarios. En la Argentina, la Ley N° 24.156 prevé la existencia de ambos y crea órganos rectores para cada uno.



Según el momento: en relación con la temporalidad del análisis, en tanto instancia o fase del proceso en que se desarrolla, el control puede ser previo, concomitante o posterior.

- El control previo se realiza antes de que se ejecute la acción, por eso es básicamente de tipo formal o de cumplimiento de las formalidades requeridas para la planificación.
- El control concomitante o concurrente se ejerce de forma paralela, mientras dura el proceso de implementación de la acción planificada (sea una obra, programa o actividad).
- El control posterior tiene un carácter de retroalimentación, ya que se aplica una vez que se ha finalizado el proceso de implementación o realización, sobre sus resultados en relación con los previstos (su alcance en relación con la calidad, cantidad y oportunidad)

Según la metodología, se pueden establecer o combinar los siguientes tipos:

- Autocontrol: el control es realizado por la misma persona, equipo u órgano que realizó la tarea, a fin de realizar ajustes y mejorar los procesos.
- Control jerárquico: es el que realiza el responsable superior sobre el personal a su cargo, vinculado también con las tareas de supervisión. Incluye el control de las operaciones cotidianas y los mecanismos para su realización (controles operativos), los que pueden ser más o menos autoevaluativos con producción sistemática de la información requerida.
- Auditoría: es un proceso mediante el cual un equipo profesional u órgano independiente recoge información (financiera y no financiera), la examina, analiza evidencias, evalúa en base a procedimientos y normas aplicables, y emite opinión fundada respecto de: los niveles de adecuación entre lo diseñado, lo realizado y los resultados esperados y obtenidos, la observancia de las normas aplicables al proceso en análisis, el uso de los recursos y su relación con los resultados (economía, eficiencia, calidad), el grado de cumplimiento de los objetivos planeados (eficacia e impacto). De esos estudios se suelen generar observaciones para corregir o subsanar, o sugerencias o recomendaciones para realizar ajustes y mejoras en la calidad de los procesos, del cumplimiento de metas y de la adecuación normativa.

4.1.b. Control público a través de auditorías

El término auditoría surgió en el contexto de la Revolución Industrial, en Gran Bretaña, como una técnica para descubrir o prevenir fraudes en la administración de las empresas. Con el tiempo se difundió como técnica de control a diversas actividades y disciplinas, se generaron distintos tipos de auditorías y su uso se expandió al sector público. Sus principales herramientas son los instrumentos de relevamiento de información planificados y los informes en los cuales se emiten los resultados y opinión de la evaluación



realizada. La auditoría del sector público o gubernamental es practicada por órganos específicos que conforman sistemas con parámetros de diversa índole: legal, normativa, operativa, técnica, procedimental (Moreno, 2014).

INTOSAI ratifica en 2019 la norma ISSAI 100 (Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público, por su sigla en inglés), que explicita que las auditorías del sector público se clasifican en tres tipos principales: auditorías financieras, auditorías de desempeño y auditorías de cumplimiento. Las primeras se enfocan en determinar si la información financiera que presenta un ente se encuentra en conformidad con el marco regulatorio aplicable y los parámetros de referencia. Para ello se busca que la evidencia sea suficiente y apropiada para permitir al auditor expresar opinión fundada acerca de la existencia de presentaciones erróneas debido a fraude o error en la información financiera. Moreno (2014) afirma que se pueden distinguir tres tipos de auditorías financieras: examen de las transacciones financieras (de recaudación y gastos), examen de los estados contables o financieros (fundamentalmente sobre la razonabilidad de las cifras, la revisión de los sistemas de registro y de los procedimientos de contabilidad) y evaluación general de las operaciones financieras (implica la interpretación de resultados, comparación con lo proyectado y determinación de variaciones).

Las auditorías de desempeño focalizan su análisis en la determinación del cumplimiento de los principios de economía, eficiencia y eficacia en las intervenciones, programas e instituciones, y si existen áreas o procesos de mejora. Este tipo de auditorías se reconocen también como auditorías de gestión. Al respecto, Sergio Moreno (2014) comenta que en la Argentina recién en 1999 comienzan a realizarse en forma efectiva por la AGN²³, pese a que la Ley 24.146 las prevé desde su promulgación.

Este tipo de auditorías es relevante para este trabajo porque interactúa con nuevas tendencias y enfoques para el análisis de políticas públicas, centrados en calidad y valor público de las acciones del Estado, los que, además de ampliar criterios de evaluación, permiten revisar las dimensiones y variables a considerarse en la apreciación de la eficacia, incorporando preguntas sobre resultados e impacto en los procesos de control. María Stella Moreno (2015) afirma al respecto que “el control de resultados, en lugar del control centrado únicamente en la observancia de procedimientos y normas administrativas, es una condición esencial de la Nueva Gestión Pública, que a su vez se relaciona con la evaluación del desempeño” (p, 76).

²³ La AGN define a la auditoría de gestión como el análisis de planes, programas, proyectos y operaciones de una organización o entidad pública “a fin de medir e informar sobre el logro de los objetivos previstos, la utilización de los recursos públicos en forma económica y eficiente, y la fidelidad con que los responsables cumplen con las normas jurídicas involucradas en cada caso” (Res. AGN 145/93)



El último de los tres tipos de auditorías del sector público mencionados se centra en la determinación del cumplimiento de un asunto en particular en relación con las regulaciones o autoridades identificadas como referenciales, “el auditor opina acerca del grado en el cual una organización ha puesto en práctica los términos de las normas (Leyes, resoluciones u otras regulaciones) que le competen” (Kohlhuber, 2017, p.50). Este tipo de auditorías buscan “evaluar si las actividades, operaciones financieras e información cumplen, en todos los aspectos significantes, con las regulaciones o autoridades que rigen a la entidad auditada (...) y la conducta de los funcionarios públicos”. (ISSAI 100, 2019, 22, p.12). Para esta investigación, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y las convenciones y tratados derivados e incorporados en la Constitución Nacional, son considerados como aspectos significantes para las auditorías de cumplimiento, dado que dichas normas deben ser transversales, y por ello competen a todas las instituciones públicas.

También las entidades fiscalizadoras pueden realizar “auditorías u otros trabajos sobre cualquier asunto relevante que se vincule con las responsabilidades de quienes administran y se encargan de la gobernanza y del uso adecuado de los recursos públicos” (ISSAI 100, 2019, 23, p.12). Pueden desarrollar auditorías combinadas, incorporando aspectos financieros, de desempeño y/o de cumplimiento. Además, pueden incluir la elaboración de informes sobre resultados y generadas por las actividades, prestaciones (bienes y servicios), impactos, sostenibilidad, requerimientos de recursos futuros, análisis en tiempo real de proyectos u otros.

Es relevante para el presente trabajo reconocer las posibilidades de evaluar, en el marco de las clasificaciones vistas, como parte de auditorías combinadas o de informes específicos, los aspectos inherentes a las perspectivas de género y de discapacidad en los programas o acciones de gobierno. Ello fortalecería procesos de transversalización, tal como afirma OLACEFS:

Las EFS tenemos el mandato para fiscalizar el cumplimiento de las normas, la gestión de las políticas nacionales y los compromisos internacionales de nuestros países por lo que es necesario reflexionar sobre el nivel de influencia que ejercemos sobre la realidad. (OLACEFS, 2022. p.4)

4.1.c. Objetivos del control público. Evolución de sus criterios

El control público puede utilizar los distintos tipos de auditorías en forma progresiva, concomitante o complementaria. En el cotejo entre lo planeado y lo ejecutado busca asegurar:

- el cumplimiento de las normas vigentes,
- la concreción de las metas fijadas,
- los impactos y beneficios para toda la sociedad,



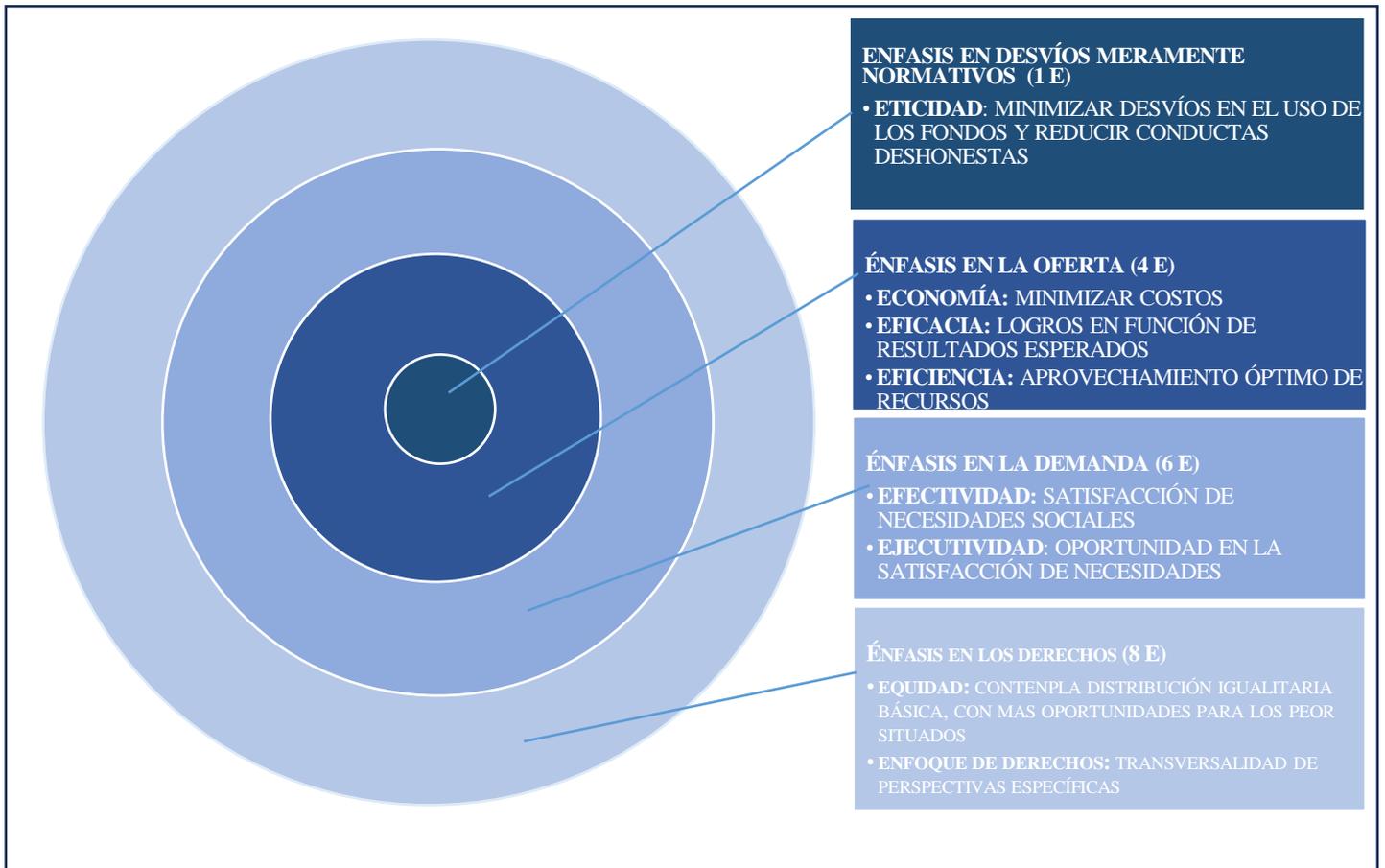
- el aprovechamiento de los recursos públicos,
- las mejoras en los sistemas y procesos de la administración pública, en la calidad institucional. (En base a Las Heras, 2006)

A lo largo del tiempo, y en relación con los cambios históricos, culturales, políticos, económicos, tecnológicos y los producidos en las concepciones y modos de funcionamiento de los Estados, la comprensión acerca del control público fue modificándose de manera relevante. La escuela clásica se ha centrado en la detección de conductas deshonestas de los gobernantes, un criterio llamado de eticidad. El Tribunal de Cuentas se constituyó en su instituto de control externo en Europa Continental y América Latina, y el Poder Legislativo en los países anglosajones. Mientras que la escuela productivista o contemporánea, iniciada en la década de 1950, en el marco del denominado “nuevo gerenciamiento público” (NPM, por sus siglas en inglés), comenzó a utilizar indicadores de resultados públicos relacionados con la satisfacción de necesidades sociales, incorporando como criterios de evaluación “3E”: Economía, Eficacia y Eficiencia, que se suman a la Eticidad.

En la década de 1980 se sistematizó y profundizó la concepción de Estado como organización responsable no solo de evitar problemas y conflictos sociales y económicos, sino de proveer bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades colectivas, por ello el posible identificar otros criterios más vinculados con ese rol en los debates sobre análisis y control de políticas públicas, agregando dos nuevas “E” al cuatrinomio inicial: la Efectividad (mejoras que den cuenta de la producción del Estado) y la Ejecutividad (capacidad de llegar oportunamente a satisfacer necesidades de la ciudadanía). Esas seis “E” (6 E) del control público se pueden graficar como una lógica de círculos concéntricos que interrelacionan las funciones del sistema y su evolución en el tiempo.

Ahora, considerando el impacto del enfoque de derechos y sus avances e incidencia en las evaluaciones acerca de la capacidad de las acciones de gobierno en respetar la incorporación de los DDHH como plexo normativo constitucional, reducir la pobreza extrema y la vulnerabilidad de la ciudadanía en situación de sojuzgamiento o fragilidad (ONU, 2012), es que la Equidad se incorpora como criterio para el control de las políticas públicas (Guerrero Caviedes, 2006; CEPAL, 2000, 2014; Loscos Fernandez, 2002). Por ello este trabajo se toma el atrevimiento de agregar una “capa” más de criterios “E”, que incluye la Equidad y además la transversalidad del Enfoque de Derechos, con sus diversas Convenciones y Tratados sobre ciudadanía específicas.

Gráfico 1: Criterios de control público a lo largo de la historia – Las “8 E” 5.2. Control gubernamental y valor público



Fuente: elaboración propia, en base a Las Heras, 2006

4.2. Control gubernamental y valor público

Desde los organismos internacionales, se ha enfatizado la conformación de sistemas de control público con carácter integrador e integral. Oszlak (2002) afirma que “el control es un componente inescindible de la gobernabilidad y una condición no sólo para una gestión más eficiente, sino también para una relegitimación social y política del Estado” (p.148). De ese modo, se enfatiza la importancia del control gubernamental no sólo como actividad meramente fiscalizadora, sino como constructora de sentido y legitimación social.

Agustini (2015) recuerda que “la finalidad que encarna la razón de ser del Estado es el bien común y, en consecuencia, hacia él debe orientar su acción primordial” (p.1). Esa definición pondera la visión del Estado como agente y custodio del bienestar general, concepto que puede ser concebido desde las teorías del desarrollo humano, como calidad de vida, efectividad de derechos o integración social (términos que prevalecen en enfoques



transversales que se abordan en este trabajo). Desde esa perspectiva, es posible considerar que el control público define su sentido en al menos tres orientaciones:

- como garante de la fiscalización y detección de irregularidades y desvíos;
- como revisor permanente de la legitimidad del Estado y las políticas de gobierno en el marco de la eficiencia y la *accountability* (como estrategia contemporánea de realización de calidad institucional y gobernabilidad);
- como examinador crítico de la prosecución de las finalidades estatales y del telos social (la producción de valor público o condiciones de posibilidad de construcción del bien común)²⁴

En ese sentido, en el control gubernamental, al igual que en la planificación y gestión de políticas públicas, es posible distinguir analíticamente dos dimensiones: una formal y otra sustantiva. La formal está referida a las reglas, normas y procedimientos implicados en el funcionamiento y aplicación de los instrumentos y criterios de control. Mientras que la sustantiva se refiere a los contenidos conceptuales y prácticos puestos en juego en las definiciones de lo controlable, interpretaciones a partir de las cuales se construyen indicadores y los supuestos que justifican las prácticas vinculadas con el sentido y finalidad de la política pública, así como la priorización que asumen sus medios. Al respecto afirma Neirotti (2017):

Más allá de las deformaciones e inadecuaciones de las estructuras y funciones de la gestión pública que llevaron a cargar al término “burocracia” de connotaciones negativas, el andamiaje formal burocrático se supone es facilitador del bienestar general. Los organismos de control auscultan y custodian esta racionalidad y, en este sentido, “representan” y resguardan los intereses de la ciudadanía. (p.11)

Desde esta perspectiva resulta ineludible la complementariedad de los procesos de control y evaluación de políticas públicas, lo que implica profundizar no sólo la multidimensionalidad de los análisis de los aspectos normativos, procedimentales y financieros, sino también considerar la indagación sobre la gestión pública, sus procesos y resultados.

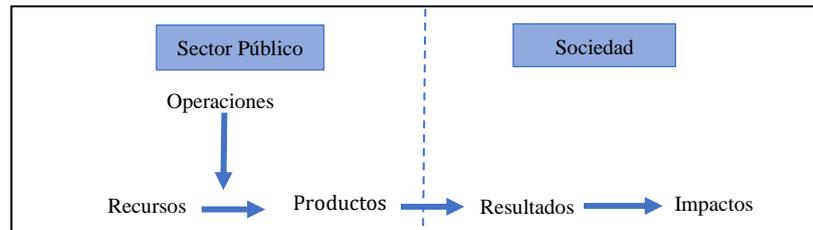
Las teorías que comprenden que la actividad pública no consiste en meros actos burocráticos definidos en forma abstracta, sino que se insertan en contextos y situaciones específicas, reconocen que esos contextos y situaciones, tanto como los supuestos en los que se desarrollan y sentidos que las orientan, encuadran el diseño e implementación de las políticas públicas y ello incide en la visión acerca del control de los organismos estatales. Se entiende que “los actos que la auditoría somete a examen forman parte de estas políticas y solo adquieren significado cuando se las entiende en el marco que ellas le proporcionan”

²⁴ Entendido ese concepto de forma muy general como condiciones de vida que permitan el acceso a bienes y servicios para consumos básicos y desarrollo de capacidades de la población y su calidad de vida.

(Hernández, 2016, p.52). Por ello es relevante preguntarse por el valor que dichas políticas promueven o generan (o desalientan o limitan) en la sociedad.

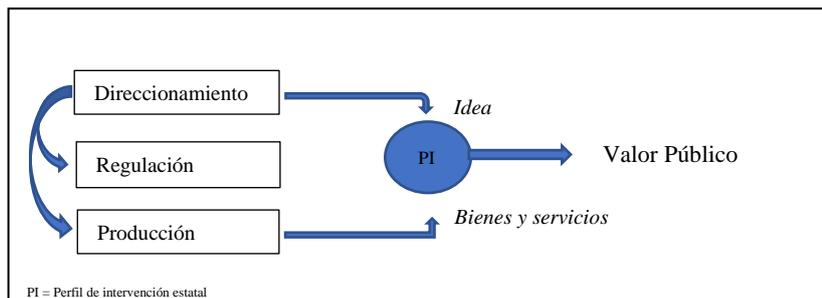
Al analizar una política pública o auditar un programa u órgano del Estado es importante “comenzar identificando el valor que produce para la sociedad, el perfil de producción que la sustenta, las regulaciones que organizan el campo de los actores y sus comportamientos y los marcos direccionales que la estructuran” (Hernández, 2016, p.55).

Gráfico 2: Cadena de Valor Público



Fuente: D'Alessandro, 2019, p.3

Gráfico 3: Perfil de Intervención Pública

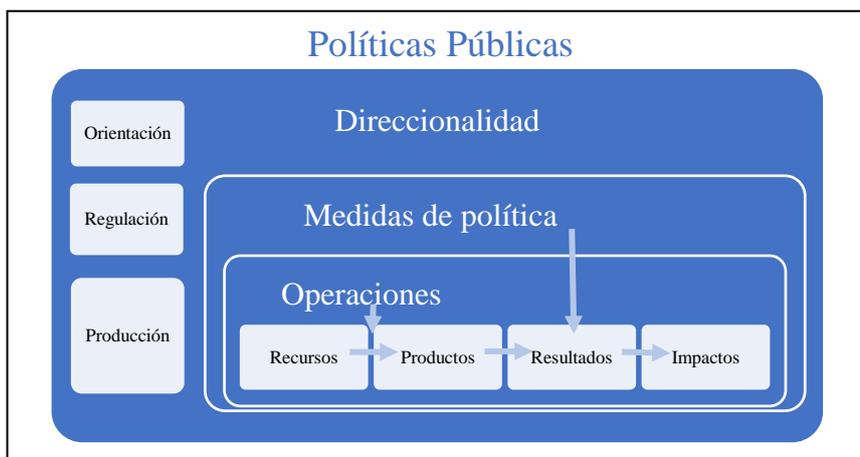


Fuente: en base a Hernández, 2016, p.59

Los gráficos 2 y 3 esquematizan los componentes de la producción de valor público y permiten comprender que analizar una política, programa o acción de gobierno implica conocer sus procesos de producción (a través de la organización de los procesos y la planificación operativa), la asignación de los recursos (a través del presupuesto) y la forma en que se asignan y coordinan las competencias y responsabilidades para llevarlos adelante (a través del estudio del diseño y la distribución del poder en la organización) (Hernández, 2016, p.62).

Por otra parte, resulta central la comprensión que este marco conceptual-metodológico supone respecto de la inescindibilidad de las regulaciones y la producción pública. Una vez que el Estado, en sus diversos ámbitos, establece una normativa, ello procura ciertos comportamientos en los sujetos implicados, pero sobre todo en las responsabilidades del propio Estado para garantizar y efectuar aquello que la regulación prevé, desata u orienta la puesta en acto de medias y operaciones que tracen y efectúen la cadena (Gráfico 4).

Gráfico 4: Marco de análisis de la Cadena de Valor de la Intervención Pública



Fuente: elaboración propia en base a D'Alessandro, 2019.

Desde este entendimiento, la relación entre la auditoría gubernamental y el enfoque del valor público potencia la transversalización de la normativa de derechos humanos para el análisis de los programas y acciones de los organismos de gobierno.

4.3. El sistema de control gubernamental en la Argentina

Desde una perspectiva conceptual e histórica, los principales mecanismos de control estatal identificables en la Argentina han sido:

- ✓ la división de poderes (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, con potestades y funciones diferentes, pero que permiten que se controlen entre sí)
- ✓ la institucionalización de órganos específicos de control interno y externo establecidos por ley²⁵
- ✓ la Ley de presupuesto (técnica del control presupuestario que permite comparar el aprobado y el ejecutado)
- ✓ el control ciudadano (acciones formales e informales de control social ejercidas por la ciudadanía sobre los representantes políticos, tanto a través del voto, en el plano electoral, como a través de actividades individuales, grupales o colectivas, organizadas o espontáneas, en espacios e instituciones públicas, en relación con reclamos, denuncias, etc.) (Las Heras, 2010).

²⁵ Además de SIGEN y AGN (que se desarrollarán más adelante) se destacan: Fiscalía de Investigaciones administrativas (dependiente del Ministerio Público, a cargo investigar los posibles actos de corrupción en el PEN); Defensoría del Pueblo (órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que cuenta con plena autonomía funcional y puede investigar órganos de la AP y empresas del estado, en relación con mal funcionamiento, ilegitimidad, falta de respuesta a reclamos efectuados, mala prestación, atención, trato, insuficiencia de información, violaciones a los derechos del usuario o consumidor, cuestiones atinentes a la preservación del medio ambiente, casos de incumplimiento de sentencias judiciales por parte del Estado, etc.); la Oficina Anticorrupción (organismo desconcentrado dependiente del Poder Ejecutivo de Argentina, el cual se encuentra a cargo de un Secretario de Ética Pública, Transparencia y Lucha contra la Corrupción).



La Ley 24.156 “*establece y regula la administración financiera y los sistemas de control del sector público nacional*” (Art. 1). Fue sancionada el 30 de septiembre de 1992 y promulgada parcialmente el 6 de octubre de 1992 a través del Decreto 1957/92. Luego ha tenido parciales reformas, de las cuales se tendrán en cuenta las que se consideran más relevantes para el cumplimiento de los objetivos del presente trabajo.

Dicha ley está orientada a garantizar la transparencia y cumplimiento de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos, sistematizando operaciones inherentes a la programación, gestión, provisión de información oportuna y confiable sobre el uso de los recursos del Sector Público, establecer responsabilidades, entre otros objetivos. Ofrece una definición comprensiva de la administración financiera incluyendo bajo este término al “conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado.” (Art. 2)

La Sindicatura General de la Nación (SIGEN) es definido como el órgano de control interno, dependiente de la presidencia de la Nación. Es concebido como una entidad con personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera. La competencia de la SIGEN para el control interno tiene alcance sobre las jurisdicciones que componen el Poder Ejecutivo Nacional (PEN), los organismos descentralizados y empresas y sociedades del Estado. La misma ley define su estructura orgánica, métodos, procedimientos de trabajo y normas orientativas (Art. 98), así como los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, de gestión, evaluación de programas, proyectos y operaciones (Art. 103).

El Sistema de Control Interno (SCI) queda conformado por la SIGEN y por las Unidades de Auditoría Interna (UAI) que crea la misma ley en cada jurisdicción y entidades dependientes del PEN. Estas unidades dependen jerárquicamente de la autoridad superior de cada organismo y actúan coordinadas técnicamente por la SIGEN (Art. 100), la cual elabora las normativas e instrumentos a utilizar por las UAI, promoviendo ciertas prácticas para la realización de sus funciones. La autoridad superior de cada jurisdicción o entidad es responsable de mantener un adecuado SCI que incluya instrumentos de control previo y posterior incorporados en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimiento de cada organismo²⁶.

Las UAI sirven a la organización de la cual dependen funcionalmente, pero actúan en función de las normas vigentes y con independencia de criterio, supervisadas y coordinadas por la

²⁶ La autoridad superior de cada jurisdicción o entidad dependiente del PEN requerirá opinión de la UAI correspondiente para la aprobación de los reglamentos y manuales de procedimientos, los cuales deberán incorporar instrumentos idóneos para el ejercicio del control previo y posterior y para todas las modificaciones a los mismos. (Dto 1344/2007- Art. 101)



SIGEN, debiendo “informar fielmente y de inmediato a la SINDICATURA GENERAL DE LA NACION y a la autoridad superior de cada Jurisdicción o Entidad, la falla de cumplimiento de cualquiera de las normas que rigen la administración financiera y los sistemas de control” (Decreto 1344/2007 Art. 100). La auditoría interna es entendida como un servicio a la propia organización, para su propio examen y mejora continua. Consiste en el análisis y evaluación de las actividades, procesos y resultados de la jurisdicción o entidad a la cual pertenezcan (Dto.1344/2007, Art. 102). La Ley también faculta a la SIGEN a contratar estudios de consultoría y auditoría específicos, planificar y controlar la realización de los trabajos, así como cuidar de la calidad de los informes (Art. 105) y puede requerir la información que le sea necesaria a los distintos organismos incluidos en el SCI, para el cumplimiento de sus funciones.

En consonancia con su orientación integral, particularmente en relación con las políticas sociales, se ha constituido la Red Federal de Control Público, conformada por distintos órganos de control local (Tribunales de cuenta y Auditorías generales provinciales). Ha surgido en el marco de la crisis del 2001-2002²⁷ y se sostiene hasta la actualidad en funcionamiento. Se constituye como una herramienta orientada a fortalecer el SCI, a través de la integración de las instituciones estatales de control y la descentralización de las operaciones, con relevamiento directo en el campo de ejecución de ciertos programas sociales.

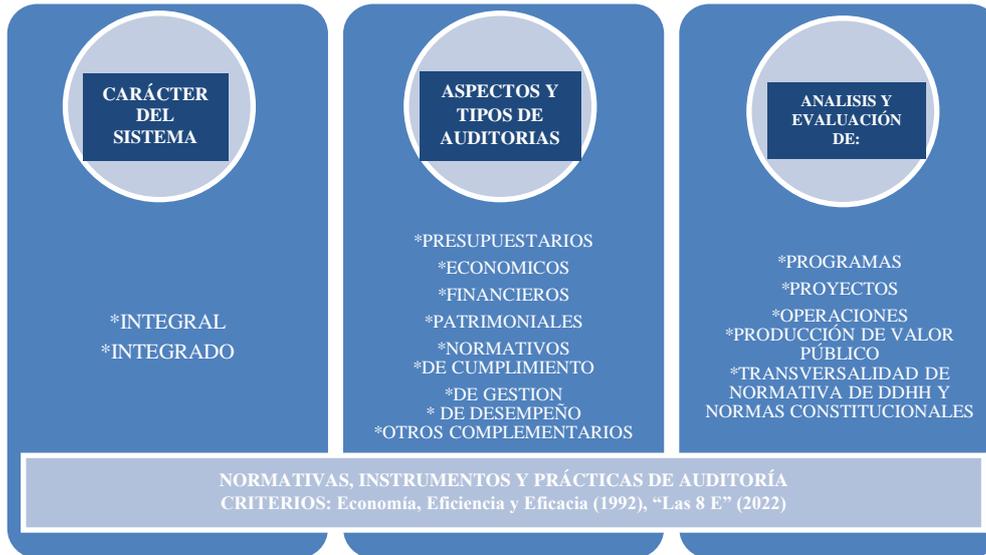
Por otra parte, el Art. 116 de la Ley 24.156 crea la Auditoría General de la Nación (AGN), constituyéndola en el ente de control externo del sector público nacional, con dependencia del Congreso de la Nación. Es una entidad con personería jurídica propia e independencia funcional y financiera. Su estructura orgánica, normas básicas internas, distribución de funciones y reglas de funcionamiento se establecieron por resoluciones conjuntas de las Comisiones Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras del Congreso de la Nación (Art. 116). Sus funciones se vinculan con la fiscalización del cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en relación con el uso de los recursos públicos, realizar auditorías financieras, de legalidad, de gestión, exámenes especiales de las jurisdicciones y evaluaciones programas, proyectos y operaciones, auditar a unidades ejecutoras, examinar y emitir dictámenes sobre los estados contables financieros, controlar la aplicación de los recursos públicos, entre otras. (Art. 118). Establece sus propios instrumentos y marcos regulatorios para la actividad de control, los

²⁷ El 28 de febrero de 2002 las instituciones que conforman los órganos gubernamentales de control de las distintas jurisdicciones provinciales y la SIGEN suscribieron un convenio en el marco de las acciones paliativas ante la emergencia social. Con el tiempo se constituyó en un importante actor del control a nivel nacional que “hace un aporte valioso a la transparencia que tienen que tener los programas de inclusión social del gobierno nacional y que impactan en cada uno de ellos pueblo de toda la Argentina, atendiendo necesidades que van más allá de lo coyuntural” (Revista SIGEN, 2014, p. 6)

que a su vez implican ciertos supuestos acerca de los comportamientos esperados de los equipos auditores y de los órganos auditados.

En el Gráfico 5 se intenta reflejar, a modo de síntesis, la complejidad e integralidad conceptual del sistema de control que supone la normativa vigente en la Argentina en relación con sus atribuciones, responsabilidades, competencias y alcances posibles para fortalecer el valor público de las acciones de gobierno.

Gráfico 5: Modelo de Control



Fuente: Elaboración propia

Sección Metodología

Capítulo 5. Metodología de investigación

En este capítulo se presentan los aspectos metodológicos de la investigación realizada: enfoque, técnicas de relevamiento y análisis de datos, fuentes utilizadas, modalidad de procesamiento de la información y principales categorías trabajadas. Se presentan en anexos los instrumentos utilizados, los listados de las fuentes documentales, matrices de análisis y gráficos de resultados.

5.1. Enfoque y tipo de investigación

El enfoque general de esta investigación ha sido el cualitativo, no obstante, se utilizaron técnicas cuantitativas para complementar información. Las investigaciones mixtas implican procesos sistemáticos, empíricos y críticos, referidos a la recolección y el análisis de los datos (Sampieri y otros, 2014). En esta se incluyeron instancias de indagación empírica sobre las normas e instrumentos que efectivamente se utilizan en las auditorías, tanto como críticas e



interpretativas, contrastando el referencial Enfoque de Derechos Humanos en relación con género y discapacidad con la comprensión y uso del mismo por parte de los organismos de control.

Para el abordaje de las dos primeras hipótesis se utilizaron fundamentalmente datos referidos a la interpretación de los principales organismos de control nacional (SIGEN y AGN) acerca de la transversalidad representada en diversos formatos de discurso vinculados con las acciones que llevan a cabo (normas e instrumentos, informes de auditoría, dichos de las y los entrevistados, expresiones publicadas en notas periodísticas o publicaciones en internet). Mientras que para el abordaje de la tercera hipótesis se produjeron datos cuantitativos (escasos, debido a la baja participación en la encuesta voluntaria realizada) referidos al grado de sensibilización y conocimiento aplicado que los órganos subnacionales de control tienen sobre la temática, mostrando algunas tendencias que se combinaron con los resultados de la entrevista a autoridades y participantes de la Red Federal de Control Público.

Desde la impronta cualitativa de la investigación se pretendió comprender los fenómenos estudiados teniendo en cuenta la interpretación que los propios actores realizan de los mismos y sus puntos de vista (Taylor, S. y Bogdan, R. (1986); Ruiz, J.I. (1996); Rodríguez, G.; Gil, J. y García, E. (1996), entre otros). Se ha considerado que esas interpretaciones están expresadas en los documentos e instrumentos utilizados para la realización de las auditorías que llevan adelante los organismos de control público, tanto como en los informes que producen y los relatos de experiencias de transversalización estudiadas. Los interrogantes e hipótesis presentados en el capítulo 1, dirigidos al reconocimiento de modificaciones en las organizaciones y cambios en las prácticas de auditoría gubernamental relacionadas con el marco referencial definido en el período de tiempo que conforma el alcance de este trabajo, requieren un abordaje de esas características. Además de la literatura especializada y los conceptos en los que se basan los interrogantes e hipótesis orientadoras, se han incluido a lo largo del proceso elementos normativos y conceptuales que han retroalimentado la indagación, constituidos en referencias teóricas extraídas del mismo relevamiento. Al respecto, Hernández Siempiri y otros (2014) afirman:

(...) los *estudios cualitativos* pueden desarrollar preguntas e hipótesis antes, durante o después de la recolección y el análisis de los datos. Con frecuencia, estas actividades sirven, primero, para descubrir cuáles son las preguntas de investigación más importantes; y después, para perfeccionarlas y responderlas. La acción indagatoria se mueve de manera dinámica en ambos sentidos: entre los hechos y su interpretación, y resulta un proceso más bien “circular” en el que la secuencia no siempre es la misma, pues varía con cada estudio. (p.7)

Particularmente, en esta investigación las primeras indagaciones realizadas sobre experiencias internacionales de auditoría y transversalización de las perspectivas de derechos humanos



permitieron extraer algunos hallazgos iniciales acerca de las dimensiones y variables a incluir en las pesquisas posteriores, los que se tuvieron en cuenta en el diseño de los instrumentos de relevamiento y análisis de información. De esa manera, el proceso indagatorio fue retroalimentando la revisión preliminar de la literatura pertinente al momento del diseño del proyecto.

Respecto de la tercera hipótesis, referida a las experiencias de los órganos subnacionales de control local, por la cantidad y expansión territorial de las unidades de análisis, se consideró un procedimiento de investigación cuantitativa, centrado en la producción de información estadística a través de una encuesta instrumentada por un cuestionario autoadministrado. Debido a la falta de participación de los potenciales respondientes la información recabada por esa vía ha sido escasa y no representativa, aunque orientadora de posibles tendencias. El cruce y complementariedad de los datos recabados por las diversas fuentes permite mayor comprensión de los fenómenos en estudio. En ese sentido, la investigación cuyos resultados se presentan en esta tesis corresponde a un enfoque holístico, siguiendo a Hernández Siempiri y otros (2014):

Es holístico, porque se precia de considerar el “todo” sin reducirlo al estudio de sus partes. La investigación cualitativa se fundamenta en una perspectiva interpretativa centrada en el entendimiento del significado de las acciones de seres vivos, sobre todo de los humanos y sus instituciones (busca interpretar lo que va captando activamente). (p. 9)

Desde una clasificación tradicional, el tipo de investigación realizada es no experimental, dado que no desarrolló ninguna situación de control y manipulación deliberada de variables, sino que se observaron los fenómenos en el ambiente en que se desarrollan. Además es transversal, en tanto los datos se han recolectado en un momento dado, con el propósito de describir la interrelación de variables en la instancia del análisis. No se considera que sea un estudio longitudinal dado que, aunque se hayan considerado aspectos retrospectivos, no se hacen inferencias respecto de los cambios acaecidos, sus determinantes y consecuencias a partir de la recolección de datos referidos a la misma variable e indicadores a través del tiempo. Se analizaron cambios en el período estudiado desde las percepciones de los actores involucrados y la lectura de documentos en el momento actual respecto de ese período.

El alcance es exploratorio-descriptivo. Al respecto Hernández Siempiri y otros (2014) afirman: “Los estudios exploratorios se realizan cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado, del cual se tienen muchas dudas o no se ha abordado antes.” (p. 91). Al iniciar el proceso de indagación no se encontraron investigaciones sobre la transversalidad del enfoque de Derechos en el sistema de control gubernamental argentino. La revisión de la literatura reveló que algunos aspectos normativos mencionan la perspectiva de género y los derechos de las personas con discapacidad, pero son muy vagas las relaciones entre



esas ideas y el problema de estudio. Por ello, se exploraron diversos informes, normativas, páginas oficiales de los órganos de control nacional, portales de órganos internacionales que nuclean a los entes de control gubernamental de diversos países y organizaciones que publican auditorías de las características que analiza este trabajo. A partir de esa primera exploración se identificaron experiencias de carácter internacional sobre auditorías de género (cuyos hallazgos y resultados se exponen en el apartado siguiente), de las cuales se pudieron reconocer dimensiones y variables adecuadas para retroalimentar el proceso posterior, de investigación descriptiva.

En relación con el alcance descriptivo, se buscó comprender como se evidencian en las prácticas cotidianas, las normativas y los instrumentos utilizados por los organismos de control, los cambios en los últimos quince años relacionados con la transversalidad de las perspectivas de géneros y de discapacidad. Se relevaron datos acerca de la presencia (o no) de las variables principales, y como se interpretan las mismas en las tareas de auditoría, en base a la normativa y experiencias analizadas en la exploración inicial, junto a las dimensiones identificadas en el marco teórico. Ello permitió identificar características y perfiles de los órganos de control en relación con el tema de estudio. Siguiendo a Siempiri y otros (2014), se pretendió “recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o las variables a las que se refieren (...)” (p. 92). Los análisis posteriores permiten la caracterización de lo que acontece en el sistema de control argentino en relación con las hipótesis formuladas y el referencial conceptual planteado.

El carácter del estudio es sincrónico, ya que analiza lo que sucede en los organismos de control en el mismo momento y tiene en cuenta el comportamiento de las variables referidas a una de las perspectivas en correspondencia temporal con lo que sucede en los mismos organismos con la otra, pero a su vez, se indagan los principales cambios en un período de tiempo, por ello, incluye una visión diacrónica. La orientación general de la investigación desarrollada es hipotético-deductiva, ya que se inició el proyecto a partir de la formulación de preguntas e hipótesis, las cuales son corroboradas a través de los procesos de relevamiento de datos, análisis, construcción de información, identificación de hallazgos y elaboración de las conclusiones pertinentes, las que se presentan en los apartados siguientes.

5.2. Estrategia metodológica y técnicas

La estrategia de investigación se planificó con una lógica secuencial, pero previendo la retroalimentación que el mismo proceso implicaría en la construcción del marco referencial para el análisis empírico. La exploración inicial en fuentes secundarias permitió generar preguntas e identificar variables a ser consideradas en el abordaje de otras fuentes, ratificando el enfoque holístico establecido, con impronta cualitativa, entendiendo que:



La realidad se construye a partir de prácticas discursivas que generan los sentidos colectivamente mediante el lenguaje y la interacción social. Existe una variedad de géneros discursivos que son objeto de análisis, tanto los emitidos con anterioridad al estudio (como las leyes, los discursos políticos, los libros de texto, la publicidad, las noticias periodísticas, los registros de conversaciones) como los producidos intencionalmente para recoger datos (como las entrevistas individuales y los grupos focales). (Kornblit, 2007, p. 10)

Desde ese entendimiento, la estrategia de investigación se orientó al relevamiento y análisis de discursos y prácticas. Se establecieron a los organismos de control como unidades de análisis: en el nivel nacional AGN y SIGEN, incluyendo las UAI, y en el nivel subnacional, los Tribunales de Cuenta y Auditorías General provinciales vinculados a la Red Federal de Control.

En relación con los discursos, se consideraron aquellos plasmados en normativas y procedimientos que regulan los sistemas de control y los que se vinculan con la transversalidad de las perspectivas de género y de discapacidad para el funcionamiento del Estado (Capítulo 3 y Anexo 4.d), además de informes de auditoría y otros documentos publicados por la SIGEN y la AGN vinculados con el objeto de estudio (Anexo 5). También se han incluido documentos publicados por organismos internacionales que nuclean a las entidades fiscalizadoras nacionales e informes de auditoría desde las perspectivas estudiadas conseguidos en el momento exploratorio del proceso de esta investigación (Anexo 4.a).

Las prácticas se indagaron fundamentalmente a través de entrevistas semiestructuradas para la cual se formuló una guía (Anexo 2). Se realizó una muestra intencional selectiva. Su selección implicó los siguientes criterios: tener trayectoria en el tema, ocupar o haber ocupado cargos de relevancia en los organismos nacionales de control (designado o electo por voto gremial) y tener disposición a la efectivización de la entrevista. Se lograron 9 entrevistas totales, incluyendo a titulares de UAIs, síndicos y responsables de área de SIGEN, auditores de AGN, referentes sindicales (estos últimos asociados fundamentalmente a los aspectos internos del análisis).

La incorporación de la dimensión cuantitativa también ha sido parte de la estrategia surgida en el proceso de indagación. En ese caso, se consideró la articulación con la Red Federal de Control Público como ámbito integrador de los órganos subnacionales de control (tribunales de cuenta y otros órganos de control provinciales y algunos municipales), a quienes se identificó como unidades de análisis para pesquisar el reconocimiento y la sensibilidad a la normativa (nacional e internacional) vinculada a cuestiones transversales de género y de discapacidad en el desarrollo de sus actividades. Se remitió un cuestionario autoadministrado (Anexo 2), permitiendo esa técnica encuestar en muy breve tiempo a todos los órganos del país. Las respuestas obtenidas han sido escasas (15) en tanto cantidad y



proporción del universo de actores que conforman los órganos de control local (47 organismos, 8 de control local más 39 tribunales de cuenta provinciales y municipales²⁸). Los respondientes mayoritariamente refieren a los organismos más complejos y permiten identificar posibles tendencias en relación con las dimensiones analizadas (Anexo 4.b).

Para el procesamiento de la información provista por las entrevistas se utilizó una matriz (Anexos 3.a) que permitió sintetizar y comparar los aportes (testimonios y relatos) de los diferentes entrevistados (Anexo 4.c).

En relación con el procesamiento de la información, los cuestionarios para los órganos de control local fueron elaborados y remitidos en base a la plataforma *Google-form*. El método de procesamiento estadístico facilitó identificar frecuencias y regularidades de respuestas. Para ello se utilizaron las herramientas de la misma plataforma. Mientras que para el tratamiento de las fuentes secundarias se utilizaron matrices de análisis elaboradas específicamente (Anexo 3.b; 4.a; 4.d)). Las mismas permitieron establecer categorías abarcativas a los diversos documentos y realizar comparaciones relevantes para la producción de nuevos interrogantes.

5.3. Categorías y corpus de análisis

Se realizó un rastillaje inicial de experiencias y documentos referidos al objeto de estudio en portales y buscadores internacionales en las entidades que nuclean auditores gubernamentales (INTOSAI y OLACEFS), y en organismos que presentan experiencias en auditorías con transversalidad de género o discapacidad (se encontraron en OIT y otras instituciones de control de países de Europa y Latinoamérica). En esa primera indagación se han identificado distintos tipos de materiales: una declaración, manuales, guías, memorándum e informe de experiencias (todos expuestos y analizados en el capítulo 6 del presente trabajo). Si bien esta búsqueda se orientó a la transversalidad de ambas perspectivas, se han encontrado experiencias y documentación explícitamente vinculados con la perspectiva de género. En lo local se encontró publicada en internet hacia fines de 2023 una tesis de maestría de otra universidad que propone lineamientos de auditoría con perspectiva de género para la AGN. Se ha tomado como antecedentes y considerado algunos indicadores que propone, los que coinciden con otros recogidos de las experiencias de buenas prácticas relevadas. Tal como se comentará en el capítulo siguiente, se evidenció ausencia de la perspectiva de accesibilidad por discapacidad en el material hallado en organismos internacionales en términos de auditorías del tipo que se analizan.

²⁸ La página de la SIGEN, además de las UAI de los Ministerios Nacionales y ANDIS registra: Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Auditoría General de la Prov. de Salta, Dirección General de Auditoría de la Prov. de Tucumán, Sindicatura General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Sindicatura General de la Prov. de Salta, Sindicatura General de la Prov. de Santa Fe, Sindicatura General Municipal de Ushuaia, Sistema de Contralor Municipal El Bolsón, más los 22 Tribunales de cuenta provinciales y 17 tribunales de cuenta municipales.



En relación con las dos primeras hipótesis que guiaron esta investigación (presentadas en el capítulo 1) se efectuó durante enero 2022 y agosto 2023 un relevamiento de los documentos que rigen la organización y las prácticas de los organismos responsables del sistema nacional de control público (normativas internas, manuales e instructivos vigentes y referidos a género y a discapacidad). Esa búsqueda se realizó a través de un exhaustivo barrido en las páginas web oficiales de SIGEN y AGN, Argentina.gov.ar e Infoleg, considerando el período estudiado. En esos portales se publican las normas que regulan las acciones de los organismos públicos pertinentes para este estudio, por ello son ámbitos de información relevantes. También se indagaron informes publicados en las páginas oficiales referidos al objeto y período de estudio. El motor de búsqueda se orientó al reconocimiento de la mención, identificación de la temática o establecimiento de objetivos referidos a género o discapacidad en los documentos publicados, ya sea que estén orientados a la organización interna de las entidades como en la realización de las auditorías. Ese procedimiento permitió seleccionar las fuentes secundarias que cumplieran con los criterios de búsqueda e identificar los documentos que conformaron el corpus de análisis referido al control de políticas y organismos sectoriales en los últimos 15 años. En forma complementaria, se realizó un análisis de los informes publicados en los sitios de AGN y SIGEN entre los meses de enero y noviembre el año 2023 para tener una lectura lo más actualizada posible de la incorporación de la PG y la PD en las auditorías no sectoriales (Anexos 5.e y 5.f.), de las que se analizó un muestreo (realizado por azar) entre las auditorías no financieras ni contables (por considerarlas no pertinentes para la revisión de aspectos de transversalización en el control) cuyos informes se encontraron publicados en forma completa.

Por otra parte, las entrevistas semiestructuradas a informantes clave se propusieron recabar datos sobre las prácticas de los organismos y completar información documental, y fueron decididas dada la relevancia de las y los entrevistados como referentes institucionales de los órganos que conforman el sistema de control gubernamental argentino en el nivel nacional. Específicamente se entrevistó a responsables de Unidades de Auditoría Interna (UAI) de los órganos rectores en las temáticas y otros vinculados, como de los ministerios nacionales de Género y Diversidad, de Desarrollo Social y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como de la Agencia Nacional de Discapacidad. Además, se entrevistó en relación con SIGEN a los Síndicos responsables del control interno de los Ministerios de Desarrollo Social y de Género y Diversidad y al coordinador de Red Federal de Control Público. Por AGN se entrevistó a auditores con responsabilidad en el organismo. También se realizaron entrevistas a representantes gremiales de ambos organismos (SIGEN y AGN) en tanto que se considera valiosa la comprensión de ese actor como parte de la efectivización de las perspectivas de género y de accesibilidad por discapacidad



en las condiciones laborales que garantizan el funcionamiento del sistema de control nacional y su coherencia y transversalidad interna. El instrumento diseñado a modo de guía de preguntas para la aplicación de la técnica incluyó el requerimiento de sugerencias de documentos para retroalimentar y completar el análisis de las fuentes secundarias seleccionadas.

Por otra parte, en relación con la tercera hipótesis, el cuestionario autoadministrado aplicado a los órganos de control local integrados a la Red Federal de Control Público permitió reconocer aspectos vinculados con el nivel de sensibilidad y conocimiento de dichos organismos en relación con las perspectivas analizadas y elaborar algunas reflexiones acerca de las respuestas al respecto. Sus resultados se articularon con los producidos por las otras técnicas y fuentes.

Las categorías utilizadas en el procesamiento y análisis de los datos obtenidos se han sustentado en el marco referencial teórico-normativo expuesto sobre el enfoque de derechos y la transversalidad de la PG y la PD (capítulos 2 y 3), relacionado con las auditorías y el sistema de control público nacional (capítulo 4), además de los hallazgos en informes de experiencias de auditorías transversales de otros países (capítulo 6). Por ello, se organizaron en dos **ejes**:

- **Aspectos dirigidos hacia los organismos o programas auditados (externo)**, utilizando fundamentalmente el análisis de fuentes secundarias para el abordaje del corpus documental
- **Situación de los propios órganos de control gubernamental (interno)**, utilizando fundamentalmente la información obtenida a través de las entrevistas y del análisis de guías, instructivos y documentos internos de las UAI, SIGEN y AGN para el funcionamiento de los órganos y la realización de sus funciones.

Para cada eje se reconocieron diversas dimensiones. En relación con ellas se analizó el comportamiento de las principales variables asociadas con las hipótesis planteadas y los objetivos de la investigación. De esa manera se pudieron mostrar distintos matices en las situaciones verificadas. Esas definiciones vertebraron los instrumentos de procesamiento, clasificación y análisis de información.

Para el **primer eje**, aspectos dirigidos a los auditados, se consideraron las siguientes dimensiones (●), variables (○) e indicadores o evidencias verificables (■):

- **Sensibilidad explícita hacia la perspectiva de género y de discapacidad:** refiere a la normativa de referencia, la terminología utilizada y la diferenciación de datos reflejada en los informes de auditoría sustantiva, de legalidad, de gestión, de cumplimiento o estudios complementarios. Implica las siguientes variables e indicadores para el relevamiento de información:
 - Normativa utilizada: se busca verificar uso de la normativa pertinente a las perspectivas analizadas a través de los siguientes indicadores:



- Mención e incorporación de normativa referida a la PG en los documentos institucionales o informes analizados.
- Mención e incorporación de normativa referida a la PD en los documentos institucionales o informes analizados
- Adecuación de la terminología utilizada:
 - Utilización de las sugerencias de las guías de lenguaje no sexista, de lenguaje inclusivo y términos sugeridos por la Convención sobre los derechos de las PCD en los informes de auditoría y documentación publicada
- Información diferenciada
 - Los informes presentan solicitud de información diferenciada por situación de discapacidad
 - Los informes presentan o denotan solicitud de información diferenciada por género.
- **Control de acciones afirmativas y ajustes razonables:** refiere a la presencia en los informes y documentos publicados de indagación sobre aspectos referidos a algún tipo de prestación, servicio o adecuación de las normas, medidas o programas auditados en favor de las PCD, o de mujeres o de diversidades sexo-genéricas, en el marco de promover oportunidades para mitigar desigualdades y evitar discriminaciones. Implica:
 - Consideración de “cupos” laborales o de prestaciones estatales. Verificable a través de la existencia de información que dé cuenta de su cumplimiento. Los indicadores son:
 - Explicitación en la definición de la población destinataria de los programas auditados de personas del colectivo LGBTIQ+, mujeres o PCD.
 - Consideraciones sobre destinatarios por género, cumplimiento de cupo conforme la ley 27.636 y tipo de actividades que realizan.
 - Consideraciones sobre destinatarios por situación de discapacidad, cumplimiento de cupo conforme la ley 22.431 y tipo de actividades que realizan.
 - Prestaciones o servicios orientados específicamente a las mujeres, a las personas LGBTIQ+ y /o a PCD, aunque el programa sea de carácter universal o priorice otros criterios en la determinación de sus beneficiarios/as o población destinataria.
 - Adecuaciones y ajustes razonables: verificación de acciones orientadas a la equidad desde la PG y la PD en los programas auditados. Refiere a la explicitación en los instrumentos, objetivos o informes de las auditorías del relevamiento de información sobre adecuaciones correspondientes a las PG y PD. Observable a través de la identificación de alguno de los siguientes indicadores:
 - Ajustes razonables o apoyos para PCD en las actividades del programa auditado



- Flexibilidad o acciones complementarias para personas LGBTIQ+ o mujeres
- Referencias al financiamiento con PG o PD
- **Control de accesibilidad, interacción y resultados:** en esta dimensión se considera la identificación de aspectos que refieren a la eliminación de barreras y a la accesibilidad de los programas auditados para PCD, mujeres, LGBTIQ+, el análisis de la participación de los actores y los resultados en tanto reducción de brechas de desigualdad y fomento de la no discriminación. Su verificación implica:
 - Inclusión de tópicos sobre no discriminación y accesibilidad efectiva: refiere a la verificación de que se cumplan las exigencias que impone la Convención Internacional de los Derechos de las PCD a las políticas públicas y la consideración de las particularidades en las situaciones de las mujeres y el colectivo LGBTIQ+ que establecen los Principios de Yogyakarta. Demostrables a través de los siguientes indicadores:
 - Mecanismos de acceso a los programas o medidas auditadas para PCD o grupos particularmente afectados (consideraciones sobre barreras físicas, relacionales, comunicacionales e interseccionalidades).
 - Modo de difusión y acceso a la información sobre los programas o medidas auditados
 - Participación de organizaciones específicas: implica la referencia en los informes de auditoría y documentos publicados de consulta o cooperación con organizaciones propias de personas con discapacidad, de mujeres o del colectivo LGBTIQ+. Se evidencia en:
 - Incorporación del análisis de la participación de destinatarios/as/es en la planificación y/o evaluación de los programas
 - Referencia a consulta de órganos rectores o instituciones especializadas
 - Referencia de consulta a organizaciones de PCD o de mujeres o de grupos del colectivo LGBTIQ+ en los documentos
 - Análisis de resultados sobre brechas de desigualdad: inclusión de tópicos vinculados a la relación entre el programa u organismo auditado y los mecanismos que garanticen no discriminación y mejora efectiva de la situación de los destinatarios, con PG y con PD .
 - Inclusión en las auditorías o estudios complementarios de hallazgos o recomendaciones relacionadas con la efectivización de resultados que achiquen brechas de desigualdad y/o mejoren la transversalización de la PG / PD y la atención a la interseccionalidad.
 - Incorporación dentro de las auditorías de estudios complementarios, anexos o apartados referidos a resultados e impactos en relación con alguna de las dos perspectivas



Para el análisis del **segundo eje**, situación interna, se consideraron las dimensiones conocimientos, actitudes, capacidades e instrumentos, agrupadas de la siguiente manera:

- **Organización interna del órgano auditor:** sensibilidad reflejada en la estructura y el funcionamiento de los órganos de control. Se consideran las siguientes variables e indicadores:
 - Estructura organizativa: composición de los equipos auditores o personal en general de los órganos de control vinculada con género o discapacidad. Verificable a través de:
 - Reconocimiento de PCD al interior de los organismos
 - Reconocimiento de paridad de género y diversidad de género al interior de los organismos
 - Existencia de normativas referidas a la composición de la estructura organizativa de los órganos en términos de género o de discapacidad.
 - Incorporación de prácticas o normas específicas referidas a las PG y PD para el funcionamiento interno del organismo:
 - Tareas destinadas a mujeres y a varones
 - Acciones para prevenir o abordar situaciones de violencia por razones de género
 - Ajustes razonables o apoyos para PCD que conforman los equipos de trabajo
- **Conocimientos sobre transversalidad de la PG y PD:** refiere a los conocimientos sobre las perspectivas con que cuentan los equipos de auditoría y funcionarios de los órganos de control, verificables en las entrevistas:
 - Reconocimiento general de las perspectivas
 - Los y las funcionarias y equipos de trabajo reconocen la existencia de normativa internacional y nacional vinculada con la PG y PD
 - Los órganos reconocen que la transversalidad de las PD y PG implica su incidencia en el funcionamiento de los sistemas de control
 - Conocimientos especializados: personas/equipos especializados o con conocimientos en PG y PD en el órgano de control
 - El órgano de control cuenta con personas especializadas o conocedoras de la PG
 - El órgano de control cuenta con personas especializadas o conocedoras de la PD
- **Capacidades de los organismos de control para el abordaje de la PG y la PD:** esta dimensión complementa las anteriores y refiere a los comentarios recibidos en las entrevistas respecto de cuestiones priorizadas o promovidas al interior del órgano de control en vinculación con la transversalidad de las perspectivas de género y de discapacidad. También se incluye su traducción en los instrumentos de auditoría como señales de apropiación de las mismas. El análisis recoge evidencias (testimonios y relatos de entrevistas) vinculadas con:



- Acciones de sensibilización y/o actualización permanente en los órganos para la adecuación de sus actividades de control:
 - Actividades internas de sensibilización o actualización sobre las temáticas
 - Espacios de capacitación/reflexión para incluir la PG y la PD en las tareas de control
- Adecuación de los instrumentos: refiere a la apropiación de los mandatos de la PG y de la PD en los instrumentos de relevamiento de información y en los documentos de auditoría
 - Uso de instrumentos especialmente diseñados para el relevamiento de información referida a la PG o PD
 - Incorporación de anexos complementarios en los informes de auditoría o elaboración de informes específicos sobre las temáticas
 - Inclusión en las recomendaciones de aspectos referidos a la PG o a la PD

También se consideraron las apreciaciones de las y los respondientes respecto de los aportes de la PG y PD al sistema de control, los desafíos y posibles alternativas para que esos aportes puedan producirse.

Sección Resultados y hallazgos

Capítulo 6. Resultados y hallazgos sobre auditorías transversales de género y discapacidad

Desde hace poco más de quince años las agendas de diversos organismos internacionales que potencian instrumentos de evaluación y control del sector público introducen la perspectiva de género en sus auditorías o proveen guías para su incorporación en todo el ciclo de las políticas (OIT, 2008, AECID, 2019; CEPAL, 2016, 2012; ONU, 2015, 2017; OLACEFS, 2012, 2014, 2019, 2022). En este capítulo se identifican documentos relevantes que fomentan la transversalidad de género en la evaluación, seguimiento y control de políticas públicas en el ámbito internacional y se seleccionan específicamente aquellos que reflejan o guían auditorías con perspectiva de género. A partir de dicha selección se elabora un análisis comparativo (Anexo 4.a) que permite sistematizar ciertos aspectos conceptuales y metodológicos para auditorías transversales de género.

El mismo tipo de búsqueda se sostuvo respecto de la perspectiva de discapacidad, pero no se han encontrado auditorías transversales o guías para la transversalización de la Convención o del enfoque social de discapacidad a nivel internacional vinculadas al sistema de control público. Si bien la Convención es un instrumento lo suficientemente robusto e integral para ser aplicado en cada función de gobierno y de control, no se han podido hallar experiencias que lo



operacionalicen a auditorías específicamente. Tampoco se encontraron guías o manuales para controlar la transversalización específicamente.

6.1. Experiencias destacadas

Diversos organismos de alcance internacional han elaborado propuestas para la transversalización de la perspectiva de género orientadas a la instalación del enfoque en todo el ciclo de políticas y proyectos de desarrollo en distinto tipo de comunidades. Sus contribuciones son de tipo conceptual y metodológico. Abordan las principales categorías para comprender y visibilizar las desigualdades estructurales básicamente entre hombres y mujeres (AECID, 2015; ONU MUJERES, 2015; UNICEF, 2017, Comunidad Mujer, 2018), algunos aportan indicadores formulados específicamente para la identificación de situaciones de desigualdad, violencia y discriminación por motivos de género (CEPAL, 2006). También formulan procedimientos participativos para la elaboración y evaluación de políticas sensibles a las situaciones de desigualdad de género, centradas principalmente en mujeres (Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, 2012; ONU MUJERES, 2017), y contenidos de capacitación a agentes y funcionarios públicos (Instituto Nacional de Mujeres México, 2008). Los documentos generados promueven la transversalización de la perspectiva, a la vez que en varios casos permiten explicitar los criterios establecidos para la cooperación de los mismos organismos.

Específicamente en organismos internacionales vinculados con fiscalización superior, la inserción de la perspectiva de género ha cobrado un papel relevante en los últimos años, materializándose en una serie de acciones y documentos para la realización de auditorías transversales de género. Se distinguen documentos de carácter conceptual-normativo (declaraciones como las de Santo Domingo²⁹ y Cusco³⁰ -OLACEFS, 2012 y 2014, y políticas institucionales -OLACEFS, 2021³¹-), manuales, guías y orientaciones de buenas prácticas para el desarrollo de auditorías con perspectiva de género o informes de las realizadas por EFS (Proyecto Olympia-Comunidad Europea, 2003; OIT, 2008; Contraloría General que trabajan en

²⁹ La Declaración de Santo Domingo refleja los resultados del encuentro “Género y Transparencia en la Fiscalización Superior”, en el cual se aprobaron recomendaciones y se reafirmó la necesidad de que las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) incorporen la dimensión relativa a la equidad de género, tanto al interior de las propias EFS, como en la ejecución de las auditorías gubernamentales, con el objetivo de vigilar el cumplimiento de las normativas vinculadas y los adquiridos internacionalmente por cada gobierno. En ese marco, en OLACEFS se constituyó el Grupo de trabajo sobre igualdad de género y no discriminación.

³⁰ La Declaración del Cusco incorpora los estándares o criterios generales para las Auditorías con Enfoque de Género que producidas en la XXIII Asamblea General de la OLACEFS celebrada en Chile..

³¹ En el documento *Política sobre Igualdad de Género y No Discriminación* OLACEFS establece para el organismo y las entidades que lo componen una herramienta de planeamiento institucional orientadora “sobre los principios que deben regir su actuación en materia de género y no discriminación y al tipo de acciones que pueden impulsarse para generar cambios, así como para identificar oportunidades de mejora y materializarlas” (p. 22).



distintas dependencias y entidades de gobierno de Veracruz, 2012³²; OLACEFS, 2012³³, 2019) y una encuesta que cumple las veces de control interno de las EFS (OLACEFS, 2019) coordinada por la Unidad de Cooperación y Relaciones Internacionales (UCRI) y la Unidad de Estudios (UE) de la Contraloría de la República de Chile)

Sobre evaluación y el control de políticas públicas con transversalidad de género se hallaron documentos de alcance internacional producidos por entidades de control: OLACEFS-BID (2014) con el apoyo del INSTOSAI y el BID en el año 2014, en referencia a los ODS y su cumplimiento en los diversos países donde se desarrolló la auditoría combinada acordada en 2013.

También se han encontrado como experiencias relevantes las realizadas por la Fundación Canadiense de Auditoría y Rendición de cuentas, que creó un programa para erradicar abusos sexuales dentro de las fuerzas armadas locales, pero no se pudo acceder al informe, y el Plan de Igualdad para Mujeres y Hombres del Tribunal de Cuentas de España (2014), que refiere a una estrategia interna de fomento de la equidad, no a las auditorías que realiza, por esas razones ninguno ha sido seleccionado para un análisis en profundidad.

A nivel nacional, como fue mencionado, SIGEN ha creado (2020) un Observatorio de Políticas de Género que funciona en el ámbito de la Sindicatura con la misión de relevar, investigar y generar información vinculada al cumplimiento de políticas públicas dispuestas por el Gobierno Nacional. Mientras que AGN ha participado activamente en las actividades de OLACEFS referidas a transversalidad de género y en las auditorías combinadas pertinentes.).

Desde las Declaraciones de Santo Domingo y Del Cusco OLACEFS ha impulsado dos auditorías coordinadas en torno a la igualdad de género: una que incluyó a Costa Rica, Chile y Puerto Rico presentada en 2015, y otra en 2019, en la que participó la Argentina (la cual se analiza en este capítulo). Ambas iniciativas han sido altamente significativas para la incorporación de la perspectiva en los organismos de control, de acuerdo al Pronunciamiento Profesional INTOSAI-P N° 12 “El Valor y Beneficio de la EFS” (OLACEFS, 2021)

Al profundizar el estudio de los manuales y guías para el análisis de políticas públicas con perspectiva de género se identificaron algunos documentos orientados a la formulación de políticas y proyectos, otros a su evaluación y, en menor cantidad, al control. Algunos especifican las

³² Esta guía para prácticas de auditorías con perspectiva de género se presenta en el marco del Programa de Fortalecimiento a la transversalidad de la perspectiva de género en el Estado de Veracruz. Se elaboró a través de seis talleres entre septiembre y noviembre de 2012 donde participaron personas (33) de la Contraloría, en México.

³³ El *Memorando de Entendimiento entre la OLACEFS y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres establece un marco de cooperación entre las partes para que la perspectiva de género se incorpore como un eje de la fiscalización superior. Si bien no establece contenidos sustantivos para la definición de dimensiones y variables de evaluación transversal, explicita la definición política de esos organismos de incorporar institucionalmente el enfoque en los sistemas de control público.*



consideraciones que deben tener las organizaciones al planificar y evaluar acciones orientadas a la igualdad entre varones y mujeres (Comunidad de Mujeres, ONU Mujeres y otros). Aquellos referidos a auditorías de género coinciden en una mirada enfocada en las prácticas organizacionales y la sensibilidad a la transversalidad de la perspectiva (INTOSAI, Proyecto Olympiade Gouges-Comunidad Europea, experiencias de OIT); otros enfatizan en la estructura y las prácticas de las organizaciones de fiscalización, haciendo revisiones más bien internas de los organismos y su comportamiento en relación con la perspectiva (OLACEFS-UCRI-UE-BID, Contraloría de Veracruz), mientras que se encontraron informes de auditoría que refieren a los logros en términos de igualdad de género alcanzados por los países en el marco de los ODS (INTOSAI-BID, OLACEFS-ONU Mujeres). En este capítulo, de los documentos identificados como experiencias o guías de auditorías transversales de género son analizados los correspondientes a Comunidad Europea, OIT, Contraloría de Veracruz y los más recientes de OLACEFS sobre auditorías coordinadas (Anexo 4.a). Se eligieron esos porque su análisis permite extraer aprendizajes acerca de la construcción de metodologías pertinentes para la transversalización de la PG.

Por otra parte, se reitera que respecto de accesibilidad para personas con discapacidad no se han encontrado informes de auditorías transversales ni material teórico-metodológico del tipo guías o manuales para su implementación en ningún ámbito internacional. Por ello, a partir de los análisis de las guías o auditorías transversales de género, se han intentado establecer algunos aspectos metodológicos adecuables también a la transversalidad de la PD, considerando los recaudos y especificidades correspondientes.

6.2. Lecciones aprendidas de las experiencias analizadas

La conformación del corpus documental sobre auditorías de género permitió identificar supuestos comunes que retroalimenta el marco teórico y normativo que se ha venido trabajando en los capítulos anteriores. Su análisis también favoreció encontrar convergencias metodológicas en relación con las dimensiones y variables utilizadas, a tener en cuenta para el análisis de la situación nacional en el marco de este estudio. Esas herramientas producen conocimientos integrales y multidimensionales para la toma de decisiones, valoraciones y control de la perspectiva en todo el ciclo de las políticas. El supuesto básico es que **no existe neutralidad posible en términos de géneros y diversidades** -incluyendo desde este trabajo las diversidades funcionales en esa afirmación-. Toda política pública, en su diagnóstico, planeamiento, modalidades de gestión, seguimiento, evaluación y control, reproduce, genera o mitiga desigualdades, estigmatizaciones, estereotipos, barreras de acceso o limitaciones.



El material analizado respecto de las auditorías de género y transversalidad de la perspectiva realizado por las instituciones fiscalizadoras, puede clasificarse en:

- Documentos que determinan parámetros y criterios para las auditorías con enfoque de género en organismos públicos y dentro de las propias entidades fiscalizadoras superiores.
- Guías o manuales, de dos tipos:
 - o Auditorías participativas de género orientadas hacia organismos de control gubernamental y a organizaciones no gubernamentales. La impronta fundamental radica en estrategias de autoevaluación o de evaluaciones mixtas, a partir de talleres y encuestas, incluyendo sistemas de formación de talleristas o agentes facilitadores de los procesos evaluativos y autoevaluativos
 - o Instrumentos para relevamiento de mejora de igualdad de géneros en el marco de los ODS (análisis de fuentes secundarias, encuestas, indicadores)

La comparación de esos documentos (Anexo 4.a) permite reconocer la importancia que tiene en este tipo de auditorías el análisis de la composición entre varones y mujeres en las estructuras organizativas y capacidades de los equipos, las condiciones en que se desempeñan, las consideraciones a las necesidades particulares por condición de género, los impactos diferenciados de las políticas y las brechas a cerrar, la capacitación y/o especialización en temáticas de género de los miembros, los niveles de incidencia y las actividades propias de la unidad organizativa. También hay coincidencias en proponer el estudio de los resultados de las políticas, acciones o programas reconociendo los impactos e información diferenciada por géneros, en función de las condiciones contextuales y particulares. Suman a ello una apuesta metodológica común por la autoreflexión, el establecimiento de una línea de base respecto del desempeño institucional en materia de transversalización de la PG, la medición de avances y la evaluación de espacios para introducir posibles mejoras y proponer recomendaciones.

Se reconoce entre dichos documentos una coincidencia significativa en las definiciones de “auditoría de género” como un proceso diseñado para evaluar la incorporación de asuntos de género a políticas, estrategias, programas y proyectos, que implica la evaluación de las estructuras internas así como los resultados de los programas que afectan a los externos. Estas auditorías son cruciales para asegurar que las políticas y estrategias se adhieran a los compromisos mundiales de promover la igualdad de género e impulsar un aprendizaje práctico en torno a la incorporación de la perspectiva. (OLACEFS, 2013). Tal como afirman en OLACEFS (2021):

El respeto al principio de igualdad y no discriminación es una obligación estatal. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores no pueden estar ajenas del rol que les cabe en hacer ese principio realidad. (...) la Política sobre Igualdad de Género y No Discriminación se erige con base en recomendaciones que atraviesan de forma integral desde el ejercicio de

auditoría, hasta la cultura ética institucional, el liderazgo y el clima laboral en las instituciones. En su multidimensionalidad apunta a relevar buenas prácticas transversales a todo el personal, instalando el sentido de la preocupación activa, común y cotidiana para lograr un mejor lugar de trabajo para todas las personas, y avanzar hacia la igualdad de género de forma amplia y la inclusión de grupos en situación de vulnerabilidad. (p. 30)

Las convergencias entre los documentos analizados pueden esquematizarse sostenidas en 3 pilares o componentes básicos para el análisis de la igualdad/desigualdad aplicados a la PG pero aplicables también a la PD: estructura institucional (incluye organización interna, objetivos y normativa organizacional); resultados de las acciones en términos de igualdad (implica el análisis de acciones, programas y dispositivos de política pública, destinatarios e impactos diferenciales según tipo de población); y sensibilidad al enfoque en la cultura organizacional (instancias autoreflexivas y evaluativas sobre las políticas y los recursos destinados a reducir las brechas de desigualdad y la participación de los géneros en la elaboración de las propuestas, hacia afuera y hacia adentro de las mismas organizaciones) (Figura 1). En algunas guías también se advierte que deben considerarse esos aspectos al momento de proyectar la evaluación de la propia situación³⁴.

Figura 1: Esquema básico de las Auditorías de género



Fuente: Elaboración propia

Los tres aspectos en los que convergieron las metodologías implicadas en las experiencias analizadas (Figura 1) orientan los análisis en dos ejes principales:

³⁴ Como ejemplo, la guía ReLAC-IOCE-EES-Eval Partners (2015) sobre la importancia de generar “entornos sensibles al género+”, recomienda la construcción del autodiagnóstico que “debe realizarse desde un enfoque participativo y flexible, como un ejercicio de autoanálisis. (...) Para ello, debe proponerse resultados y metas específicas y mensurables (...) se sugiere también tener en cuenta algunos criterios que sirvan para la planificación de actividades que comúnmente lleva a cabo la asociación: Comprobar que se ha incluido el enfoque de género+ en la temática. Comprobar que existe diversidad de convocados/as y que se han utilizado canales amplios de difusión. Comprobar que se considera la presencia equitativa en cuanto género y origen cultural u otras características de las y los asociados en los diferentes roles (comité organizador, presentadores/as, facilitadores/as, etc.). Cuidar la utilización de un lenguaje inclusivo y no sexista. - Permitir el acceso a los productos de la actividad para un amplio público” (pp.10-11)



- *Transversalidad de la perspectiva dentro de la organización* (sensibilidad a la cuestión de género, cultura organizacional, estructura interna, normativas y procedimientos, distribución interna de recursos, capacitación y concienciación de los agentes y funcionarios sobre de la perspectiva, etc.)
- *Transversalidad de la perspectiva en las acciones hacia afuera de la institución* (programas orientados a la comunidad/sociedad, actividades de sensibilización y promoción de derechos con enfoque de género y diversidad, identificación y tratamiento específico a las interseccionalidades, prestaciones, servicios y distribución presupuestaria específica, modos de comunicar e informar, etc.)

Excepto en el informe de la auditoría conjunta realizada por entidades fiscalizadoras superiores (EFS) vinculadas a la OLACEFS acerca del cumplimiento del ODS 5 en los países correspondientes, el resto de los informes y guías incluyen una dimensión de análisis organizacional. Aunque cabe advertir, que la misma OLACEFS (2019) también realizó un estudio acerca de los avances internos de las EFS en relación con la perspectiva de género. Esa investigación consistió en una encuesta general sobre aspectos de la estructura y la cultura organizacional, así como de las percepciones de sus miembros acerca de las temáticas de género y la transversalidad de esa perspectiva en sus organizaciones. Similares variables, pero centradas en la verificación documental más que en la percepción de los miembros, son las que considera la propuesta de la Contraloría de Veracruz. Mientras que esta dimensión organizacional asume similares puntos de control en los otros documentos pero con metodologías de autoevaluación (OIT y Proyecto Olympia/Comunidad Europea), como estrategias de investigación-acción, orientadas a profundizar la sensibilización de los integrantes a la vez que relevan la información.

6.2.a. Aspectos externos

Los ejes, dimensiones y variables de análisis que proponen los distintos manuales, guías e informes revisados son de distinto tipo (Anexo 4.a), pero presentan coincidencias. En todos los documentos y experiencias incluyen participación de los organismos de control en su definición y desarrollo. Las que refieren a auditoría sobre el ODS 5 y los procesos de implementación de políticas para la igualdad de género o de transversalización de la perspectiva, consideran a los momentos del ciclo de la política pública como parte de los ejes o dimensiones de análisis. Por ejemplo, la auditoría conjunta acerca del cumplimiento de las políticas de igualdad de género en el marco del ODS 5 de los gobiernos latinoamericanos (OLACEFS, 2019 a.) definen como ejes de verificación de los avances, la incorporación de la perspectiva en:



- la *planificación* (fomento de conciencia pública y partes interesadas, mecanismos de coordinación intersectorial y subnacional, existencia y articulación de los mecanismos nacionales y el plan de desarrollo),
- la *financiación* (riesgos y estrategias, recursos, oportunidades de cooperación, participación de actores económicos) y
- el *seguimiento* de las políticas de cada gobierno (comunicación de resultados y rendición de cuentas, proceso de producción y recopilación de datos de calidad, indicadores de desempeño y líneas de base, participación de actores).

Por su parte, las guías de OIT agregan especial atención a los momentos de *comunicación e información de las políticas públicas* y a las interacciones con organizaciones e instituciones dedicadas a derechos de género, como parte de la *gestión de las políticas*, sumando como puntos de control a las dimensiones:

- *Igualdad de acceso a la información* (atención a las brechas digitales de géneros e interseccionalidad en los canales y estrategias de comunicación)
- *Selección y difusión de información sobre mecanismos, prácticas y actitudes que signifiquen una contribución positiva con miras a la incorporación de la perspectiva de género*
- *Interacción con las instituciones nacionales, internacionales u organizaciones que se ocupan de temas de igualdad de género* (incluir tipo y naturaleza de las relaciones)

También es posible identificar en otro documento referencias a los momentos del proceso de una política o actividad de gobierno en las variables de análisis o puntos de control propuestos, considerando como buenas prácticas de igualdad y transversalidad de género en relación con la sociedad (Proyecto Olympia-Comunidad Europea, 2003) a aquellas en las que se verifica la perspectiva en los aspectos de *diagnóstico y planificación* (si la política analizada insta una acción necesaria y previamente inexistente, o mal enfocada hasta el momento; si se genera desde el organismo metodologías participativas para el diagnóstico y diseño de políticas; si se promueve trabajo en redes con organizaciones y otras áreas y niveles del Estado, con uso de TIC; si las políticas o actividades promueven la ruptura de estereotipos y roles de género tradicionales; si producen transformaciones a nivel estructura; si producen un amplio debate social e instalan el tema en la sociedad; si generan sensibilización activa).

La transversalidad esperada en las políticas públicas es auditada a partir de diversos aspectos que expresen la comprensión e información considerada al momento de definir la intervención, pero también en los múltiples elementos tenidos en cuenta para planificar las acciones, incluyendo las particularidades pertinentes a su gestión, evaluación y control.



Conforme lo analizado, destacamos la convergencia entre las guías de auditorías en considerar las siguientes variables para evaluar los alcances de la PG:

- ✓ La intencionalidad explícita de promover la perspectiva de género en el conjunto social
- ✓ La explicitación en los documentos e información utilizada y ofrecida de datos y metas diferenciadas por género
- ✓ Acciones (prestaciones y servicios) orientadas específicamente a la reducción de desigualdades y erradicación de discriminación y violencia por género
- ✓ Explicitación de financiamiento y presupuestación de dichas acciones
- ✓ Mecanismos de accesibilidad e incorporación en las decisiones y acciones orientadas por la perspectiva de género de aspectos de interseccionalidad en relación con la complejidad de las vulnerabilidades sociales
- ✓ Relación con otros actores (instituciones, organizaciones sociales, movimientos de mujeres)

6.2.b. Análisis internos

Por otra parte, retomando aspectos mencionados sobre los ejes de análisis interno de las organizaciones públicas (de control o de gestión de las políticas gubernamentales), se pueden identificar como puntos de control o evaluación convergentes en las auditorías de género:

- *Conocimiento acerca del enfoque al interior de la organización*
 - Consideración de las cuestiones de género como un tema específico o transversal
 - Conocimientos generales respecto de la temática
 - Conocimientos especializados acerca de la misma
 - La organización propicia los conocimientos a sus integrantes o deben propiciárselos en otros ámbitos
 - Nivel de concienciación acerca de la temática transversal de género
- *Sensibilidad a las cuestiones de género:*
 - en cada integrante (con funciones de liderazgo, o miembro de equipos de trabajo, personal de atención a la ciudadanía, etc);
 - en las prácticas organizacionales (incluyendo gestión de programas hacia la comunidad y hacia el propio recurso humano);
 - en las definiciones para los procesos internos y la normativa;
 - en la estructura organizativa (distribución de cargos por género, tareas estereotipadas o no, políticas de acceso y promoción, remuneraciones y beneficios, etc)
- *Aspectos de la cultura organizacional:*
 - Apertura a temas de género y diversidad



- Valores y percepciones sobre la cuestión de la igualdad de géneros y la no neutralidad de las políticas
- Terminología utilizada en las interacciones internas y en los documentos e informes
- Relaciones sociales formales e informales no sexistas e igualitarias
- *Consideraciones específicas respecto de la accesibilidad:*
 - Tipo de información y canales de acceso
 - Reconocimiento de diversidad de posibilidades y barreras tecnológicas, territoriales, sociales, comunicacionales, etc.
- *Modalidades de tratamiento de la información y comunicación de la organización*
 - Imágenes con perspectiva de género en los materiales de difusión
 - Información con distinción de condiciones de género e interseccionalidad

Esas convergencias presentan distintos modos de enunciación en cada documento respecto de las variables e indicadores propuestos (Anexo 4.a), pero conceptualmente se integran en las categorías expresadas, permitiendo sintetizar los acuerdos metodológicos acerca de los puntos de control interno que deben analizarse en las organizaciones en relación con la perspectiva de género:

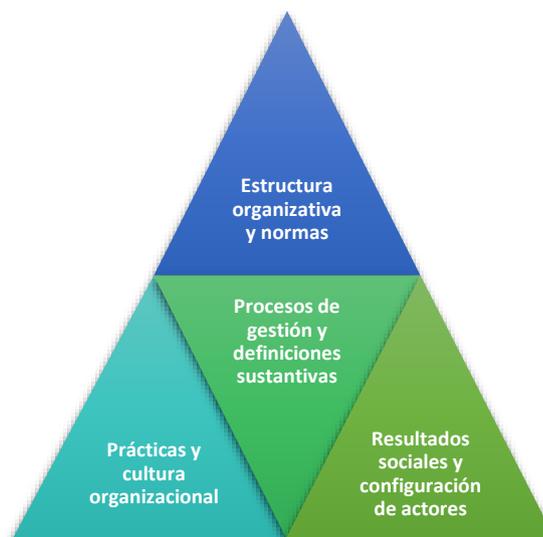
- ✓ Actitudes en relación con la apertura a temas de género y diversidad en la organización en relación con las normas internas, el funcionamiento y la estructura organizativa.
- ✓ Grado de conocimiento acerca del enfoque al interior de la organización
- ✓ Nivel de concienciación acerca de la temática transversal de género y sensibilidad a las cuestiones de género y la no neutralidad de las políticas por parte de los integrantes y verificable en las prácticas organizacionales
- ✓ Terminología utilizada
- ✓ Relaciones sociales formales e informales no sexistas e igualitarias
- ✓ Consideraciones específicas respecto de la accesibilidad y la interseccionalidad incluida en las propias prácticas y documentos internos
- ✓ Tratamiento de la información y comunicación de la organización

A partir del análisis expuesto y las convergencias identificadas, los próximos capítulos analizarán la situación del sistema de control argentino a partir de un esquema de análisis adecuando a los aprendizajes producidos por las experiencias estudiadas, considerando las particularidades y objetivos del presente trabajo. A diferencia de las auditorías de ODS 5 o de políticas de gobierno en relación con la reducción de las desigualdades y eliminación de discriminación y violencia por razones de género, los órganos de control suelen acotar su evaluación a los procesos de gestión de ciertos programas. Por ello, serían excluibles las

consideraciones vinculadas con los aspectos estructurales que conforman el contexto organizacional. No obstante, hay que tener en cuenta que algunos de esos aspectos son considerados por requerimientos incluidos en instructivos específicos, como las que relevan el cumplimiento de cupo laboral (en el caso de nuestro país eso es constatado en los próximos capítulos). Tampoco sería pertinente la profundidad de ciertas variables propuestas para el análisis de la cultura organizacional. La elección de las variables se asocian a los niveles de conocimiento, conciencia y prácticas adecuadas a las perspectivas que sean fundamentalmente verificables en documentos, pudiendo considerar: definiciones acerca de acciones afirmativas, composición de información, uso y disponibilidad de información, modalidades de acceso a los bienes y servicios que ofrecen los programas u organismos auditados, mecanismos de seguimiento, articulaciones previstas con diversos actores centrales en la temática, protocolos para comunicación, accesibilidad y análisis transeccionales.

En ese sentido, a los tópicos que sintetizan las convergencias metodológicas identificadas en las guías y experiencias analizadas (Figura 1), se suma la explicitación de procesos de gestión y definiciones sustantivas (Figura 2). En el esquema Figura 2 quedan expuestos los pilares de análisis de políticas tendientes a la transformación de relaciones y representaciones sociales, en las cuales las funciones de control tienen incidencia reproductiva o transformadora, explícita o implícitamente.

Figura 2. Esquema básico de auditorías sobre perspectivas transversales



Fuentes: Elaboración propia



Capítulo 7. La transversalidad de la perspectiva de discapacidad en el sistema nacional de control gubernamental argentino (2008-2023)

En este capítulo se da cuenta de los hallazgos obtenidos respecto de la perspectiva de discapacidad en el análisis de la información relevada por fuentes secundarias y primarias, conforme los ejes, dimensiones y variables planteados en el capítulo 5 (5.3). Se divide en tres partes, una profundiza en los aspectos llamados “externos”, dirigidos hacia los organismos y programas auditados. La otra se vincula con los “internos”, referidos a la incidencia de la transversalidad del enfoque en la organización del sistema de control y sus prácticas internas. En tercer lugar se focalizan los aportes y desafíos de los organismos de control para la transversalización de la PD.

7.1. Aspectos externos para el control de la perspectiva de discapacidad

Como se ha visto en el capítulo 3, el propósito de la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad es “promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad...” (Art. 1). Velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen conforme a lo dispuesto en la Convención es un desafío permanente y con múltiples aristas que se vinculan con la visibilización de la diversidad humana, el lenguaje utilizado para referirse a ella y los modos de abordarla, tanto como la capacidad de relevar las barreras para el acceso efectivo las adecuaciones necesarias y el reconocimiento de situaciones discriminatorias.

Las auditorías evalúan políticas, procedimientos y acciones de las instituciones a fin de determinar niveles de cumplimiento y aplicación, procedimientos, productos y logros alcanzados. No sólo analizan la corrección de los procesos y resultados, sino también recomiendan posibilidades de introducir mejoras e innovaciones. Por eso, los auditores recaban y analizan documentos y percepciones de las personas involucradas (funcionarios, equipos de gestión, administración y destinatarios). En los informes de auditoría se identifican situaciones, se realizan observaciones y se generan sugerencias sobre las potenciales mejoras y formas de introducirlas para que los involucrados puedan corregir o reforzar y elaborar un plan de acción correspondiente. En esa lógica, las auditorías de organismos y programas gubernamentales pueden comprenderse como instrumentos orientados a fortalecer la acción del Estado en las distintas esferas que conforman las “8 E”: eticidad, eficiencia, eficacia, economía, ejecutividad, efectividad, enfoque de derechos y equidad (Gráfico 1). Los cambios institucionales que se requieren para lograr la transversalidad de la perspectiva propuesta por la Convención internacional sobre los derechos de



las PCD requieren un esfuerzo sostenido, integral y multiactorial en el cual el sistema de control orientado al valor público cobra un papel muy importante.

El accionar de los organismos de control hacia los diversos entes que conforman la administración estatal permite determinar, entre otros aspectos, el nivel de transversalización de las perspectivas que los tratados internacionales de derechos humanos conllevan e identificar posibilidades de mejora. Analizar los avances que en ese sentido el sistema de control público nacional ha realizado en los últimos quince años para evaluar el cumplimiento de las exigencias de la Convención implica identificar en los instrumentos que utiliza e informes que realiza la visibilización de los principios y obligaciones que ella determina. Para ello se analiza: la sensibilidad hacia la perspectiva de discapacidad relevada por los órganos de control, la apreciación de acciones afirmativas y ajustes razonables y el control de accesibilidad y reducción de brechas de desigualdad en los resultados para las PCD de los programas y entes auditados.

La búsqueda en el sitio web de la SIGEN de acceso público a documentación a través de la consulta con la palabra “discapacidad” permitió hallar 69 registros referidos a informes elaborados entre 2011 al 2023 (Anexo 5.c); con fecha previa no se obtuvo ningún dato. En cada uno de los mencionados registros consta el mes y año de su culminación, el tipo de informe, organismo que lo elaboró y el título (aunque en este punto, algunos registros expresan los objetivos, otros el tema del informe), pero no se pudo, en ninguno de los casos, acceder a los documentos correspondientes. De la totalidad de los registros, 57 corresponden a informes realizados por órganos de control provincial (Tribunales de cuenta u otros de diversas provincias) referidos a rendición de cuentas y ejecución de fondos de programas o prestaciones dirigidos específicamente a personas con discapacidad (Subsidios, Plan de Políticas Integrales de Acción para Personas con Discapacidad y Programa Transporte Institucional, CNCPS y MDS, e Incluir Salud y Ley de Cheques, ANDIS). A priori, por los títulos expuestos, es posible suponer que no hubieran sido pertinentes para esta investigación. Los otros 12 refieren a auditorías sobre el funcionamiento del sistema de control y controles específicos realizados por SIGEN o por la UAI de ANDIS. Estos últimos podrían haber sido de utilidad para profundizar en las variables de análisis, pero no están disponibles, ofreciendo como dato su difícil accesibilidad.

7.1.a Sensibilidad hacia la perspectiva de discapacidad relevada por los órganos de control

En este punto se analiza la sensibilidad que los organismos de control manifiestan hacia la perspectiva de discapacidad en cumplimiento de sus funciones. Uno de los aspectos en los que se puede evidenciar es en los manuales o guías a partir de las cuales la SIGEN y la AGN regulan la tarea de los equipos auditores. Se ha buscado verificar la existencia de



elementos que den cuenta del control sobre la accesibilidad y el reconocimiento del modelo social de la discapacidad que define la Convención. Esto se observa también en el encuadre normativo utilizado en las auditorías y en los términos usados en los documentos producidos.

7.1.a.i. Normativa utilizada y transversalidad de la PD

La SIGEN y la AGN cuentan con ciertos documentos que constituyen el marco normativo y operativo de su accionar, más allá de la Ley N° 24.156. A través de los mismos regulan y orientan el ejercicio de las prácticas de control gubernamental. Expresan las particularidades de sus funciones, alcances y misiones, pero también los principios y requerimientos comunes a las tareas de auditoría, tanto para el control interno (fundamentalmente en SIGEN, 2013, 2011, 2010) como para el control externo (AGN 2016, 2015). El análisis de esos documentos permite dar cuenta de la rigurosidad en la mirada del control gubernamental, la calidad técnica de las pautas y el acuerdo de las mismas con las normas internacionales de las entidades fiscalizadoras. AGN afirma al respecto que “han sido desarrolladas en base a la normativa internacional vigente en la materia, ISSAI (*International Standards of Supreme Audit Institutions-INTOSAI*), las mejores prácticas internacionales recomendadas y a las normas profesionales vigentes en nuestro país.” (2015, p. 4), Por su parte, el Manual de Control Interno Gubernamental (SIGEN, 2010) está concebido como una guía para ser aplicada tanto por los funcionarios de la SIGEN como por los integrantes de las UAI de las jurisdicciones y entidades dependientes del PEN, con el fin de “Examinar y evaluar el sistema de control interno con el fin de determinar la eficiencia y eficacia de las operaciones, la confiabilidad de la información financiera y el cumplimiento de las leyes, reglamentos y políticas.” (p. 2)

No obstante, y pese al énfasis en el cumplimiento y efectivización de las leyes que los documentos mencionan, en ninguno de ellos se encuentra referencia alguna a las perspectivas transversales del enfoque de derechos, a aspectos vinculados con la accesibilidad, con la atención a la no discriminación, a la visibilización de datos y resultados específicos de las actividades para las PCD, a la remoción o no reproducción de barreras, ni a los principios y la perspectiva que manda la Convención a los Estados parte.

La Convención, y en general los tratados internacionales de derechos humanos, no son mencionados como referencial a considerar por sí mismos ni por sus consecuencias metodológicas para el diseño, implementación, evaluación y control de políticas públicas que transversalizan las prácticas de los organismos a controlar.

Ello es ratificado al analizar los informes de auditoría publicados por la AGN (2023, 2018, 2016, 2014, 2011, 2009) y los resúmenes de acceso público en el portal de la SIGEN (2023, 2022, 2021, 2020, 2019, 2016, 2015, 2014, 2013, 2012, 2011) que conformaron el



corpus del estudio que aquí se presenta. En ellos no se observan objetivos o puntos focales que evidencien transversalización de la perspectiva. En el marco normativo de los informes, en general, no se menciona a la Convención ni las leyes nacionales que le otorgan rango constitucional, pese a que ella exige que toda acción del Estado respete los principios y corresponsabilidades que el modelo social de la discapacidad implica (accesibilidad, diseño universal, igualdad de oportunidades y ajustes razonables para PCD). Solamente los informes de auditoría de programas sectoriales específicos de prestaciones o acciones dirigidas a PCD explicitan normativa nacional en materia de discapacidad.

Los informes de auditorías sectoriales analizados están fundamentalmente vinculados con prestaciones o fondos creados por ley para las PCD y mencionan las leyes de protección y reconocimiento de dichas prestaciones y los procedimientos de su implementación (capítulo 3, punto 3.4: leyes N° 25.615, 22.431, 24.901, 25.730, 25.785 y los Decretos 759/66, 1101/87, 984/92, 2817/92, 153/96, 553/97, 357/02, 678/03, 1277/03, 78/07 y 1344/07 (Anexo 4.d). En esos casos, el marco normativo representa referencias al sector de política pública más que a la transversalización de la PD.

Entre las normas citadas, se destaca el Dto. 153/96 porque una de las advertencias de los documentos internacionales acerca de la perspectiva de discapacidad es que tengan participación activa las organizaciones que representen a ese colectivo en las políticas de Estado y en su control. Dicho decreto es mencionado en los informes sobre ejecución de Ley de Cheques, pero como marco procedimental y de responsabilidad que asume el Comité Coordinador de programas para personas con discapacidad en el programa auditado. Representa un avance para el control el uso de esa norma que promueve el involucramiento de un ámbito de participación de las PCD, aunque solo sea porque el programa auditado lo requiera como procedimiento.

No obstante, para notar el progreso de la aplicación de la Convención en los últimos 15 años resultan altamente relevantes dos instrumentos de auditoría con incidencia en la visibilización e instalación de la mirada social de la discapacidad: los instructivos para relevar cumplimiento de cupo laboral con las innovaciones en los últimos años y la incorporación de las variables sobre accesibilidad física y tecnológica en las normas ISO de control impulsados por la SIGEN en el último trienio. Ambos adoptan carácter normativo para el ejercicio de las actividades de las UAI y se analizan en los siguientes puntos.

7.1.a.ii. Terminología e información diferenciada

Hallar informes sensibles a la transversalidad de la perspectiva de discapacidad implica, entre otras consideraciones, que la terminología utilizada y el tipo de información abordada



contemplan los estándares propuestos por la Convención. Como ha sido planteado en capítulos anteriores, ello implica referirse a personas con discapacidad (PCD) o en situación de discapacidad, tener una mirada integral de los programas u órganos auditados en relación con esas situaciones y contar con datos que visibilicen los grupos poblacionales con discapacidad en el marco del universo al que se dirige el programa o acción de gobierno que se controle.

Respecto de la terminología utilizada por los órganos de control, en la mayoría de los informes analizados se registran conceptos asociados más al llamado modelo médico de la discapacidad que al enfoque social de la Convención. Se observan algunos cambios a lo largo del tiempo, pero con cierto desfase en relación con el reconocimiento normativo.

Si bien la ley que aprueba la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad en la Argentina (Ley N° 26.378) se promulgó en 2008, no fue inmediato el uso de los conceptos y términos correspondientes por los organismos públicos. Por ejemplo, en el *Informe de Auditoría de Gestión Prestaciones a personas con discapacidad Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP)* (AGN, 2012) se manifiesta una perspectiva adscripta al denominado modelo médico de la discapacidad: "...así como 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". El adjetivo "normal" resulta contrario a la concepción esperable en el marco de la ley vigente. El mismo informe utiliza el término "discapacitados motores" (p.19), mientras que la Convención explicita que la relación con la sociedad y el Estado de cualquier ciudadano deviene de su condición de persona, y la discapacidad es una situación particular de la diversidad humana, no una identidad.

En los informes posteriores puede apreciarse el cambio de enfoque y la utilización de términos ajustados a la normativa vigente. Por ejemplo, en el de *Auditoría de gestión sobre "Fondo Nacional para la Integración de las Personas con Discapacidad-Ley N° 25.730"* (AGN, 2017) definen a la "población beneficiaria" para el análisis como "Población con Dificultad o Limitación Permanente" (PDLP, conforme Censo 2010). Si bien esa denominación no es discriminatoria ni estigmatizante, el análisis pone el foco en las particularidades de las personas y no en el medio social y sus barreras. No obstante, también se aclara en el informe que "los beneficios del sistema no se limitan sólo a personas que cuenten con el Certificado Único de Discapacidad (CUD), dado que también se destinan a la prevención de la discapacidad y a la accesibilidad de espacios públicos, de cultura, de educación y religiosos, abiertos a todos". Ello denota una concepción más amplia que la restringida por el CUD y las prestaciones médicas.



La comparación en la terminología y mirada de los puntos focales no puede comprenderse en términos de una evolución lineal ascendente de la internalización del modelo social que propone la Convención en las auditorías relacionadas con cuestiones de discapacidad, sino que más bien conviven aún ambos modelos en las producciones del sistema nacional de control gubernamental. Por ejemplo, el informe de la UAI MS (2021), bajo el título “Resultados del relevamiento”, expresa: “La PNA cuenta con un 8,64% **de discapacitados** en la planta de Personal Civil de la Organización, no resultando de aplicación para el personal con estado Policial debido a las características complejas del ejercicio de la actividad.” (p. 15; las negritas son propias). La denominación “discapacitados” en vez de personas con discapacidad es notable en un organismo público de control en 2021, sobre todo porque el informe responde a instructivos que utilizan la denominación normada. Ello demuestra que los procesos de apropiación de perspectivas transversales son complejos y con resultados no universales.

Mientras que sobre información diferenciada, no se han encontrado en informes de auditoría de programas o acciones de gobierno datos acerca de las PCD incluidas. Solamente en algunos informes referidos al control de programas dirigidos específicamente a grupos poblacionales con discapacidad se da cuenta del nivel de cobertura.

Un hallazgo que muestra avances al respecto es una de las observaciones en el informe *Sistemas y/o mecanismos desarrollados e implementados para el seguimiento, control y evaluación de desempeño del programa de Inserción laboral para trabajadores con discapacidad (PILTCD)* (AGN, 2016). En el mismo se vincula información y toma de decisiones para producir resultados de valor público, pues se afirma que es insuficiente la información para la programación, la articulación de registros y los procesos de adhesión. Si bien, los detalles dan cuenta de una mirada centrada en los aspectos presupuestarios, permite visualizar PD en tanto desagregación de información para la toma de decisiones:

No existe un nivel de desagregación suficiente, con relación a los datos expuestos (,,). Falta la determinación y exposición de los niveles de mejora y/o satisfacción de las necesidades que se pretende atender con la gestión de la Dirección auditada, en cada uno de los programas operativos que en su ámbito se ejecutan, ya sean éstos considerados en forma independiente o conjunta, según sea la responsabilidad de los resultados obtenidos de orden exclusiva o compartida (v.gr: porcentaje de personas con discapacidad, subsidiados por el PILTCD respecto del total inscripto en el registro nacional respectivo)” (p.17)

7.1.b. Control de acciones afirmativas y ajustes razonables



Desde el punto f) del preámbulo la Convención reconoce la importancia de respetar principios y propiciar acciones orientadas a la promoción, la formulación y la evaluación de normas, planes, programas y medidas destinados a dar una mayor igualdad de oportunidades a las PCD. En ese entendimiento es que se supone que los sistemas de control gubernamental debieran establecer mecanismos por los cuales se verifique y estimule que todos los programas presupuestarios y las acciones de gobierno respeten el diseño universal y tengan consideraciones específicas, ajustes razonables y medidas positivas orientadas a crear o equilibrar oportunidades reconociendo desigualdades de base y puntos de partida que manifiestan brechas o barreras sociales para el desarrollo de una vida independiente, autónoma y de calidad.

Los “cupos laborales” son parte de esas oportunidades que la Convención promueve, buscando instalar la visibilización del carácter productivo y de participación social de las personas en situación de discapacidad. El artículo 8° la Ley N° 22.431 determina que el Estado nacional, sus organismos descentralizados, los entes públicos no estatales, las empresas del Estado y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires están obligados a ocupar personas con discapacidad en una proporción no menor a un cuatro por ciento (4%) mientras reúnan condiciones de idoneidad para el cargo. Desde hace más de una década la SIGEN releva su cumplimiento a través de instrumentos denominados Instructivos de trabajo, que aplican las UAI en todos los organismos de la APN relevando datos sobre cantidad de agentes con discapacidad que forman parte de la dotación de personal en cada institución. En 2023 se ha verificado un avance cualitativo, ya que en los mencionados instructivos se han agregado aspectos referidos al tipo de tareas que realizan las PCD. En AGN no se ha podido encontrar definición o instrumento similar en el período estudiado.

Como se ha visto, la Res Conjunta entre SGyEP de JGM y ANDIS 3/2021 crea un perfil profesional en el ámbito de las áreas de recursos humanos de los organismos de la APN, Responsable en la Inclusión y Desarrollo Laboral de las personas con discapacidad (RIDEL)³⁵ y establece una guía de trabajo y modalidades específicas para su implementación. Afirma que:

³⁵ Funciones del RIDEL: a. Promover el ejercicio pleno del derecho al trabajo de las personas con discapacidad, a través de acciones específicas que aseguren la autonomía, desarrollo y desempeño en el organismo, atendiendo a las individualidades, requerimientos y potencialidades tanto de la persona como de su entorno laboral. b. Asesorar en el desarrollo de procesos inclusivos así como en los ajustes razonables, recursos y apoyos para garantizar el ingreso, capacitación, desempeño y desarrollo laboral de las personas con discapacidad en condiciones de igualdad y equidad. c. Identificar y proponer acciones que promuevan el desarrollo máximo de las competencias de las personas con discapacidad y su efectiva inclusión laboral en el organismo. d. Asesorar a las áreas de comunicaciones, sobre pautas de accesibilidad en el diseño, producción y difusión de información. e. Mantener comunicación permanente con la autoridad responsable del área de recursos humanos del Organismo, con la ANDIS, y con la Oficina Nacional de Empleo Público, así como con cualquier otro actor que permita propiciar entornos laborales inclusivos para las y los trabajadores con discapacidad. f. Asesorar a la CIOT y la CyMAT del organismo, a fin de promover condiciones de seguridad y accesibilidad, que aseguren la movilidad y desenvolvimiento con autonomía de la trabajadora y el trabajador con discapacidad en el ambiente de trabajo



De esta manera, se busca fomentar cambios estructurales con perspectiva de discapacidad desde un enfoque de derechos humanos como eje transversal de sus funciones, en consonancia con los principios y mandatos contemplados en la Convención Internacional de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ANDIS-SGyEP, p. 5).

Esa resolución plasma una intención institucional de transversalización de la perspectiva en la AP, en cuya consonancia identificamos las modificaciones en los instructivos mencionados. En la presentación del Instructivo 2023³⁶ para el control de cupo laboral, el titular de la ANDIS valora la función de las UAI en la instalación de la temática y la superación de la invisibilidad de las PCD:

“a partir de esta herramienta contemos con la alianza de todas las unidades de auditoría interna a la hora de, primero tener una fotografía actualizada en todo el Estado Nacional en materia de accesibilidad, de inclusión laboral y de barreras físicas, comunicacionales, actitudinales que están presentes y que tenemos que comenzar a resolver... aunque se ha avanzado mucho... pero sabemos que el desafío es instalar esta temática, que deje de ser invisible, que las personas con discapacidad dejen de ser invisibles para sus pares. No hay que regalar nada, no se trata de buscar privilegios ni cumplir cupo a toda costa... por eso es clave el rol que con Jefatura de Gabinete impulsamos del RIDEL en cada área del Estado Nacional...” (Fernando Galarraga, titular de la ANDIS, exposición 15 de agosto de 2023 en SIGEN)

Asevera que se trata solo de dar cumplimiento a la normativa vigente, a la Constitución Nacional y que con esta tarea de control “podamos tener impacto real para mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad que trabajan en el Estado o que van a realizar trámites en el Estado” (exposición 15 de agosto de 2023). En el mismo acto, el titular de la UAI-ANDIS destaca que “este instructivo no es un instructivo de trabajo más, detrás hay personas a las que se les dificultan mucho cuestiones básicas que para la mayoría de nosotros resultan naturales”.

Es relevante que el instrumento incluye numerosos indicadores asociados a la accesibilidad para personas con distintos tipos de discapacidad, no solo física sino también sensorial y cognitiva. Insta a la verificación de accesibilidad de contenidos de páginas web, documentos digitales y la facilitación o uso de lengua de señas, braile y demás medios y formatos de comunicación accesibles, e indaga si cuando los organismos buscan contratar personal consultan al Registro de Postulantes con Discapacidad del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. El instructivo pregunta cantidad de personas con CUD u otro tipo de certificación y distingue personas con puestos jerárquicos u otros. También releva, como novedad, el género

³⁶ Presentada por el Síndico General de la Nación y el responsable de la ANDIS el 15/8/2023 (Fuente: nota Publicada en el portal de SIGEN el 18 de agosto de 2023).



(dando cuenta de una mirada interseccional) y la cantidad de agentes que han recibido capacitación para officiar de facilitadores/asistentes de PCD o RIDEL.

No obstante, para transversalizar la perspectiva, las acciones afirmativas deben incluirse en todo el ciclo de todas las políticas públicas, no solo en la dotación del personal estatal. La Ley N° 25.785 amplía el mínimo del 4% del cupo laboral para PCD a todos los programas sociolaborales. Pero en los informes de auditoría de ese tipo de programas (tanto de AGN como de SIGEN) no se verifica referencia alguna a esa norma ni control de su cumplimiento.

Por otra parte, en el análisis de los informes de auditoría de gestión y cumplimiento publicados en el último año (enero a noviembre 2023; Anexo 5.e y 5.f) se puede observar que no se han incluido instrumentos para el relevamiento de ajustes razonables en los distintos programas u organismos. En algunos casos eso resulta correcto porque no se corresponde con la temática de lo auditado, como en el análisis del *Sistema Nacional de Manejo del Fuego (SNMF) y evaluación de daños y acciones de recomposición y restauración ambiental en la Patagonia* o en el informe sobre manejo integral de los residuos sólidos urbanos, por ejemplo. Mientras que en otras auditorías de gestión sería viable la inclusión de preguntas sobre acciones afirmativas en favor de PCD, como por ejemplo *la Auditoría de Gestión del Plan ANSES (ex Argentina) 01/01/2018-31/12/2018*, publicada por AGN en abril de 2023, en cuyo informe se analizan créditos otorgados por tipo de beneficiario y se incluyen pensionados por invalidez. En ese documento también se incorpora un punto al análisis vinculado con la interseccionalidad: “préstamos otorgados según perfil socioeconómico”, afirmando que el Programa debiera tener en cuenta el grado de vulnerabilidad del solicitante. Pero en el desarrollo posterior de los grados de vulnerabilidad los clasifican por ingresos, sin que la situación de discapacidad implique por si un indicador o una variable de grados de vulnerabilidad a considerar por parte del equipo auditor. Tampoco se incluye en las recomendaciones. Si bien no es un error de la auditoría, ya que cumple con los procedimientos y manuales establecidos, desde la transversalidad de la perspectiva de discapacidad, incorporar en el informe aspectos referidos a ajustes razonables o adecuaciones de las prestaciones para las diversas discapacidades de las personas o un cupo específico para cierto grupo cuya vulnerabilidad tiene mayor riesgo por la situación de discapacidad podría considerarse una oportunidad de mejora para el cumplimiento de los mandatos de la Convención vinculados con la evaluación de igualdad de oportunidades e inclusión social de las PCD en todos los programas de gobierno.

Otro ejemplo que permite dar cuenta que es un desafío pendiente para el control visibilizar que es exigible a los organismos de gobierno que las PCD tengan oportunidades similares al resto, y por lo tanto deben ser consideradas particularmente -afirmativamente- en el diseño e



implementación de los distintos programas, es el informe *Auditoría sobre Acciones de gestión o programas gubernamentales dirigidos a la prevención, protección y reparación de las mujeres que ha sido víctima de violencia con motivos de género* realizado por AGN y publicado en agosto 2023. En términos generales, los análisis del equipo auditor no incorporan mención alguna a personas con discapacidad, lo que se considera llamativo dado que la línea 144, tal como describe el mismo informe, incluye estrategias de accesibilidad a distintos grupos poblacionales, particularmente a las PCD, migrantes, poblaciones originarias, etc. Las características de las poblaciones a las que van dirigidos los programas auditados, los niveles de riesgo de las interseccionalidades en esos grupos y los objetivos de la política pública al respecto, llevarían a pensar que se incluiría en alguno de los análisis el cupo o ajuste razonable para PCD, pero en los hallazgos, las observaciones, las conclusiones o recomendaciones de la auditoría no se menciona a las PCD.

Otra muestra se encuentra en el informe *Auditoría de las acciones de fiscalización y control de las emisiones contaminantes y ruidos provenientes del transporte automotor sujeto a jurisdicción nacional, de pasajeros y carga, período 1/1/2018-31/12/2021* (AGN, 2023), sobre el control de contaminación auditiva y emisiones de gases contaminantes, temática que se vincula con diversas barreras o complicaciones que el entorno pone al pleno desarrollo de personas con discapacidades asociadas a problemas respiratorios o a funcionamientos neurodivergentes que son afectados por sonidos fuertes o superpuestos. Si bien no es esperable que los equipos auditores tengan el conocimiento especializado sobre estos temas, las normas de auditoría recomiendan una visión interdisciplinaria para el abordaje de temáticas complejas. La transversalidad de la perspectiva exigiría la identificación de un foco de auditoría en el impacto de las emisiones analizadas en las PCD. Pero en todo el informe no se hace mención a la temática. En el hallazgo 4.11. solo se expone que “los efectos de no poder controlar dichas emisiones, se trasladan a la contaminación del aire y salud de la población de los principales centros urbanos” (p. 34), añadiendo como recomendación 6.11: “Arbitrar medios para impulsar la implementación efectiva de la LCA para los vehículos categoría L (motovehículos). Los beneficios esperados radican en la incidencia en el control de la contaminación del aire sobre la salud de la población”. (p. 37)

Esos ejemplos dan cuenta de que el mandato de la Convención respecto de considerar en todas las acciones del Estado particularmente a las PCD desde un criterio positivo o de acción afirmativa es un criterio aún latente para el ejercicio del plexo normativo constitucional y un pendiente para los órganos de control tanto en los relevamientos y análisis de información como en las recomendaciones de mejora para la gestión de lo público.

7.1.c. Accesibilidad, participación y resultados



La última dimensión de análisis del eje externo sobre la transversalidad de la perspectiva de discapacidad en el sistema nacional de control se enfoca en la evaluación de los mecanismos de accesibilidad (física, procedimental y comunicacional), de la participación de las organizaciones de PCD en las adecuaciones de los instrumentos de gestión de los programas auditados y en el análisis de la reducción de brechas de desigualdad generadas por los resultados de los programas auditados.

Al respecto, en las auditorías a programas sectoriales puede observarse atención a los mecanismos de acceso. Por ejemplo, en el *Informe de Auditoría de gestión al Comité Coordinador de Programas para Personas con Discapacidad /CONADIS /CNCPS* (AGN, 2017), se registra la siguiente observación: "Al respecto cabe señalar que en estos dos Programas la cantidad y complejidad de los requisitos y tramitaciones exigidas al particular discapacitado por sí son limitativas del acceso al beneficio". Expresa una mirada del control acerca de la necesidad de contar con mecanismos más accesibles. Explicita:

"Desde el pedido de subsidio hasta el momento en que la solicitud es caratulada como expediente, se verificó una demora promedio de 3 meses, y desde la caratulación hasta la transferencia de los fondos al beneficiario, de 14 meses. Ello implica una demora promedio total de 17 meses para obtener el beneficio, con trámites de 8 a 38 meses de duración." (AGN, 2018, Ficha de prensa).

El informe concluye que es necesario "revisar los requisitos y el proceso de otorgamiento de los beneficios de los Programas para Personas Físicas de modo de facilitar el acceso de los particulares a los mismos mediante mecanismos no limitativos y más ágiles" (p. 35). En esa observación se puede apreciar un criterio de efectividad asociado a la accesibilidad, como parte de la cadena de valor del programa, lo que es coherente con la concepción de la Convención. Además el informe explicita que si se suman los costos que tienen los titulares de las unidades provinciales y de los organismos nacionales "supera el importe del beneficio concedido" dado que la tramitación promedio "es superior a un año y en la práctica significa recibir menor valor" (p. 22). Ello muestra cierta comprensión acerca de la necesidad de adecuar procesos y prestaciones para que sean efectivas.

Al referirse al programa de transporte, se asevera la existencia de ajustes y adaptaciones de los vehículos y proyectos de mejora de hábitat a través de la instalación de rampas, adaptaciones del hogar, etc. Dado que esas adecuaciones son parte de las líneas programáticas auditadas, esas evaluaciones no necesariamente dan cuenta de la transversalización de la perspectiva. Pero el documento también advierte fallas en la comunicación y publicidad sobre el programa, ya que "la oferta de los beneficios es promocionada únicamente a través de la página web institucional de la



CONADIS." (p. 23). Esto muestra una consideración importante por parte del grupo auditor acerca de la necesidad de comunicar para el acceso a la prestación, no obstante no termina de dar cuenta del análisis de otros tipos de mecanismos y herramientas para accesibilidad comunicacional teniendo en cuenta tipos de discapacidad e interseccionalidad.

Desde otro ámbito, el Instructivo de Trabajo N° 8/2023, Índice de Seguimiento y Sostenibilidad (ISSos), que es consistente con el Decreto 31/2023 que establece la obligatoriedad de ser sostenibles a todos los edificios del Sector Público Nacional, incluye como una de sus variables en las normas ISO la accesibilidad física y tecnológica. Fue propuesto por la UAI del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ha sido aprobado y generalizada su aplicación por la SIGEN para que todas las UAI releven en los diversos organismos del Estado Nacional³⁷.

La transversalidad de la PD también implica una evaluación permanente de las brechas de desigualdad, las que se visualizan en los resultados. En general, es una variable poco auditada y poco considerada como parte de las metas programáticas exigibles a los Estados. En los informes analizados no se hallaron evidencias sobre metodología de obtención y tratamiento de datos referidos a resultados en términos de brechas o remoción de barreras, ni estudios complementarios, anexos o apartados referidos a resultados e impactos de esas características.

Otro aspecto que ha generado numerosas observaciones en los informes de auditoría de gestión referidos a organismos y programas dirigidos a PCD refiere a las desarticulaciones entre organismos del mismo Estado para el logro de los objetivos y cumplimiento de las misiones institucionales. No obstante, en las actividades de control tampoco se han registrado consultas para la confección de los informes a organizaciones de PCD ni al Gabinete Nacional para la transversalización de las políticas en discapacidad creado en 2021, ámbitos que podrían advertir sobre posibles interrogantes y contribuir en las cuestiones especializadas respecto del control de los mandatos de la Convención. Solo en la AGN se explicita la inclusión de organizaciones que trabajan con personas con discapacidad en el espacio de planificación participativa que ese organismo implementa. De hecho, en un encuentro en 2021, el presidente de la AGN explicita un aspecto revelador:

Para comenzar, Rodríguez recordó que fue con la temática de discapacidad como se inició el Programa de Planificación Participativa de la AGN. Esto sucedió en 2002, cuando un grupo de OSC se acercaron a la AGN para solicitar que se auditara la accesibilidad del transporte público para personas con discapacidad. (Publicación del 12 de julio de 2021 en el portal de noticias de AGN³⁸)

³⁷ <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-sigen-presento-la-tercera-etapa-del-instructivo-de-trabajo-sobre-normas-ambientales>

³⁸ <https://www.agn.gob.ar/noticias/organizaciones-especializadas-en-la-tematica-de-discapacidad-se-reunieron-con-el>



La modalidad de participación implementada por ese organismo implica la interacción e intercambio acerca de las preocupaciones o situaciones que refieren a incumplimientos o irregularidades en la APN que las organizaciones proponen auditar. Ello no implica necesariamente su consulta en el proceso de auditoría ni que todas las organizaciones o tipos de organizaciones en las que participan PCD estén representadas, pero es un avance destacable su inclusión en el espacio.

7.2. Aspectos internos para el abordaje de la discapacidad

Como se planteara previamente, para el análisis de la transversalidad de la perspectiva de discapacidad en la situación interna del sistema de control se consideraron como dimensiones fundamentales: actitudes, conocimientos, capacidades e instrumentos. Su abordaje se enfocó en la estructura organizacional y su funcionamiento interno, los niveles de conocimiento sobre la perspectiva, las prácticas y adecuaciones de los instrumentos utilizados para el cumplimiento de sus funciones.

7.2.a. Estructura y funcionamiento de organización interna

La proporción no inferior al cuatro por ciento (4%) de la dotación y funcionarios del Estado para PCD que establece la Ley 22.431 también es aplicable a la conformación interna de los organismos de control gubernamental. La mencionada ley prohíbe todas las formas de discriminación en la ocupación y reclama entornos de trabajo adaptados, promoción del acceso a la formación profesional de las PCD y oportunidades de trabajo con ajustes razonables para los trabajadores y sus entornos laborales.

Por ello el análisis de las estructuras y el cumplimiento del cupo laboral para PCD, así como de las adecuaciones, la accesibilidad y los apoyos para el ejercicio del derecho al trabajo y su desempeño efectivo son aspectos fundamentales que expresan contundentemente la actitud de apertura de un organismo hacia el cumplimiento de la Convención.

7.2.a.i. Estructura organizacional

No existe normativa específica referida a la conformación de estructuras organizativas para los órganos de control de nivel nacional ni en los tribunales de cuenta referida a la temática, por lo cual se entiende que se regulan por la legislación general. En las entrevistas realizadas, titulares de UAI, síndicos y referentes gremiales de SIGEN y de AGN coinciden que ha sido un proceso muy extenso, pero en el año 2023, al momento de finalizar la investigación que aquí se presenta, se puede afirmar que está cercano el cumplimiento del 4%



del cupo laboral por discapacidad en la Sindicatura y en la Auditoría General de la Nación. Se corrobora con la nota publicada el 18 de agosto de 2023 en el portal de SIGEN:

*El titular de la Sindicatura General de la Nación, Carlos Montero, aseguró que “el organismo está pronto a superar el 4 por ciento del cupo laboral que dispone la Ley de Discapacidad en Argentina. No inventamos tareas sino que buscamos la forma de incorporar a las personas con discapacidad a la actividad de SIGEN”.*³⁹

No obstante, es destacable que las personas entrevistadas, quienes refieren a diez áreas distintas del sistema de control, reconocen que en los organismos en los que se desempeñan hay personas con discapacidad trabajando, pero solo dos de ellos identificaron una persona con discapacidad como parte de su equipo de trabajo. También se puede reconocer como un avance significativo la afirmación de una de las entrevistadas: “Cuando hay apertura de concursos tienen en cuenta el cupo y reservan cierta proporcionalidad para personas con discapacidad. Eso pasa en general en los organismos y también en SIGEN.” (Entrevista a T.UAI, mayo 2023)

Sobre la participación de PCD en la AGN no se han podido obtener más datos que la cantidad total de PCD contratadas por ese organismo. Pasaron de 5 en el año 2010 a 45 en el 2023, todas en planta permanente⁴⁰. Se observa un incremento importante. Respecto a la proporcionalidad, si bien, la AGN no es un organismo de la APN que esté incluido en la obligatoriedad de respetar el 4% del cupo laboral para PCD, sería esperable que tuviera una tesitura acorde con ello. Dado que la nómina de personas en planta permanente en 2023 tiene cerca de 1260⁴¹ nombres y en otro documento publicado se informa para ese año la existencia de 39 personas contratadas por otra modalidad, podría inferirse que se encuentran en el orden de un 3,5%.

Por otra parte, en la indagación realizada en los órganos de control local, el 46,7% de las respuestas obtenidas confirman la presencia de personas con discapacidad dentro de sus dotaciones o autoridades. De ese porcentaje, el 14,3% reconocen entre 3 y 6 personas con discapacidad en sus equipos, mientras que el 71,4% menos de 3 y el 14,3% no respondió. (Anexo 4.b).

7.2.a.ii. Prácticas de funcionamiento interno referidas a las PCD

La perspectiva de discapacidad fundada en el modelo social que define la Convención implica, como se ha desarrollado, no solamente la existencia de un reconocimiento cuantitativo, en tanto proporciones y cupos, sino de apoyos y ajustes razonables que se orienten a la realización de procesos de autonomía progresiva, participación activa y plena inclusión social.

³⁹<https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-sigen-analizara-si-la-administracion-publica-nacional-cumple-con-el-cupo-legal-para>

⁴⁰ <https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/Transparencia/Personal/2023/Contratados.pdf>

⁴¹ <https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/Transparencia/Personal/2023/Planta%20Permanente%2031-12-23.pdf>



Al consultar por la existencia de ajustes razonables o apoyos para PCD que conforman los equipos de trabajo, las y los entrevistados que respondieron que en sus equipos no hay personas con discapacidad pero si reconocen su incorporación en otras áreas de los distintos organismos, no tenían en claro la existencia de adecuaciones o apoyos para el desarrollo laboral. En los dos casos que cuentan con una persona con discapacidad, la misma cumplen funciones acordes a su profesión (una es abogada, otro contador) y se reconocen adecuaciones en el modo de desempeño de su puesto de trabajo:

La PCD que trabaja en el órgano no necesita apoyos ni ajustes razonables, les han ofrecido pero la persona decidió que no le hacen falta. Lo único que requiere es adecuación de los tiempos en la elaboración de los productos. (Entrevista a T.UAI, julio 2023)

Yo tengo una discapacidad y he tenido serios problemas de salud por los que tuve que acordar una modalidad no presencial porque el ámbito laboral donde me desempeño no era accesible, el acceso de entrada y sobre todo de ingreso al baño tiene un escalón que no es posible sortearlo, por ello tuve que trabajar desde mi casa. (Entrevista a T.UAI, en junio 2023)

Los cambios en las prácticas internas, en la cultura social y organizacional, siempre enfrentan tensiones y superposiciones de actitudes favorecedoras y resistentes que van produciéndose más allá de las normativas vigentes. La existencia del reconocimiento formal, la ley, no modifica por si sola las prácticas. La mirada médica o limitativa de las PCD persiste y convive con la exigencia constitucional del desarrollo pleno e integral de todas las personas. Al respecto, referentes gremiales de los órganos de control han planteado:

Desde la CyMAT se hizo presentación en COFEFUP y estamos trabajando fuerte hace dos años con la adecuación de los espacios de trabajo a la persona, además con los trabajadores y trabajadoras que van a trabajar con las PCD, porque uno de los grandes desafíos son las relaciones entre las personas (...). Hay que trabajar con los responsables o funcionarios y con los compañeros o compañeras que trabajan con PCD. Resulta más compleja la integración de PCD intelectual. (Entrevista a RG, junio 2023)

Para el tratamiento a PCD no hay establecidos ajustes razonables, hay prejuicio para las tareas que pueden realizar (Entrevista a RG, mayo 2023)

El tipo de tareas es un tema central. Entre las personas entrevistadas, las dos personas reconocidas como parte de los equipos realizan tareas profesionales y de responsabilidad, mientras que quienes explicitaron no registrar en sus propios órganos de control PCD, suelen tener una mirada acerca de las funciones que dichas personas cumplen de tipo más operativo o auxiliar.

Otro aspecto a considerar es el entorno laboral, pues los procesos de inclusión social requieren apoyos al entorno, no solo a la persona, para reducir barreras y fortalecer vínculos saludables en los



procesos de desarrollo de cada uno de los integrantes en su desempeño laboral. Al respecto uno de los entrevistados afirma:

La contabilidad de PCD que se hace a través de instructivos no es lo central sino la mirada sobre ellas. En algunas cuestiones físicas la accesibilidad se resuelve, pero por ejemplo situaciones de salud mental o adicciones, son más difícil de abordar. (Entrevista a T.UAI, marzo 2023)

En relación con el fortalecimiento de los procesos de inclusión efectiva se ha destacado en el punto anterior la creación de la figura del RIDEL (Res. Conj.ANDIS-SGyEP 3/2021), cuya función se orienta al acompañamiento a las PCD y el apoyo a sus entornos de trabajo. Resulta llamativo que ninguna de las personas entrevistadas reconocieron la existencia del perfil creado ni de la resolución conjunta.

Por su parte, en las respuestas recibidas por los órganos subnacionales de control, en aquellos casos que reconocen personas con discapacidad en sus dotaciones o funcionarios, el 14,3% no registra adecuaciones, mientras que el 85,7% afirman contar con mecanismos de accesibilidad o ajustes razonables para el desempeño de sus tareas. Dichos ajustes son identificados como: accesibilidad física a los edificios, sanitarios y bienes muebles, así como en uno de los casos afirman asignación de tareas acordes (Anexo 4.b).

En síntesis, la totalidad de entrevistadas y entrevistados reconocen la importancia de cumplir con el cupo y mayoritariamente declaran que no se cumple en la APN en general, pero en los organismos de control se avanzó mucho en la proporción esperable en los últimos años. En cuanto al entorno sin barreras, en los organismos subnacionales mayoritariamente se reconoce accesibilidad física, mientras que en algunas UAI aún se considera una deuda pendiente. En relación con los ajustes razonables, son reconocidos para el desempeño profesional. Pero sobre el acompañamiento y apoyo al entorno laboral, respeto a la dignidad y trato digno, varios entrevistados advierten que sigue siendo un desafío, ya que incluso aunque no tengan PCD en sus equipos, expresan sentir no tener herramientas para abordar los requerimientos relacionales, sobre todo vinculados con discapacidades cognitivas, cuestiones de salud mental y trastornos neurológicos.

7.2.b. Conocimientos sobre la perspectiva

Abordar los desafíos identificados requiere el manejo de ciertas nociones mínimas vinculadas con la comprensión de la discapacidad como una situación social y no meramente médica, conforme lo establecido por la Convención. De ello deviene el reconocimiento de derechos y el enfoque sobre las obligaciones estatales que el mismo implica. La imbricación del binomio entorno-persona y el carácter relacional del desarrollo de la autonomía progresiva para la



vida digna son ejes para la acción. No se trata solo de contar con personal con especialización en tipos de discapacidad ni de manejar instrumentos o métodos específicos para el abordaje de la temática, se trata de percatarse de nociones que permitan no discriminar, identificar las condiciones que permitan no reproducir o profundizar las barreras existentes ni generar nuevas y reconocer la condición de persona sobre cualquier otra circunstancia o particularidad.

7.2.b.i. Reconocimiento general de la perspectiva

Los y las funcionarias y agentes de los organismos de control entrevistados reconocen la existencia de normativa internacional y nacional vinculada con la PD, no obstante, la Convención sobre los derechos de la PCD fue mencionada explícitamente por dos titulares de UAI, uno perteneciente al órgano rector en la temática, otra persona que presenta una discapacidad y una tercera referente gremial con participación en CyMAT. Respecto al nivel de conocimiento de los equipos de auditores sobre la temática, en general se reconoce sensibilización básica, más que comprensión o conciencia sobre la normativa y el enfoque. La misma situación es verificable en las respuestas de los organismos subnacionales de control.

Respecto de la transversalidad de la PD en los sistemas de control, el factor más reconocido es la accesibilidad física, mencionada como problema a resolver o como situación considerada por los entrevistados para sus equipos. Pero sobre la incidencia que la PD implica en el funcionamiento de los sistemas de control, solo aquellos órganos con mayor cercanía al tema o que incluyen dentro de los equipos de trabajo PCD pudieron explicitar inquietudes o nociones referidas a trato diario, adecuaciones de tareas, tiempos y modalidades, tipos de discapacidad, formas de discriminación y desigualdades, barreras que se reproducen o limitan accesibilidad real. En función de ello se establecen tres niveles de respuestas, que van desde el reconocimiento de la existencia de las PCD, pero sin contacto con la temática ni comprensión de la incidencia para la organización, en un extremo, al reconocimiento de las barreras físicas, relacionales y comunicacionales para la definición de estrategias de ajustes razonables o construcción de apoyos para la vida laboral en los equipos de auditoría, en el otro. Se citan testimonios que evidencian esas posiciones:

Las sociedades fueron cambiando y hay que actualizarse. Por eso debe tener incidencia el tema, pero no tenemos en nuestro equipo PCD ni información acerca de cómo hacen en otros ámbitos. (Entrevista a SJ, abril 2023)

Sobre accesibilidad se incorporaron desde la propuesta de Ambiente normas ISO que implican accesibilidad física y tecnológica para todos los organismos de la Administración Pública, más allá de considerar primero eso en nuestra UAI, a pesar de no tener PCD en el equipo. (Entrevista a T.UAI, mayo 2023).



El enfoque de trabajo está basado en la persona. Es diferente a otras visiones (...) siempre se audita, se reconoce que las prestaciones se destinan a personas con cuestiones particulares a resolver y por eso se entienden temas de tiempos y formas, El enfoque está centrado en la eficacia, luego la eficiencia y tercera la rendición de un subsidio, por ejemplo, porque primero la persona tiene que resolver la cuestión de salud, para poder luego rendir, Desde la auditoría se trabaja mucho para que puedan estar disponibles las prestaciones (Entrevista T.UAI, julio 2023)

7.2.b.ii. Conocimientos especializados

Sobre el modelo social de discapacidad y la Convención, la UAI correspondiente al órgano rector (ANDIS) manifestó conocimientos especializados en su equipo de auditoras y auditores. Sobre accesibilidad física y tecnológica la UAI del Ministerio de Ambiente refiere que alguno de sus miembros debió profundizar los conocimientos para elaborar instrumentos de relevamiento de información sobre accesibilidad en los organismos de la APN. El resto de los referentes entrevistados expresa desconocer si cuentan con profesionales especializados en la temática o ratificar que no cuentan con los mismos. Al respecto el responsable de una UAI afirmaba: “Si hay inquietudes o conocimientos más especializados, son decisiones individuales, no una definición institucional” (Entrevista a T.UAI, marzo 2023), y desde AGN: “Si hay auditoría específica se busca especialista si es necesario” (Entrevista a A., marzo 2023).

Por su parte, desde las organizaciones gremiales de SIGEN y AGN explicitan haber desarrollado capacitaciones con personal propio y otros especialistas externos convocados por su trayectoria y conocimiento en la temática, que han capacitado a dirigentes gremiales para que repliquen conocimientos en los organismos. No obstante, reconocen que ha habido más estrategias de sensibilización que de capacitación especializada en el tema.

Una conclusión preliminar sobre el conocimiento de la perspectiva de discapacidad en el marco de la Convención de los órganos de control es que, en general, es de un nivel de sensibilización, reconocimiento global acerca de la existencia de PCD y de alguna normativa vinculada con ellas. No se evidencia, excepto en ciertos órganos específicos, conocimiento profundo sobre la incidencia que la transversalización de esa perspectiva implicaría a las organizaciones, desde el marco integral del enfoque. Ello ha sido corroborado también en los órganos de control local, pues el 39,9% de las respuestas reconocen nivel bajo o nulo de conocimiento sobre la temática y 53,3% un nivel medio. Pero el 60% respondió que el conocimiento que presentan los equipos no ha generado modificaciones en el funcionamiento del órgano ni se manifestaron inquietudes el respecto en el último año. (Anexo 4.b). Si bien,



es un avance importante, que un 40% de las personas que respondieron la encuesta den cuenta de avances en la sensibilidad del sistema subnacional de control a la temática, eso demuestra muchos desafíos por delante en alcance y profundidad del conocimiento en la perspectiva para lograr su efectiva transversalización.

7.2.c. Capacidades organizacionales para el abordaje

El concepto de capacidades utilizado en este análisis difiere del de capacitaciones y conocimientos de los miembros de las unidades organizativas, sino que se vincula a las realizaciones en condiciones de posibilidad reales (Sen, 1992, 2009) que, en este caso, las organizaciones de control disponen y generan para apreciar y propiciar la efectivización de la transversalidad del enfoque de derechos en relación con las PCD.

Para este análisis es importante revisar aspectos de la cultura organizacional en clave de lo planteado por Edgard Schein (1998) en el modelo de presunciones básicas. En ese marco, se han priorizado tres variables: las acciones de sensibilización o actualización que promuevan revisiones de las presunciones individuales y aprendizajes organizacionales y las modificaciones en los instrumentos que utilizan las organizaciones para el cumplimiento de sus funciones.

7.2.c.i. Acciones de sensibilización y actualización al interior de los órganos de control

Sobre este punto se indagaron acciones de reflexión y fortalecimiento de aprendizajes internos, tanto como de adecuación de las tareas de control a los requerimientos de la PD. Se ha podido apreciar que, en general, en las áreas de control específicamente no se desarrollan actividades o dispositivos formativos vinculados con la temática. No obstante, se reconoce la apertura a la participación de las y los funcionarios e integrantes de los equipos técnicos y administrativos a las actividades de formación permanente que realizan las jurisdicciones, a través de los gremios y las áreas de recursos humanos correspondientes, así como las que difunde el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Es destacable que la mayor parte de esa actividades reiteran en forma periódica objetivos de sensibilización (en concordancia con lo visto en el punto anterior), con muy escasas acciones de profundización en la temática y muy escasos dispositivos de acompañamiento práctico efectivo y sostenido en las distintas unidades de control:

Las instituciones no están tan sensibilizadas como deberían, ni tienen capacitaciones adecuadas para poder atender a las demandas de las poblaciones que llegan para ser atendidas por las y los trabajadores, además de considerar la situación de los propios empleados públicos. (...) La estrategia no puede ser única porque el diagnóstico muestra diferentes puntos de partida... (Entrevista a RG, junio 2023)



Hay varias capacitaciones ofrecidas por los gremios, pero no tanto abocadas al control y la transversalización de las temáticas, ni al desarrollo e implementación en los espacios laborales y en las auditorías, son más sensibilizaciones. Hace falta. Para el tratamiento a PCD no hay establecidos ajustes razonables, hay prejuicio respecto de las tareas que pueden realizar (Entrevista a RG, mayo 2023)

Como se ha planteado, la apropiación de la perspectiva de la discapacidad que manda la Convención requiere una consideración inserta en la mirada cotidiana del funcionamiento del Estado para garantizar accesibilidad y no discriminación. Los desafíos al respecto se insertan en las tramas de sentido que conforman las presunciones básicas que hacen a la identidad de las organizaciones. Esto implica desafíos cotidianos por el reconocimiento de las diversidades de funcionamientos asociados a discapacidades como circunstancias que relacionan a las personas con sus entornos. La identidad de un órgano de control con capacidad efectiva de transversalización de la PD aún está en construcción. Se visualizan avances pero con escasos niveles de generalización e institucionalización, pese a ser exigidos por la ley:

La forma de trabajo que llevamos adelante, centrada en la persona, no está documentada ni normatizada, es la práctica y metodología con que funciona la UAI, aunque sin cristalización normativa, sino que se lleva adelante como un compromiso que el titular asumió y está consensuado con el equipo de la UAI y de la ANDIS, enfocado a los objetivos institucionales. También está conversado con las autoridades de la SIGEN, la que avala por las particularidades de la población que atiende la ANDIS. (Entrevista a T.UAI, julio 2023)

Con posterioridad a esa respuesta, en agosto de 2023, el síndico general, los responsables de la ANDIS y de la UAI correspondiente realizaron la presentación del instructivo de trabajo orientado a relevar el cumplimiento del cupo laboral mencionado previamente, en el cual ratifican los supuestos de valoración de la participación activa de las PCD que determina la Convención en el párrafo m) del preámbulo: “Reconociendo el valor de las contribuciones que realizan y pueden realizar las personas con discapacidad al bienestar general y a la diversidad de sus comunidades...” y las diversidades de discapacidad, expuesto en el punto i) del mismo preámbulo: “Reconociendo además la diversidad de las personas con discapacidad”. Ese es un avance sustantivo en las capacidades del organismo dado que profundiza en la clave de los supuestos de la Convención las presunciones y aprendizajes organizacionales.

El instructivo presentado, como se vio, indaga no solamente si se alcanza el cumplimiento del porcentaje de trabajadores que fija la ley sino también si se cumplen con las condiciones del trabajo apropiadas. Eso es un avance en la actualización de las capacidades y de la cultura organizacional en la temática, ya que instala una estrategia de revisión de los supuestos básicos



respecto de la formalidad del “cupo” para que, internamente, los órganos de control revisen sus propias prácticas y nociones al abordar la temática. Los cambios del entorno, a nivel internacional y conceptual, parecen más vertiginosos que las modificaciones en las presunciones básicas de las propias organizaciones. Al respecto, uno de los entrevistados reflexionaba:

Pasaron 50 años para reconocer que las PCD tienen que tener accesibilidad a la tramitación del CUD. Son temas de cultura organizacional. La discusión del paradigma de objeto a sujeto de derechos llegó 30 años después del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Luego disparó varias modificaciones en salud mental, niñez, comunidades originarias que son los 3 grandes sujetos que eran objeto previamente. Discutir la transversalidad que hablamos no es un tema legal, lo que se está discutiendo es la deconstrucción de un paradigma que supera lo legal. (Entrevista T.UAI, marzo 2023)

7.2.c.ii. Adecuación de instrumentos

Parte de la transversalización de cualquier perspectiva en la cultura organizacional implica su traducción en la adecuación de los instrumentos y herramientas que se utilizan para el desarrollo de su misión y objetivos institucionales. La identidad se expresa, no solamente en los comportamientos que hacen al funcionamiento interno, sino también en las formas en que se asumen las funciones sociales y las relaciones con el medio circundante (Walter, 2015).

En ese sentido las organizaciones de control, por sus funciones, expresan sus supuestos básicos e identidades particulares a través de los procedimientos que utilizan para realizar las auditorías y de los informes que emiten. En la indagación que aquí se presenta no se han identificado instrumentos especialmente diseñados para la evaluación del cumplimiento de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad más allá de los instructivos de SIGEN para relevamiento de cupo laboral, los que, como se comentó más arriba, recién en el año 2023 (15 años después de entrar en vigor la Convención) incluyeron aspectos referidos a accesibilidad y adecuaciones del entorno.

Con esa incorporación en los instrumentos habituales para el relevamiento de información de los órganos de control, además de recolectar datos, se propicia la reflexión y el aprendizaje en todas las UAI y los órganos de control local acerca de la concepción social e integral de la discapacidad. Ello podría contribuir a superar cierto predominio en el cumplimiento de las formas detectado en la mayoría de los órganos (de alcance nacional y subnacional), más que en la comprensión profunda que implicaría la apropiación de la perspectiva de la Convención y el involucramiento con ella para el desarrollo de las tareas cotidianas, tal como se plantea en algunas de las entrevistas realizadas:



Se sostienen las cuestiones como "formalismos". Se completan los informes sobre cumplimiento de cupos y adecuaciones físicas, pero nada más. Hubo una experiencia de un equipo ad-hoc que en esta UAI construyó indicadores para incluir en los relevamientos de información e incorporar un anexo complementario en los informes dando cuenta de los avances en la efectivización de la transversalidad de ambas perspectivas en el organismo, en auditorías sustantivas, pero aún no está en vigencia y es un intento aislado, no parte de la institucionalidad del control. (Entrevista a T.UAI, marzo 2023).

Por su parte, el mencionado Instructivo de Trabajo N° 8/2023ISSos que incluye la indagación sobre accesibilidad física y tecnológica de las PCD en los organismos públicos es una muestra de la incorporación de preguntas que interpelan la observación de los entornos en su accesibilidad, a la vez que da cuenta de una UAI que contribuye con la transversalización de la perspectiva desde esa propuesta instrumental.

Más allá de esos avances, en los instrumentos habituales de relevamiento de información en el desarrollo de las auditorías de programas, no se han incluido aspectos de la PD. En la percepción de los integrantes del sistema de control se observa un reconocimiento más sectorial que transversal de la perspectiva, como se evidencia en el siguiente comentario:

la accesibilidad adecuada a las PCD se observa en programas puntuales que tienen como parte de la normativa esas incorporaciones. Por ejemplo, hicieron una auditoría de dispositivos territoriales que se vincula con la construcción de viviendas para personas víctimas de violencia, y analizamos la accesibilidad para PCD que además sufren violencia, ya que estaba en la normativa. Se verifica la accesibilidad al ir a territorio. En general si la accesibilidad está incluida en el programa y su normativa, sino se tiene en cuenta pero de modo complementario. (Entrevista a SJ, abril 2023)

Al respecto es destacable la propuesta que la UAI del organismo rector de las políticas orientadas a PCD plantea como construcción de identidad de la propia unidad organizativa en relación con la tarea de control desde la perspectiva de la discapacidad:

El enfoque de trabajo está basado en las personas (...) No predomina un criterio restrictivo de auditorías contables y jurídicas, sino que se audita considerando a las personas que deben resolver temas particulares de maneras específicas, y ese entendimiento implica comprender tiempos, formas y cuestiones particulares. Está centrado en la eficacia (que se haya cumplido con el objetivo social), luego la eficiencia (que la persona haya podido lograr aquello que implicó la inversión o la prestación) y en tercer lugar se mide la rendición (presentación de los papeles) del subsidio, por ejemplo. Porque primero se tiene que resolver la cuestión, en general, de salud en el organismo que auditamos, para poder luego



rendir cuentas y eso tiene distintas complejidades, según el caso, el lugar y las posibilidades. Los proyectos de auditoría están enfocados a analizar el objeto de los programas y luego la eficiencia. (Entrevista a T.UAI, julio 2023)

En este testimonio se reflejan aprendizajes centrales que el modelo social de la discapacidad implica en los abordajes necesarios para el pleno cumplimiento de las funciones de control estatal en el marco de los tratados internacionales de derechos humanos.

7.3 Acerca de los aportes y desafíos de la PD al sistema de control

Las personas entrevistadas y las que respondieron el cuestionario autoadministrado, mayoritariamente reconocen que los organismos de control pueden ser una herramienta importante para difundir la perspectiva y mejorar la efectivización de su implementación. En ese marco, destacan los instructivos propuestos por SIGEN, los que, en su última versión, permiten visibilizar no solo la existencia de PCD, sino también de sus entornos y adecuaciones organizacionales para el desarrollo laboral.

No obstante, los testimonios dan cuenta de que se sostiene una práctica de invisibilización y ambigüedad en relación con la accesibilidad para PCD como mandato normativo universalizable a controlar en las acciones y programas de gobierno. Algunos referentes de los órganos de control a nivel nacional reconocen que las UAI podrían aportar de manera significativa a modificar ello:

Transversalizar la perspectiva de discapacidad y trabajar en la visibilización de la misma es necesario (...) Es importante que todas las UAI recaben datos desde sus auditorías sobre consideraciones en los programas a las PCD para que el Estado disponga de esa información de forma agregada. (Entrevista T.UAI, julio 2023)

Debería cumplirse la normativa, empezando por los cupos, pero también incluyendo en todos los ámbitos. El sistema de control tiene responsabilidad y podría hacer importantes aportes en el cumplimiento de las leyes y normas que reconocen derechos en materia de género, discapacidad y aborda las interseccionalidades (Entrevista a RG, junio 2023)

Estos temas tienen que dejar de ser cosas que pasen por instructivos especiales sino que sea parte del sistema. Deben ser cuestiones transversales. Ver como posibilidad que las auditorías integren preguntas sobre las temáticas, y que tengan consecuencias, pues sino pierden sentido. Es un tema que hay que insistir permanentemente (Entrevista T.UAI mayo 2023)

En esos y otros testimonios se reconoce que la incorporación de la perspectiva en los instrumentos y procedimientos de auditoría habituales es uno de los desafíos pendientes a la vez que posibles de ser propiciados por los organismos de control. “Aún no se ha incorporado la participación de PCD en las auditorías”, afirma una de las personas entrevistadas,



responsable a cargo de una UAI, con preocupación, pero vislumbrando posibilidades de consulta respecto de requerimientos de accesibilidades específicas vinculadas con dimensiones de análisis de programas auditables. Otro de los entrevistados afirma:

Para generar cambios primero hay que querer que el cambio sea posible. En discapacidad, para superar el mero formalismo del cupo es necesario un trabajo cuerpo a cuerpo, lanzar elementos más dinámicos, más preguntas (...) Sería necesario que algún equipo o área en cada organización atienda o trate cuestiones de convivencia, ayudando a la organización a mejorar. (Entrevista T.UAI, marzo 2023)

Los retos para efectivizar la transversalización de la perspectiva en la administración pública desde el sistema de control refieren a cuatro tipos de aspectos: uno de orden socio-cultural general, otro de tipo institucional-operativo, otro metodológico-instrumental en las auditorías y por último de articulación y participación:

Otro desafío a nivel social sigue siendo que se considere a las personas con discapacidad como personas. (...) El reto que queda es el de las obras sociales y prepagas y la cobertura a las empresas, pues, hay experiencias de obstaculización de contratación de PCD en funciones gerenciales, por ejemplo, porque rechazan la cobertura a funciones jerárquicas de PCD). (Entrevista a TUAI, julio 2023)

La sensibilización ya está, tenemos que incorporar a las evaluaciones sustantivas del trabajo de control esta visión. Incorporar criterios de evaluación de las gestiones que tiendan a cerrar esas brechas. (Entrevista T.UAI, marzo 2023)

Sería importante seguir profundizando el tema en la Red Federal. Un desafío es la articulación con organismos externos vinculados con las temáticas. Sería bueno que se hagan más capacitaciones a través del Instituto para incorporar a los órganos de la red en base a propuestas (Entrevista a CRed, junio 2023)

Por su parte, los órganos subnacionales de control que respondieron el cuestionario han reconocido en un 73,3% que los organismos de control público podrían contribuir con la transversalización del modelo social de la discapacidad explicitando diversas estrategias para lograrlo (Anexo 4.b): “Sensibilizando”; “Teniendo en cuenta la accesibilidad”; “Controlando políticas en tal sentido”; “Los órganos de control serían excelentes difusores de conocimiento sobre este tema ya que tienen contacto con todos los organismos de gobierno provincial y municipal”; “Incorporando procedimientos de control sobre la temática en las instituciones gubernamentales”; “Conocimiento”; “A través de relevamientos y sugerencias en los órganos auditados”; “Accesibilidad y adaptación de los medios para su utilización”; “Aplicando las prácticas aconsejadas en las Convenciones”; “Incorporando dicha perspectiva en las planificaciones, en los



distintos informes que se emiten, como así efectuando recomendaciones precisas sobre el particular y en la elaboración de normativa y protocolos”; “Controlando cupo y accesibilidad”.

Esas respuestas muestran, ante todo, el reconocimiento de la temática por parte de los órganos provinciales de control. Asocian los posibles aportes a la transversalización de la perspectiva fundamentalmente a las potencialidades de difusión e incorporación de la temática en las actividades propias de las funciones de control que realizan hacia los organismos provinciales. Podrían agruparse en tres desafíos claramente planteados: llevar al orden subnacional los instrumentos de control de cupo y accesibilidad en los que, sobre todo SIGEN viene avanzando a través de los Instructivos (de cupo laboral y de ambiente sostenible); incorporar la perspectiva en los relevamientos e informes propios de la práctica concreta del control, efectuando recomendaciones pertinentes a la concepción que marca la Convención, difundiéndola y sensibilizando de ese modo; y profundizando las auditorías sectoriales en la temática en sus provincias y municipios.

Al ser consultados por experiencias que puedan comentar sobre la perspectiva en auditorías realizadas, sólo el 20% respondió haber tenido experiencias en ese sentido. Algunos de quienes respondieron afirmativamente explicaron que su vinculación directa con la perspectiva se desarrolló en jornada de sensibilización, mientras que otros participaron en el diseño de un nuevo edificio accesible o en el seguimiento de la accesibilidad en obras realizadas con fondos provinciales y nacionales. Eso ratifica avances en la temática, aunque con escasas oportunidades de profundizar su apropiación y aplicación.

Capítulo 8. La transversalidad de la perspectiva de género en el sistema nacional de control gubernamental argentino (2008-2023)

En este capítulo se presentan los resultados y hallazgos obtenidos en el análisis de la transversalización de la perspectiva de género en el sistema de control nacional y de los organismos subnacionales de control. La información correspondiente ha sido relevada por fuentes secundarias y primarias, conforme los ejes, dimensiones y variables planteados en el capítulo 5. Se siguen algunos aprendizajes provenientes de las auditorías transversales de género identificadas en el nivel internacional y expuestas en el capítulo 6. Por ello también se divide en tres partes: una profundiza en los aspectos llamados “externos”, dirigidos hacia los organismos y programas auditados, las normativas, concepciones e instrumentos utilizados en su abordaje. Otra, vinculada con los aspectos llamados “internos”, referidos a la incidencia de la transversalidad del enfoque en la organización del sistema de control y sus prácticas



internas. Por último, los aportes y desafíos identificados para la transversalización de la perspectiva en el sistema de control.

8.1. Aspectos externos para el control de la transversalidad de género

Tal como se ha planteado en el capítulo 6, el análisis de la transversalidad de la PG en el accionar de las organizaciones de control (eje externo) se puede verificar en los manuales o guías de trabajo, tanto como en los informes de auditoría. Implica evidenciar consideraciones acerca de la incidencia de la perspectiva en las políticas públicas y los organismos que se auditan en torno a la mitigación o eliminación de las consecuencias de trato discriminatorio o violento generado por las situaciones sociales de desigualdad por razones de género u opción sexual.

La incorporación de esa perspectiva en los procesos de evaluación y control público es fundamental para propiciar respuestas apropiadas a las necesidades de las diversidades de género y evitar la invisibilización y la reproducción de desigualdades. Para este análisis se sigue la orientación de OLACEFS revisando el rol que cumplen los organismos de control al respecto:

Es necesario que la perspectiva de género se incorpore como un eje de la fiscalización superior, así como cooperar en el intercambio de conocimientos en materia de igualdad de género (...) Debemos promover la colaboración activa de las entidades fiscalizadoras superiores con organizaciones de la sociedad civil, particularmente con aquellas enfocadas en la promoción de la igualdad de género, diversidad, inclusión y no discriminación. (Maria-Noel Vaeza; en OLACEFS, 2021, p. 9)

8.1.a. Sensibilidad hacia la perspectiva de género relevada por los órganos de control

Como se ha planteado previamente, por su concomitante función socio-educativa, mientras los organismos controlan el nivel de efectivización de la PG en el diseño e implementación de políticas públicas, propician sensibilidad y capacidad de incidencia de dicha perspectiva. Ello puede visualizarse en el encuadre normativo de referencia, en la diferenciación de datos, en el lenguaje utilizado, en la información relevada y las herramientas de análisis, en la participación o consulta a actores de los colectivos pertinentes y en las recomendaciones ofrecidas sobre resultados e impactos.

8.1.a.i. Normativa utilizada pertinente a la PG

En los manuales y herramientas técnicas que regulan las actividades de los auditores, vigentes en los principales organismos de control de la Argentina (AGN, 2016, 2015 y SIGEN, 2013, 2011, 2010), se observan aspectos valorativos, conceptuales, metodológicos y



técnicos orientados al ejercicio de las prácticas de control y a los procedimientos específicos, pero en ninguno de esos documentos se hace referencia a la perspectiva transversal de género. No obstante, el análisis de los cambios en los marcos normativos en los últimos quince años en relación con la PG arroja hallazgos interesantes. Tanto la AGN como la SIGEN elaboraron disposiciones e instrumentos específicos referidos al análisis de la transversalidad de género (AGN, 2022, 2020 y SIGEN, 2020) en la APN.

A través de la Disposición N° 62/22 la AGN incluyó en los planes de auditorías de cumplimiento y de gestión un objetivo específico sobre la observancia de la Ley N° 27.499 referida a la capacitación obligatoria en género. Es un importante avance en la visibilización de la temática en el marco de las obligaciones que la ley establece desde 2019 para todos los agentes y funcionarios del Estado. Previamente, el mismo organismo elaboró y difundió internamente la *Guía de recursos para evitar el lenguaje sexista* (AGN, 2020) a fin de que los procesos de relevamiento de información y los documentos a producir utilicen fórmulas lingüísticas que no reproduzcan invisibilizaciones, discriminaciones y desigualdades por motivos de género. La Guía no tiene carácter normativo, pero sí orientativo para todas las comunicaciones y documentación de la organización

Por su parte la SIGEN, a partir de la creación del Observatorio de Políticas de Género (Res. SIGEN N° 185/2020), incorporó herramientas e instrumentos de relevamiento de información sobre la equidad de género en la APN, los que son difundidos y publicados por la página web del organismo, dando visibilidad al tema (cuyas publicaciones se analizarán más adelante). También incluyó una variable más a los Instructivos para relevar cumplimiento de cupo laboral a partir del Decreto N° 721/2020 que establece un mínimo de 1% de cupo laboral travesti-trans, y elaboró el Instructivo de trabajo N° 04/2021 para relevar el cumplimiento de cada organismo en relación con la ley Micaela, la ley de identidad de género e igualdad de oportunidades y trato.

Es destacable el instructivo N° 04/2021 porque es aplicado a todos los órganos de la APN, profundiza el relevamiento de aspectos consistentes con los postulados de la CEDAW y con los principios de Yogyakarta. Indaga aspectos vinculados con la cantidad de agentes -en general y en puestos jerárquicos- por género (las categorías son: mujeres, hombres, no binarios, no desean informar su género), cuantos/as han realizado capacitaciones en cumplimiento de la ley Micaela y si la organización realizó actividades de sensibilización, comunicación institucional y/o capacitación en relación con temas de género, violencia, acosos laboral, igualdad de oportunidades y trato, también indaga sobre negación o reclamos vinculados con licencias, franquicias o reintegros por temas asociados a cuestiones de género, existencia de lactarios o



espacios de cuidado infantil, rectificación de identidad de género en los registros administrativos del organismo y respeto a la identidad de género vivenciada por la persona en la documentación institucional, abordaje de situaciones de violencia, información sobre la conformación de la CIOT en el organismo auditado y su funcionamiento. Con esos tópicos expresa y promueve sensibilidad hacia la temática. Incluye, además, un par de preguntas exclusivamente para empresas y sociedades del Estado, las que refieren a la adopción (o no) por parte de la organización del principio de composición que contenga a todas las identidades de género para la conformación del Directorio, del órgano de administración o del órgano de fiscalización, según corresponda y de los representantes del Estado en los mismos ámbitos.

Más allá de estos instrumentos, puede visualizarse una incipiente incorporación de la perspectiva de género en las normas de referencia para algunas auditorías. A partir del año 2020 se registran cinco informes vinculados con auditorías sectoriales (sobre políticas de género) publicados en los portales de SIGEN (Observatorio de Políticas de Género) y de AGN (algunos de auditorías coordinadas desde OLACEFS y otras planificadas solo desde el ámbito nacional) Pese a haber sido publicados ese año, corresponden a auditorías de períodos posteriores a 2014, pero no se encontró ninguno previo a ese año. También se halló un informe especial, no sectorial, sobre el ODS “fin de la pobreza”, publicado por AGN, que explicita corresponder a una auditoría con transversalidad de género realizada en el marco de una auditoría regional llevada a cabo por las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los Países del Mercosur y Asociados (EFSUR) en los términos de auditoría coordinada de INTOSAI. También se encontró publicado en 2021 un informe sobre cupo laboral del Ministerio de Seguridad, incorporando análisis de cupo trans, capacitación en ley Micaela y respeto a la identidad de género en la Prefectura Naval Argentina.

En los informes de auditoría coordinada se mencionan como normativa de referencia, además de la propia de los programas implementados por el Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad (Dto N° 734/2020, Res MMGyD N° 219/2020; Res MMGyD N° 265/2021), los tratados y convenciones internacionales (Convención de Belém do Pará, CEDAW) junto a las leyes nacionales que los incorporan al plexo normativo nacional (Leyes N° 24.632, N° 23.179) y la Ley N° 26.485 de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollan sus relaciones interpersonales. Además se mencionan los documentos conceptuales producidos por PNUD, ONU Mujeres, ONU ODS, Principios de Yogyakarta, y normas propias de auditoría nacional (Ley N° 24.156, Res N° 26/15 y N°186/16 AGN) e internacionales de auditoría gubernamental (ISSAI 100 "Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público"; ISSAI 3000 "Normas para la Auditoría de Desempeño"; GUID 9000 "Auditoría cooperativa entre EFS").



En los informes del Observatorio de SIGEN no se explicitan normas internacionales de auditoría, ni tratados o convenciones, pero si se menciona normativa nacional como la citada Ley Micaela y el Decreto N° 721/2020 (SIGEN-OPG, 2021). En el informe sobre Participación de Mujeres en el Estado Nacional incluyen también la resolución RG IGJ N° 34/20 para el relevamiento de las empresas con participación del Estado, ya que esa resolución dispone que los órganos de administración y fiscalización deberán tener una composición que respete la diversidad de género.

Por su parte, en el informe de la UAI MS (2021) sobre cupo laboral en Prefectura Naval Argentina (Instructivo de trabajo N°2/2021-SIN-SIGEN), se incluyen normas generales, compartidas con los informes del mismo tipo de otros organismos: Ley N° 26.743 Identidad de género, Dto. N° 07/2019 Modificación de la Ley de Ministerios, Creación del MMGyD, DNU N°297/2020 y sus prórrogas, Dto. N° 721/2020 Cupo Laboral. También normativa propia del organismo en materia de género: Res. N° 1.181/2011 MS “Uso de la Identidad de Género y Nombre de Pila Fuerzas de Seguridad”; Res. N° 16/2012 MS “Prohibición de limitación de vacantes por género para el ingreso a los Institutos de Formación/reclutamiento”; Res. N° 599/2012 MS “Aprobación del Protocolo de atención en los Centros Integrales de Género”; Res. N° 37/2020 MS “Identidad de Género y principios de igualdad y no discriminación por orientación sexual”; Res. N° 298/2020 MMGyD “Registro de Anotación Voluntaria de Personas Travestis, Transexuales y/o Transgénero”; Resolución N° 509/2020 MMGyD “Términos y Condiciones del Registro de anotación voluntaria de personas travestis, transexuales y/o transgénero aspirantes a ingresar a trabajar en el sector público nacional”; Disposición N° 10/2011 OYDE Prefectura Naval Argentina “Creación del Centro Integral de Género en el ámbito de la PNA”. Resulta significativo que en ese informe la UAI registre normativa que transversaliza género en el organismo auditado de manera extensiva y multidimensional, además de la que proveniente del órgano rector en temáticas de género, no obstante, en la conclusión advierte:

Asimismo y de considerarse pertinente, se entiende prudente recomendar se efectúe una consulta al Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad, respecto de las condiciones de aplicabilidad del Decreto N° 721/2020, al personal de seguridad, teniendo en cuenta las particularidades de la relación de empleo que lo rigen. (p. 17).

Esa conclusión deviene de observar que “no se informó al MINISTERIO DE LAS MUJERES, GÉNEROS Y DIVERSIDAD los puestos de trabajo vacantes y las ofertas de contratación de personal disponibles, por encontrarse aguardando directivas de dicho MINISTERIO al respecto” (p. 15). La recomendación muestra cómo los órganos de control visibilizan situaciones y



normativas vigentes que ponen en tensión acciones u omisiones que reproducen desigualdades o discriminaciones al interior de las organizaciones y de los programas auditados. La referencialidad que los auditores identifican en los tratados internacionales, leyes, resoluciones y disposiciones nacionales que contribuyen con la transversalización de la PG amplía el marco de relevamiento y los puntos de control, propiciando una sensibilidad a la temática, a la vez que controlan el nivel de efectivización de la PG en el diseño e implementación de políticas públicas.

8.1.a.ii. Terminología e información diferenciada

Como se ha desarrollado en los capítulos anteriores, la terminología utilizada en los informes de auditoría transmite, construye o ayuda a revisar significaciones. El lenguaje tiene valor performativo, constituye lo observable, lo que debe o puede tenerse en cuenta y lo que no es necesario apreciar. Las personas entrevistadas reconocen el documento (*Re*) *Nombrar* realizado por el Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad como una propuesta general para la APN. La mayoría dice conocerlo, pero considera que es un documento orientativo, no normativo: “No hay normativa sobre lenguaje inclusivo, pero no tenemos objeciones si se usa” (Entrevista a SJ, abril 2023)

El llamado lenguaje inclusivo y no sexista⁴² implica prestar especial atención a las mujeres y diversidades sexo-genéricas en el modo de expresar cada situación. Al respecto, el *Examen Especial de Políticas implementadas por el Estado Nacional para abordar los Objetivos y Metas del ODS 1 "Fin de la Pobreza" desde un enfoque transversal de género* explicita:

[se] utiliza el plural en masculino para facilitar la lectura, siguiendo los lineamientos del Manual de estilo y lenguaje llano de la AGN. Sin embargo, toda vez que la redacción lo permita, se utilizan sustantivos colectivos y otras estructuras genéricas, siguiendo las recomendaciones de la *Guía de recursos para evitar el lenguaje sexista* de la AGN y de Naciones Unidas sobre lenguaje inclusivo en cuanto al género. (p. 4)

Al revisar los informes publicados por la AGN años posteriores se verifica que en su redacción sostienen los plurales masculinos, no desdoblan sustantivos o adjetivos y no utilizan @, x o E (elementos que se encuentran en la guía entre las páginas 12 a 16). En los informes de SIGEN se encuentra la misma reiteración de la masculinización de los plurales y el lenguaje no desdoblado. No obstante, en las publicaciones del Observatorio de Políticas de Género, en

⁴² Por “lenguaje inclusivo en cuanto al género”, las Naciones Unidas entienden la manera de expresarse oralmente y por escrito sin discriminar a un sexo, género social o identidad de género en particular y sin perpetuar estereotipos de género. (AGN, 2020: *Guía de recursos para evitar el lenguaje sexista*, Págs. 5)



algunos párrafos se utiliza la x para referirse a trabajadoras y trabajadores del Estado Nacional: “Si bien la planta de trabajadorxs” (2021, p. 5) y al mencionar los cargos, repiten la misma estrategia comunicacional: “Ministrxs”, “Secretarixs”, “Subsecretarixs” (p. 6), pero al referirse al cargo del responsable de las UAI mencionan “Auditor Interno Titular” (p. 11).

Los resultados del análisis muestran que la apropiación por parte de los organismos de control de uno de los elementos centrales que releva y promueve la sensibilidad a la PG como es el lenguaje y la terminología que utilizan ha tenido un desarrollo interesante, pero aún en proceso de consolidación, pese a contar con herramientas adecuadas.

Por otra parte, los informes de auditorías coordinadas promovidos por OLACEFS y publicados por AGN desagregan información por género. En general lo hacen en términos binarios, destacando la situación de las mujeres en relación con el objeto de las auditorías. Aunque en el informe de AGN (2023) sobre acciones de gestión o programas gubernamentales dirigidos a la prevención, protección y reparación de las mujeres que han sido víctimas de violencia por motivos de género (Grupo EFSUR), la metodología revela la información requerida sobre mujeres, niñas y personas del colectivo LGBTIQ+. El hallazgo 4.5 del informe explicita:

El Plan Nacional Accionar 2020-2022 incorporó una perspectiva de diversidad e incluyó a las personas del LGBTI+ como pasibles de experimentar situaciones de violencia por motivos de género, receptando los avances normativos y sociales en la materia. Si bien el PNA 2017-2019 incorpora entre la normativa de referencia que lo enmarca a la Ley 26.743 de Identidad de Género, reprodujo una concepción binaria del género y, en consecuencia, no incluyó acciones orientadas a ese colectivo. (p. 54)

En ese mismo hallazgo el informe también advierte sobre la concepción de género binaria de la Ley N° 26.485 (2009) y que no incorpora avances sociales y normativos en la materia tales como la modificación del Código Penal en 2012 (Ley N° 26.791), en la cual se reconoce al odio de género o a la orientación sexual, identidad de género o su expresión como “agravante del homicidio, sin limitarse al odio contra las mujeres cisgénero (CP, art. 80, inc 4)” (p. 55). Esto ratifica una visión en clave de PG en esa auditoría de avanzada en relación con el resto de los hallazgos y de los informes publicados.

La desagregación de datos y el abordaje multidimensional sigue siendo un desafío para la gestión y evaluación de los organismos y las políticas públicas. Por ello la posibilidad que tienen los organismos de control para contribuir con la construcción de sistemas de información con PG es muy importante. Al respecto, y mostrando un ejemplo de ello, el informe de AGN, 2021, en el hallazgo 4.8 se manifiesta respecto de la necesidad de adecuar los indicadores a la PG en su carácter multidimensional. Observan:



Los indicadores asociados a la meta ODS5.2 adoptados por Argentina son insuficientes para medir los progresos hacia la eliminación de todas las formas de violencia contra mujeres, LGBTI+ y niñas, ya que solamente contemplan la instancia de femicidio. Tampoco se reportan informes desagregados por las variables previstas en el Metadata (edad, provincia y vínculo entre víctima y sujeto activo). No se incluyó en el Metadata una desagregación por identidad de género ni se contemplaron otras variables de interseccionalidad que sí son registradas en el Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina (RNFJA), fuente de datos de los indicadores (p. 56)

La matriz de evaluación formulada por la auditoría coordinada sobre igualdad de género refleja preguntas relacionadas con la eficacia y la mejora de la calidad de vida de las mujeres víctimas de violencia, buscando relevar la sensibilidad del auditado al respecto. No obstante, en el informe se afirma que no se cuenta con indicadores alternativos previamente definidos: “los programas auditados no cuentan con líneas de base y tampoco definieron indicadores de gestión, lo que dificulta la evaluación del grado de cumplimiento de sus objetivos” (p. 57). Consistentemente, en los hallazgos se explicita que “no es posible evaluar los logros de los Planes Nacionales de Acción porque no se cuenta con línea de base ni metas cuantificadas para cada acción” y se hace referencia a la importancia de contar con ellas. Por ello, la recomendación 6.5. expresa la importancia de: “Promover la incorporación de una concepción de género que incluya a la diversidad en la Ley 26.485, con el fin de que todas las situaciones de violencia por motivos de género estén formalmente amparadas por ella”(p. 69). Mientras que la recomendación 6.8 proponen:

Diseñar indicadores que contemplen todas las formas de violencia contra mujeres, LGBTI+ y niñas, en particular considerando los tipos y modalidades establecidos en la Ley 26.485. Reportar las desagregaciones de los indicadores previstas en el Metadata e incorporar desagregaciones de los indicadores para población LGBTI+, en consonancia con lo registrado en el RNFJA y con la gestión del MMGyD. (p. 69)

8.1.b. Control de acciones afirmativas y adecuaciones por situación de género

La mayoría de los informes temáticos o sectoriales analizados se centran en las oportunidades ofrecidas desde el reconocimiento de las desigualdades de género y las acciones para reducirlas. Mientras que en los informes publicados en el último año no referidos a políticas de género no se encontraron preguntas o indagaciones sobre aspectos relacionados con coberturas o accesos preferenciales por género, o adecuaciones de las prestaciones a situaciones de género.

Al analizar la población destinataria de los programas sectoriales, se destaca que en el informe de auditoría publicado por AGN (2023) se da cuenta de la adecuación argentina a la



meta de ODS asociada a violencia por motivos de género (5.2) establecida por la ONU como "Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en el ámbito público y en el privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación". Está adaptada localmente de la siguiente forma: "Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres, LGBTI+ y niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación". La auditoría asume la ampliación de la perspectiva a formas no binaria de género para la evaluación. Si bien esto es referenciado en la normativa del plan que se audita, y no se debería a la visión del organismo auditor, da cuenta de un clima de control constituido por la adopción del marco más amplio de la perspectiva de género. En el mismo documento (AGN, 2023) se identifican todos los programas vinculados con atención a situaciones de violencia y se analizan las prestaciones de distinto tipo (económicas, servicios de auxilio y denuncia telefónica, apoyo jurídico, etc.) que ofrece el Estado, pero al definir las prioridades en el abordaje de las situaciones no se explicitan, ni por parte del programa ni del órgano auditor, aspectos vinculados con interseccionalidades como discapacidad, pobreza, migraciones, entre otras.

Ese mismo informe explicita adoptar las orientaciones de los organismos internacionales que nuclean a las EFS y las corrientes conceptuales y políticas sobre el financiamiento con perspectiva de género. Lo consideran como uno de los criterios de auditoría. Acerca del mismo, afirma que el Presupuesto de 2019 contó con un "etiquetado de perspectiva de género (PPG) para el gasto, a través de una serie de políticas y compromisos de organismos públicos" (p. 43). Luego aclara el informe que "el presupuesto 2021 es el Primer Presupuesto Nacional con Perspectiva de Género y Diversidad (PPGyD) de Argentina". Justifica esa afirmación diciendo que:

Se elaboró a través de un proceso colectivo y sus lineamientos principales fueron: visibilizar la desigualdad estructural económica y social de las mujeres y LGBTI+; reconocer el aporte del trabajo doméstico y de cuidados en el sistema económico; orientar los recursos para reducir las brechas de tiempo, cuidados, ingresos, empleo, acceso a la salud y para erradicar la violencia de género; orientar el Presupuesto Nacional para disminuir las brechas de género y hacer hincapié en la redistribución equitativa de las tareas domésticas y de cuidado. (pp. 43-44)

En los hallazgos el informe explicita que "se registró un aumento significativo en los recursos asignados a las políticas contra la violencia por motivos de género a partir de la creación del MMGyD, lo que evidencia su jerarquización como política de Estado" (p. 51). Esta última referencia implica reconocer una acción compensatoria, que es un criterio propio de la PG, dado el reconocimiento de desigualdades estructurales que requieren financiación adecuada y focal. Que los organismos de control lo analicen, pone de manifiesto dicho reconocimiento.



Así como se han podido observar esos avances relevantes en la apropiación de la PG por parte de los organismos de control, es llamativa la ausencia en los informes de aspectos referidos a las adecuaciones de los programas a las particularidades de los grupos, ya sea a tareas de cuidado para mujeres o a barreras y estigmatizaciones sociales para las minorías sexo-genéricas. En general, no se explicita alguna referencia sobre la evaluación de su consideración.

8.1.c. Accesibilidad, participación y resultados

La transversalización de la PG, y su consiguiente control, implica consideraciones acerca de la desigualdad estructural y de oportunidades vinculadas con el género para el acceso y aprovechamiento de los programas, bienes y servicios de los organismos públicos. Que esos programas y organismos generen acciones que resulten contribuciones efectivas para achicar las brechas de desigualdad y eliminar discriminaciones o violencias por motivos de género requiere el fomento de la participación de las organizaciones de mujeres y de personas que conforman colectivos de diversas identidades o adscripciones sexo-genéricas. En relación con ello, en la documentación publicada por el sistema de control público nacional se observan diversos y heterogéneos avances. Particularmente la AGN, en el desarrollo de su política de participación ciudadana en la planificación participativa con las OSC incluye un espacio que es promovido para que las organizaciones propongan en los planes anuales programas vinculados con cuestiones de género (cupos travesti-trans, programas contra las violencias por motivos de género, composición de género en la APN y empresas con participación estatal).

Por otra parte, en el informe realizado por el grupo EFSUR (AGN, 2023) se observa como hallazgo 4.19: "No se tuvo evidencia de que se hayan realizado procesos participativos y/o consultivos para el diseño del PNA 2017-2019. Asimismo, tampoco se verificó que las políticas contenidas en el Plan hayan previsto la participación de OSC en su implementación". (p.62). Es pertinente comentar que la elaboración de uno de los programas que integra esa auditoría, PNA 2020-2022, surgió de un proceso consultivo, en el marco de las operatorias propuestas por ONU-Mujeres (2012) que enfatiza la necesidad de "Apoyar las organizaciones y redes locales para impulsar las actividades a nivel de la comunidad y velar por que las medidas se coordinen entre las distintas localidades geográficas" (p. 23). El informe identifica diversos niveles de participación en los aspectos de: diseño de las políticas (proceso consultivo), implementación de los programas (tiene en cuenta a las OSC como destinatarias y como apoyo para la implementación, además de la red de promotoras y promotores territoriales) y coordinación institucional formal (Consejo Consultivo ad honorem y creación del Registro Nacional de



Organizaciones Sociales). Reconoce también que en el marco de las acciones en pandemia COVID-19 se articularon estrategias con el 911 y diversas jurisdicciones del país, además de incluir articulaciones con organizaciones sindicales y universitarias, el poder judicial, Aerolíneas Argentinas, entre otras. En sus hallazgos también da cuenta de cierta descoordinación con otros organismos para la implementación de las acciones previstas en el PNA, observando que, por una parte hay organismos que responden ante los pedidos de información del organismo auditado aunque no sea de su competencia la línea de acción, mientras que organismos ejecutores de esas líneas en las reuniones de articulación y coordinación no tenían claridad sobre el plan al que estaban contribuyendo. La recomendación 6.19 promueve: "Propiciar la participación de la sociedad civil tanto en el diseño como en la implementación de las políticas planificadas. Registrar las instancias de articulación con la sociedad civil, en particular en procesos participativos y/o consultivos" (p. 71). Es destacable la advertencia respecto de la necesidad de fortalecer las articulaciones y los procesos participativos. Ello demuestra que el organismo auditor tiene en cuenta la coordinación y consustanciación con la perspectiva de género como parte de su transversalidad, referenciando que lo analizaron y observaron su incumplimiento.

Cabe mencionar una noticia publicada el 2 de marzo 2022 en la página de la AGN, fecha en la cual "las OSC expresaron su agradecimiento e interés por vincularse con la AGN. También plantearon inquietudes referidas al acceso a obras sociales de los diversos colectivos, la implementación de la Ley de Educación Sexual Integral (ESI), cupo laboral trans, entre otras cuestiones e iniciativas que trabajan diariamente"⁴³, completando las propuestas y seguimientos de planificación participativa mencionados. En esa misma línea se destaca como buena práctica la conformación del Gabinete Nacional para la Transversalización de las Políticas de Género (Dec.680/2020, 18/08/2020), con el fin de garantizar la incorporación de la perspectiva de género en el diseño e implementación de las políticas públicas nacionales, que se encuentra presidido por el Jefe de Gabinete de Ministros, con la participación de los/as titulares de todos los Ministerios, la ANSES, la Agencia nacional de Discapacidad (ANDIS), el INDEC y el Programa de Asistencia Médica Integral (PAMI). (p.54)

Accesibilidad e interseccionalidad son dos aspectos inescindibles en los procesos de transversalización. En ese sentido, como ejemplo de buena práctica puede destacarse en el informe sobre programas contra la violencia por razones de género, en el cual se analiza la existencia de registro de intérpretes para personas no hispanohablantes en el dispositivo de la

⁴³ <https://www.agn.gov.ar/noticias/la-diversidad-en-la-agenda-de-control-gubernamental>



línea 144, pero a su vez es incomprensible que no dé cuenta acerca de la accesibilidad comunicacional del programa para personas con discapacidad auditiva o cognitiva.

En relación con resultados y análisis de las brechas, el informe que explicita un enfoque transversal de género AGN-EFSUR (2021) manifiesta una mirada multidimensional del objeto de la auditoría. Exige participación de las OSC y tiene como ejes fundamentales de análisis:

la evaluación del enfoque integrado de gobierno (EIG); la eficacia de los mecanismos de medición de pobreza y la transversalidad de las políticas de género en los planes y programas planificados y orientados a dar cumplimiento a las metas del ODS 1 “Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo (AGN-Grupo EFSUR, 2021, p.1).

La visión multidimensional en todo el proceso de las políticas públicas, incluyendo el control, trasciende el mero cumplimiento normativo y busca hacer visibles las diferencias de género en la incidencia e intensidad de la pobreza, como se desprende del informe y el proceso de trabajo previo del grupo de países involucrados en la auditoría coordinada EFSUR (2021). En ese sentido se destaca la observación 4.2.1: “Los programas asociados al ODS 1 resultan poco eficaces para lograr el cumplimiento de las metas propuestas para el 2030, en particular atendiendo a la incorporación de la perspectiva transversal de género.” (p. 47 y ss.). Las auditorías con perspectiva transversal contribuyen a tener presente y hacer visible esos aspectos que muchas veces no son contemplados por los organismos auditados y, al tener que responder, cobran relevancia y visibilidad.

Por su parte, desde el Observatorio de Políticas de Género de la SIGEN se releva en qué medida el Estado Nacional cumple con una distribución equitativa de puestos de trabajo y posiciones jerárquicas para garantizar trato digno y no discriminatorio. Se analiza la participación de las mujeres y minorías sexo-genéricas para poder “conocer en qué medida se están implementando las medidas tomadas y hacer los ajustes necesarios ante diferencias” (p. 5). Pero no solamente analiza cupo laboral y cumplimiento de la llamada Ley Micaela, sino que también incluye en el relevamiento “Refugios para mujeres que sufren violencia de género” (p. 5) y suministra en el mismo informe datos relevantes como cantidad de femicidios, medidas adoptadas por el gobierno para atender las situaciones de violencia y generar oportunidades para mujeres y diversidades.

En los informes publicados por el Observatorio de Políticas de Género de la SIGEN (2020, 2021 y 2022) se analiza, además de las acciones y programas específicos, la estructura del Estado, particularmente la participación de las mujeres en relación con los varones en el sector público nacional, no se explicitan otras diversidades. En el más reciente se concluye que en la APN (39 organismos desconcentrados, 73 organismos descentralizados, 90 entes del SPN) y en



las Universidades Nacionales (56) la brecha de género disminuyó en los últimos años, pero que la paridad se encuentra lejos de la igualdad.

Si bien la planta de trabajadorxs del Estado Nacional es pareja, en el ámbito de la Administración Central Pública, el “techo de cristal” se manifiesta tempranamente. Lo mencionado se observa a partir de las simples Direcciones hasta la titularidad de los Ministerios. (p. 5)

Los altos cargos en el Estado Nacional siguen siendo masculinizados, ya que aún pocas mujeres son designadas en roles de toma de decisión. El 17% de los altos cargos en APN, empresas con participación estatal mayoritaria y universidades nacionales están a cargo de mujeres. (p. 12)

Es evidente que el enfoque de la desigualdad y su multidimensionalidad permite a los informes de auditoría incluir variables y aspectos que captan de modo más integral los fenómenos que abordan.

8.2. Aspectos internos para el abordaje de las desigualdades de género

Las buenas prácticas en auditorías de género (capítulo 6) además de analizar cómo incide la perspectiva en todo el ciclo de las políticas que auditan, hacen hincapié en el comportamiento y la sensibilidad a la cuestión de género al interior de las unidades organizativas de control. En ese sentido, tal como se realizó para el análisis de la PD, se abordará la presentación de los datos relevados sobre la situación argentina, a partir de las variables mencionadas en el capítulo 5: estructura, prácticas, conocimientos, capacidades e instrumentos. El corpus de análisis se constituye por las respuestas a las entrevistas, documentos referidos específicamente a medidas adoptadas en los últimos años por los organismos públicos para el tratamiento de situaciones de violencia institucional por razones de género y los resultados del cuestionario completado por los órganos subnacionales de la Red Federal.

8.2.a. Estructura y prácticas de organización interna

En el marco interno de la APN se destacan tres aspectos claves relativos a género, en paulatino crecimiento: la inclusión laboral (ley de cupos), el reconocimiento de la identidad autopercebida (incluyendo los cambios correspondientes a la documentación y los legajos de trabajadores y trabajadoras) y la prevención y abordaje de situaciones de violencia y discriminación (protocolos y acciones para erradicar la violencia, proteger y promover trato digno). Ese marco se buscó verificar como se presenta esa situación en los organismos de control, focalizando en la estructura organizacional, sus prácticas, los conocimientos y capacidades desarrolladas y la adecuación a los instrumentos, hallando diversos niveles de avance.



8.2.a.i. Estructura organizacional

Las personas referentes de los organismos que conforman el sistema de control público nacional que han sido entrevistadas refieren que la composición de los equipos auditores y funcionarios no deviene de ninguna decisión intencional ni normativa específica en términos de género. Algunos han manifestado que fue incrementándose en las últimas décadas la composición femenina en los equipos de auditoría y en posiciones de responsabilidad. Sobre todo en los organismos de control interno reconocen cierto equilibrio entre varones y mujeres en términos generales, mientras que en el nivel de funcionarios de alto rango en el órgano de control externo se reconoce una mayoritaria presencia masculina.

La situación de mayor participación femenina se verifica también en los organismos subnacionales. El responsable de la Red Federal de Control Público afirma al respecto: “Ahora hay más mujeres en el equipo de la coordinación. Los órganos que conforman la red tienen sus propias decisiones en relación con su conformación. La red no incide en eso. Pero hay más participación de mujeres.” (Entrevista a CRed, junio 2023)

Si se observan particularmente los altos niveles de funcionarios en el año 2023, la nómina publicada de auditoras/es de SIGEN (titulares de las UAI) incluyendo las de las universidades nacionales, presenta una composición con leve mayoría masculina⁴⁴, el 43,5% son mujeres y el 56,5% son varones (107 varones, 83 mujeres⁴⁵), y en cargos de Sindicatura General, el titular es varón mientras que las sindicaturas generales adjuntas están a cargo de un varón y una mujeres.)⁴⁶. Por su parte, las autoridades de AGN se conforman por 7 auditores generales, 6 varones (incluyendo su presidente) y 1 mujer. Así, la composición del Colegio de Auditores Generales presenta una elevada mayoría masculina (85,6%), siendo marginal la participación femenina (14,4%). De las entrevistas realizadas y los materiales publicados resulta relevante destacar que la única Auditora General mujer es quien tiene a cargo los informes y actividades vinculadas con género en los niveles nacional e internacional en los que participa la AGN. Mientras que las gerencias, secretarías y departamentos también están a cargo mayoritariamente de varones, pero con una leve reducción de la brecha: 38 varones (79,5%) y 10 mujeres (20,5%)⁴⁷.

En lo que respecta a cumplimiento de cupo (mínimo del 1%) para personas travestis, transexuales y transgéneros que determina la ley N° 27.636, ninguna de las personas entrevistadas

⁴⁴ Cabe advertir que, al no poder acceder a otros datos o posibilidades de identificar distribución de género autopercebido, se tomó como válida la determinación por nombres habitualmente femeninos o masculinos para el conteo de casos.

⁴⁵ Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/sigen/unidades-de-auditoria-interna>

⁴⁶ Fuente: <https://mapadestado.jefatura.gob.ar/organismos.oescalas.php?idu=47> No se pudo acceder a contabilizar todos los cargos de coordinación, gerencia, secretarías o subsecretarías asumidos por mujeres y varones en la web de SIGEN

⁴⁷ Fuente: <https://www.agn.gob.ar/institucional/estructura>. Consultado el 13 de junio de 2023



reconoce si los organismos de control cumplen con esa norma. La información publicada en las páginas web correspondientes a los organismos de control interno y externo más relevantes (SIGEN y AGN) tampoco ofrecen datos al respecto y el informe periódico de monitoreo de dicha ley generado por el MMGyD no incluye a los organismos de control en sus análisis.

Por otra parte, como se mencionó, por Res. 185/2020 la SIGEN ha creado el Observatorio de Políticas de Género. Si bien su producción se analizó en el eje externo, en este punto es importante reconocer su incorporación a la estructura organizativa. La dirección está a cargo de la Síndica General Adjunta y cuenta con una secretaria y coordinadora de asistencia técnica y sus respectivas suplentes⁴⁸. Todas mujeres, quienes desempeñan esos cargos ad-honorem, conforme determina la misma resolución en su artículo cuarto.

Otros actores relevantes son los gremios, que han planteado la importancia de ser parte de las mesas o espacios que pretendan transversalizar la perspectiva en los propios organismos, por una parte, y por otra, destacan la preponderancia masculina en los organismos de auditoría externa aún hasta el momento (octubre 2023), pese a varios intentos desde hace casi diez años:

SIGEN había creado antes de 2015 un área de género que funcionó bien, tenía una pata gremial y de diversos sectores de la SIGEN. Con mujeres de distintas áreas que generaron capacitaciones sobre género, no tanto centradas en el control como en los buenos tratos y la no violencia. Hubo un proyecto de que se auditen todas las normativas que habían salido vinculadas con género, que quedó trunco con el cambio de gobierno en 2016. (Entrevista a RG, junio 2023)

En los últimos años hubo modificaciones e incorporaciones en las normas de auditoría vinculadas con la temática de género impulsadas por la única auditora general mujer, Graciela De la Rosa. En el Consejo de Auditores Generales de AGN siempre fue minoritaria la presencia de mujeres. (Entrevista a referente gremial AGN)

Por su parte, es interesante comentar que los órganos de control subnacional consideran en un 46,7% equilibrada la proporcionalidad entre varones y mujeres en sus organismos, un 26,7% con mayoría femenina y un 10% con mayoría masculina, el resto no responde. El 57,1% no reconoce personas transgénero entre los funcionarios o la dotación de sus organismos y un 7,1% si reconoce, el resto no responde la pregunta (Anexo 4.b). Puede considerarse un hallazgo en el marco de esta investigación que los órganos locales de control puedan tener más reconocimiento de cupo trans que el nivel nacional. Si, bien, esto no permite afirmar la situación de esa minoría protegida por la ley dentro de todo el sistema de control nacional y subnacional, permite formular

⁴⁸ Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/sigen/observatorio-de-politicas-de-genero/autoridades>. Consultado el 10/4/2022.



nuevas preguntas para futuras indagaciones que puedan profundizar específicamente en ese tópico o proponer la inclusión de los organismos de control (interno, externo y en niveles nacional y subnacional) para el monitoreo de cupo laboral en los términos de la Ley N° 27.636.

8.2.a.ii. Prácticas de funcionamiento interno referidas a cuestiones de género

De los documentos analizados y los dichos de las personas entrevistadas no se deduce ninguna distinción por género al momento de distribución de tareas en los organismos de control. La temática como tal no tendría incidencia en la dinámica de relaciones entre los equipos y sus actividades. En este punto, la centralidad normativa está puesta en la atención a situaciones de violencia por razones de género en el ámbito laboral.

A través de la DA JGM N° 1012/2021 se aprueba el *Protocolo Marco para el abordaje de las violencias por motivos de género en el sector público nacional*. Esa disposición esclarece la conceptualización de violencia doméstica y laboral por razones de género, el alcance del protocolo, los principios rectores para la detección y acompañamiento y el procedimiento de abordaje. A partir de su publicación, diversos organismos de la APN elaboraron guías para su implementación o sus propios protocolos para la prevención, atención y/o intervención en situaciones de violencia por razones de género⁴⁹. Mientras, desde los espacios gremiales se sostiene que la temática está incluida en el Convenio Colectivo de Trabajo, que no requiere protocolos especiales, que no es nueva y que debe ser permanentemente atendida: “Es uno de los temas que trabajan con permanente atención. En general centrados en igualdad de oportunidades y no discriminación, a la vez que atendiendo e interviniendo en situaciones de violencia laboral por motivos de género.” (Entrevista a RG, junio 2023).

Ha sido un hallazgo destacable (dado que no se encontró documento similar en otra UAI hasta octubre 2023) que el 27 de abril de 2023 la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación elaboró una disposición (DI-2023-1-APN-UAI-MDS) que aprueba el *Protocolo para el abordaje de violencia en el ámbito laboral* para ser implementado en el mismo órgano de control. El objetivo incluye la protección integral de las personas que desarrollan sus tareas en la UAI ante situaciones de violencia laboral o doméstica por motivos de género.

Por su parte, el 93,3% de las respuestas recibidas de los órganos de control subnacional reconocen que no existen tareas diferenciadas por razones de género, pero el 6,7% responde que las comisiones son aprobadas de manera diferencial (Anexo 4.b). Los avances relevados

⁴⁹ Por ejemplo la ANDIS (Resolución 1959/2021, RESOL-2021-1959-APN-DE#AND, 24/11/2021), el Ministerio de Desarrollo Productivo (Disposición 3/2022, DI-2022-3-APN-SSA#MDP, 01/02/2022), la Administración de Parques Nacionales (Resolución 163/2023, RESFC-2023-163-APN-D#APNAC, 17/03/2023), entre otros.



en los órganos subnacionales también reflejan la existencia de protocolos o medidas vinculadas con el abordaje de situaciones de violencia por razones de género.

8.2.b. Conocimientos sobre la perspectiva

La perspectiva de género es promovida a través de numerosas actividades formativas y de sensibilización en todos los organismos del Estado Nacional, incluyendo los de control, desde hace más de 15 años. Dichas acciones han tenido distintos niveles de profundidad, dedicación temporal, modalidad pedagógica, alcance, dimensiones de abordaje y relevancia en la adecuación a las prácticas institucionales cotidianas, en función de los objetivos y la institución capacitadora. Pero a partir del 10 de enero de 2019, cuando se promulga la Ley N° 27.499 se establece como obligatoria la capacitación en género y en violencia de género para todas las personas que integran los tres poderes del Estado. Ello significó un salto cualitativo en la sensibilización sobre la temática debido a la obligatoriedad y al alcance de la ley.

Capacitarse en perspectiva de género significa comprender las múltiples dimensiones que componen las desigualdades y violencias por motivos de género, comprendiendo que cada acción pública tiene un impacto diferenciado en las mujeres y LGBTI+. “Es obligación y responsabilidad del Estado, en todos sus estamentos y poderes, formarse en esta perspectiva para promover intervenciones adecuadas, que no reproduzcan y perpetúen prácticas desiguales y violentas”⁵⁰ (Ley N° 27.499). En ese sentido los organismos de control tienen una enorme responsabilidad en sus prácticas de auditoría, pero para cumplirla debieran tener un conocimiento abarcativo de las múltiples implicancias que la PG tiene en el proceso de las políticas públicas, tanto en sus diseños como en la implementación y en las evaluaciones de las mismas, dado que muchos de esos aspectos son los que deben considerarse en las auditorías sustantivas de los programas y organismos que las ejecutan.

8.2.b.i. Reconocimiento general de la perspectiva

Las personas entrevistadas de forma unánime han referido que todos los miembros de la dotación y funcionarios de los organismos de pertenencia han completado la capacitación de ley Micaela. Esto implica que todas y todos los agentes de control público han recibido capacitación suficiente para estar sensibilizados sobre la temática y reconocer sus múltiples aristas. Además, la mayoría de las personas que respondieron han reconocido que algunos auditores también han realizado cursos de INAP o que ofrecen las jurisdicciones vinculados con temáticas de género. En ese aspecto, los referentes de SIGEN han explicitado contar con

⁵⁰ <https://www.argentina.gob.ar/iaf/genero-y-diversidad/ley-micaela>



numerosos cursos y acciones promovidas por el Observatorio de Políticas de Género y el Instituto Superior de Control de la Gestión Pública en la temática, a diferencia de AGN, en la cual se reconocen capacitaciones sobre temas de género. Por ejemplo:

Hay constante oferta de capacitaciones. Todos han completado la capacitación en el marco de la Ley Micaela. El equipo recibe ofertas desde INAP y del Instituto de Capacitación de SIGEN (Entrevista a SJ, abril 2023)

En cambio, en relación con el organismo de control externo, sobre el reconocimiento de la perspectiva de género, los referentes han respondido:

En general se ve reflejado más en mujeres y dentro del equipo que se encargó de la auditoría coordinada sobre ODS 5, pero no se visualiza una inquietud general ni la incorporación de la PG en los informes de auditoría (Entrevista a A., marzo de 2023)

No obstante, cabe recordar que tener cursos y dispositivos formativos disponibles no quiere decir que sean aprovechados por los agentes, y mucho menos que modifiquen conductas como aprendizajes valiosos logrados. Esos procesos requieren mayor asimilación de contenidos que permitan modificar las actitudes y las mismas puedan imbuir la práctica de la auditoría. Tal como lo reconoce uno de los entrevistados:

El problema central es lo que crea la persona que es (...) Ese es el gran triunfo que se pretende, que en instituciones como estas se reconozca que el otro se autopercibe y define. Ese reconocimiento es de algunas personas que conforman la UAI, pero no en términos más institucionales. Un equipo ad-hoc generó una propuesta de instrumentos para relevar transversalidad en las auditorías sustantivas a ser incluido como anexo complementario en los informes de auditoría sustantiva, pero aún no se ha implementado. (...) Hay que tener gran conocimiento del tema, sino se bastardea, y superar el mero formalismo (Entrevista a T.UAI, marzo 2023)

Se evidencian avances en la transversalización de manera sustantiva, pero aun en niveles personales y no organizacionales. Como afirma otra entrevistada: “En general la normativa se difunde a través de cursos, pero de ahí a conocer en profundidad, apropiarse y cambiar cultura, hay mucho por hacer.” (Entrevista a RG, junio 2023)

Si se consideran los órganos subnacionales de control, desde el nivel nacional se ofrecen también las capacitaciones pertinentes con la transversalización de la perspectiva:

En ambas temáticas hay capacitaciones abiertas a la Red con alto grado de participación de los miembros. La gran mayoría ha realizado la capacitación en Ley Micaela. No cuentan con especialistas, pero ofrecen los cursos y actividades de sensibilización y capacitación en ambos temas que realiza el Instituto Superior de



Control de la gestión Pública (ISCGP) y el Observatorio de Políticas de Género (OPG) de SIGEN” (Entrevista a CRed, junio 2023).

No obstante, en las respuestas recibidas al cuestionario autoadministrado remitido por los órganos de control subnacionales, el 60% expresó reconocer un nivel medio de conocimiento sobre el tema, mientras que el 26,7% confirmó un alto nivel de conocimiento acerca de las implicancias de la transversalidad de género y diversidad en agentes y funcionarios del órgano de control de pertenencia, mientras que no se registra ninguna respuesta en la categoría de nivel profundo de conocimiento (Anexo 4.b). Es importante reforzar la intensidad y profundidad de los procesos formativos que pretendan modificar conductas e impregnar enfoques en las tareas cotidianas de personas seleccionadas por sus conocimientos y desempeño asociados a profesiones específicas.

8.2.b.ii. Conocimientos especializados

De lo relevado se puede afirmar que los organismos de control no cuentan con especialistas en cuestiones de género promovidos o contratados intencionalmente por esa formación, excepto en situaciones puntuales convocados para auditorías específicas. Uno de los entrevistados dice al respecto: “Si hay inquietudes o conocimientos más especializados son decisiones individuales” (Entrevista a T.UAI, marzo 2023), por lo que no se podría corroborar la inexistencia de personal especializado en PG, pero si se podría inferir que si lo hay no responde a un plan estratégico del órgano de control al que pertenece.

La AGN incorporó especialistas para la realización de auditoría combinada con otros países sobre ODS 5 en el marco de INTOSAI: “Los especialistas están en el equipo de auditoría coordinada sobre género” (Entrevista a A., marzo 2023). Pero es importante destacar que aparentemente no han tenido intervenciones transversales sino focalizadas en la auditoría para la que fueron contratados.

La SIGEN, por su parte, incluye asesoramiento especializado en el Observatorio de Políticas de Género y promueve articulaciones con ámbitos de investigación vinculados con la temática para la producción y capacitación específica. No obstante, no se han registrado acciones que transversalicen esa especialidad en las UAI.

La consulta a los órganos de control subnacionales arroja que más del 90% cuentan con capacitaciones enmarcadas en la Ley Micaela, pero en ningún caso refieren niveles de especialización en la temática.

8.2.c. Capacidades organizacionales para el abordaje



Como ya se ha planteado, las capacidades organizacionales se refieren al potencial que tienen las unidades organizativas para conducirse, adaptarse y cambiar ante las situaciones del entorno que lo requieran. En los capítulos 2 y 3 se han analizado los profundos cambios en las sociedades, las normativas y las concepciones que interpelan cuestiones de género y su abordaje desde los espacios estatales. Los sistemas de control debieran ser permeables a esas modificaciones, pues sus funciones tienen que ver con la utilidad social de su accionar, establecido en tanto verificación procedimental, contable y legal de lo ejecutado por los organismos del Estado, pero también orientados a la mejora de su eficacia y efectividad en orden a los desarrollos contextuales y las políticas públicas que definen e implementan.

En ese sentido, el análisis de la información relevada se organiza en dos grandes variables: sensibilización y prácticas actualizadas, y los instrumentos que utilizan para el cumplimiento de sus funciones.

8.2.c.i. Acciones de sensibilización y actualización al interior de las organizaciones de control

Tal como se analizó en el punto anterior, las acciones de sensibilización hacia temas de género parecen estar inscriptas en las capacitaciones obligatorias para los tres poderes del Estado, que son asumidas por los organismos de control como parte de sus responsabilidades. No obstante, actividades específicamente vinculadas con los desafíos y requerimientos que implica la PG en el control público no han sido mencionadas por ningún entrevistado ni por ninguna entrevistada, tampoco se han observado en las ofertas que INAP, el ISCGP o las distintas jurisdicciones ofrecen (ni en sus títulos ni en las unidades temáticas). Uno de los testimonios lo sintetiza: “Del área de control específicamente vinculadas con la temática no se reconocen, sino más bien las que hace la jurisdicción y el INAP” (Entrevista a T.UAI, marzo de 2023)

Las capacidades de una unidad organizativa tienen que ver con las posibilidades de efectivizar realizaciones y funcionamientos para el desarrollo general de aquello a lo que se dirige (Sen, 2001). Para reducir desigualdades y erradicar violencias y discriminaciones por motivos de género se requieren cambios de mirada, hábitos, conductas, modos de relacionamiento, valoraciones, reconocimiento de diversidades y pautas de involucramiento como capacidades a desarrollar en el control. De lo relevado se observa incorporación de las capacitaciones obligatorias y cierta preocupación en algunas UAI, en el Observatorio de Género y en el equipo de Auditoría combinada de AGN, en el resto del sistema de control se registran modificaciones o inquietudes individuales que pueden aportar a los cambios en la cultura organizativa, pero no necesariamente cristaliza en cambios instrumentales u organizativos.



La Ley Micaela para género es una capacitación obligatoria, sin embargo ¿alcanza con poner cursos nada más?, ¿alcanza con que solo lo sepan o es importante otro tipo de acciones que promuevan y efectivicen el cambio cultural? (...) no alcanza la información para cambiar las conductas. (Entrevista a RG, junio 2023)

La AGN tiene un programa de planificación participativa en el cual sindicatos, fundaciones y otras organizaciones civiles participan. En ese espacio hay una instancia que puede ser más generadora y más viable para ingresar esos temas (Entrevista RG, mayo 2023)

Quedan demostrados avances indiscutibles, pero también necesidades y desafíos pendientes para superar el mero cumplimiento de la formalidad, que es uno de los aspectos que requiere la transversalidad en tanto sustantividad manifiesta en cada proceso, producto y acción. Uno de los entrevistados sintetiza: “Como ambiente laboral en el organismo está el tema de la diversidad, está latente, pero no hay mucho contacto con la gente. En las conversaciones dentro del sistema se da más bien un “como si”. (Entrevista T.UAI, marzo 2023).

Un aspecto destacable es la visibilidad que se otorga dentro de los organismos que conforman el sistema de control a la temática en fechas clave del efemérides de luchas o reconocimientos sociales y legales en cuestiones de género y diversidad. Son transmitidos mensajes recordatorios y homenajes por cartelera, por redes sociales internas y mails institucionales, propiciando concienciación y sensibilización. Dichos mensajes provienen fundamentalmente de los gremios y de las áreas de comunicación de los organismos o del Observatorio de Políticas de Género de SIGEN. Se lo considera un mecanismo sostenido y periódico de sensibilización instituido.

En relación con los órganos subnacionales de control, y más allá de las escasas respuestas recibidas, es importante destacar que el 66,7% de los respondientes reconocen que se han incorporado normativas, instrumentos o prácticas particulares asociadas a la transversalidad de género en el ámbito institucional de referencia (Anexo 4.b). Las experiencias que destacan muestran ciertos avances, aunque con gran heterogeneidad de formas y modalidades: charlas y participación en el 8M, inclusión del formulario 9 y protocolos a seguir en situaciones de violencia por razones de género, establecimiento de equipos interdisciplinarios para promover e impulsar perspectiva de género en tribunales de cuentas, creación de comités o comisiones con el objetivo de realizar acciones vinculadas con la sensibilización y abordaje de la igualdad de género, la diversidad y la inclusión (charlas, capacitaciones, promoción del protocolo para tratar situaciones de desigualdad y violencia por razones de género y avanzar en el cumplimiento de la Ley 27499), medidas como lactarios y procedimientos internos ante situaciones de violencia.



8.2.c.ii. Adecuación de instrumentos

Como fue mencionado, en 2023 la UAI-MDS ha establecido un protocolo para el abordaje integral de situaciones de violencia por motivos de género para agentes que conforman ese órgano de control (DI-2023-1-APN-UAI-MDS). Ese instrumento está inspirado en la DA JGM 1012/2021 y se vincula también con un dispositivo que constituyó el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación el año anterior que consiste en la conformación de un Equipo orientador que atiende y acompaña en forma personalizada los procesos de inclusión de personas por cupo, ya sea travesti-trans o de PCD, los que se suman a las acciones que aborda la CIOT. El mencionado instrumento expresa la instalación de la PG para el funcionamiento interno, construyendo puentes y procesos concretos para abordar los temas de violencia de género en la unidad organizativa. De lo relevado, no se encontraron otras experiencias de esas características en otras UAI, en las reparticiones de AGN ni en órganos de control local.

Durante los últimos años, tanto la AGN como la SIGEN establecieron herramientas que modifican los instrumentos cotidianos para sensibilizar y/o transversalizar la PG en las planificaciones de los equipos auditores:

- La “Guía de recursos para evitar el lenguaje sexista” que elaboró y publicó el Departamento de Prensa y Comunicación de la AGN. Pone de relevancia el lenguaje como componente de la cultura organizacional. Como se comentó anteriormente, su publicación no implicó cambios fundamentales en los instrumentos de auditoría ni en la confección de los informes, pero manifiesta cierta apertura en la relación de las prácticas de la organización y los cambios en el entorno.
- La Disposición 62/22 de AGN incluyó en los planes de trabajo de las auditorías de cumplimiento y/o gestión, un objetivo específico sobre el cumplimiento de la Ley N° 27.499- Micaela, referida a la capacitación obligatoria en género.
- El Instructivo de Trabajo 04/21 de SIGEN es una herramienta para el control sobre el cumplimiento de Ley Micaela, Ley de Identidad de género e Igualdad de oportunidades y trato, dando cuenta de aspectos significativos para la comprensión de la multidimensionalidad de la perspectiva en el relevamiento de información sobre la temática.

Si bien los dos últimos instrumentos se conforman para el control de los organismos auditables, también son aplicables internamente a los mismos órganos de control. Además, su manejo e implementación requiere capacidades específicas en los equipos auditores

8.3. Aportes y desafíos de la PG al sistema de control público



Si bien los organismos de control no reconocen recientemente la PG, en los últimos diez años se ha mostrado en la región y en los organismos internacionales vinculados con el control público un crecimiento significativo en los últimos años de la incorporación de instrumentos y auditorías en ese marco. A la vez que controlan los avances en el país respecto de los mandatos constitucionales referidos a temas de género y diversidad, favorecen la concienciación sobre la temática en todo el ciclo de los programas de gobierno. No obstante, se vislumbra como desafío pendiente y permanente instalar la perspectiva en la cotidianidad de las tareas. En general se observa una escisión entre la comprensión y valorización de la temática y su imbricación en la vida organizacional, por parte de auditores y síndicos. Se evidencia en la siguiente respuesta que es representativa de otras recibidas a lo largo de la indagación:

El Observatorio de Políticas de Género tiene mucha actividad y está trabajando mucho en la temática, pero ese es un resorte de nivel central de SIGEN y la Sindicatura se aboca a su tarea concreta para cumplir sus responsabilidades. El Observatorio convoca a charlas y actividades a través de la intra-SIGEN. A partir de esos elementos intentan propiciar y profundizar un cambio cultural y genera instructivos para ver cupos. (...) A medida que tengamos herramientas las bajamos a territorio. (Entrevista a SJ, abril 2023)

Desde las asociaciones gremiales se plantea que difícilmente se pueden cambiar las prácticas de auditoría “para afuera” si no se cambian primero, o a la par, las prácticas al interior de los propios organismos:

En materia de género se destacan dos ejes: 1) Dialogo social (comisiones paritarias) para construir agendas políticas en conjunción con los sindicatos; 2) Cambio cultural; pues nada va a ser posible si no desnaturalizamos lo aprendido o naturalizado en términos de desconocimiento de derechos y acciones contrarias a una verdadera inclusión. (Entrevista a RG, junio 2023)

Hay que refuncionalizar, con participación gremial y de diversas áreas, un Comité creado en AGN hace tiempo, en el marco de la tarea que Graciela de la Rosa viene desarrollando con auditorías y estudios coordinados sobre temáticas y transversalidad de género. Ese Comité, que hoy no funciona, tenía como tareas: Sensibilizar, capacitar y promover la perspectiva de género. (Entrevista RG, mayo 2023)

Es importante no restringir solo al cumplimiento de cupo y Ley Micaela el énfasis en la perspectiva, tal como afirma una de las entrevistadas: “mejorar la situación implica el cierre de las brechas como salariales, de ocupación de cargos jerárquicos, etc, vinculados con los ODS que podrían reforzar los organismos de control”. (Entrevista a A., marzo 2023)



En el ámbito subnacional también se han observado algunos aportes y desafíos pendientes. Se plantea que en algunos órganos de control local se crearon comisiones de género y diversidad, pero un 20% de las respuestas recibidas expresa que no corresponde a los órganos de control difundir y contribuir con la efectivización de los tratados internacionales y las normas nacionales referidas a la igualdad y a la no discriminación por motivos de género. Un 13,3% respondió que no sabe si corresponde y un 66,7% respondió que es pertinente a las funciones de control también difundir y contribuir con la transversalidad de la PG (Anexo 4.b). Eso ratifica los avances en la perspectiva, a la vez que la escisión identificada más arriba entre el reconocimiento de la misma, su normativa específica y los marcos referenciales para las tareas cotidianas de control.

Quienes respondieron afirmativamente, al ser consultados por las posibilidades que tienen los organismos de control para transversalizar la perspectiva, ofrecieron diversas alternativas, algunas centradas en la revisión interna (“incluir personas trans”; “capacitando”; “formulación de normas de procedimiento interno que contemplen los temas de género”) y otras reforzando la necesidad de instalarla en los instrumentos de auditoría y dispositivos externos (“haciendo cumplir las normas ya existentes en el país”; “realizar auditorías y sensibilizando internamente al personal”; “controlando cupo y solicitando que se discrimine información por género en los destinatarios de las prestaciones”; “incluyendo tal perspectiva en las planificaciones, informes y en la elaboración de normas y protocolos de actuación”). Una de las respuestas recibidas sintetiza el aporte que los entes de control pueden hacer y los desafíos pendientes: “Somos entes que contamos con la facilidad de acceder a muchos organismos públicos por lo que seríamos excelentes difusores sobre esta temática así como ideal para realizar algún tipo de control del cumplimiento de las normativas sobre el tema” (Anexo 4.b).

Sección Conclusiones

Capítulo 9. Avances y desafíos en la transversalidad de las perspectivas de géneros y de discapacidad en el sistema de control argentino. Reflexiones y propuestas

El enfoque de derechos humanos ha institucionalizado normas fundamentales para la sostenibilidad de la vida humana, la democratización de las relaciones sociales y el desarrollo de las capacidades de convivencia para un desarrollo sostenible. En ese marco, las personas y sus diversidades están comprendidas por sobre cualquier condición, circunstancia o característica que conlleve su realización.



El enfoque que prioriza a las personas permite reducir las contradicciones y los padecimientos que generan la invisibilización de ciertos grupos. Particularmente, las situaciones de desigualdad y discriminación a las que han sido sometidos históricamente ciertos sectores de la población por razones de discapacidad o de género han requerido pronunciamientos y acciones específicas que promueven aun un cambio cultural que parte del reconocimiento y la visibilización de inequidades naturalizadas. Su efectivización implica decisiones, medidas y acciones estatales en cumplimiento de los pactos y tratados internacionales.

La transversalización de las perspectivas de género y de discapacidad en el marco del enfoque de derechos debe verificarse en todo el proceso de la política pública, desde los análisis diagnósticos, la organización interna de los organismos públicos, como en la planificación, gestión y articulación de programas, su implementación, evaluación y control.

A lo largo del trabajo se plantearon algunas conclusiones referidas a los hallazgos y aprendizajes que la investigación permitió identificar en el sistema nacional de control gubernamental. En esta última sección se sintetizan las principales, profundizando en el entrecruzamiento de los avances y desafíos de ambas perspectivas en relación con los objetivos de la investigación. Se utilizan las principales categorías identificadas a partir de las buenas prácticas analizadas, referidas a los aspectos externos de la tarea de control, tanto como a los internos de las organizaciones.

9.1. Sobre los aspectos externos

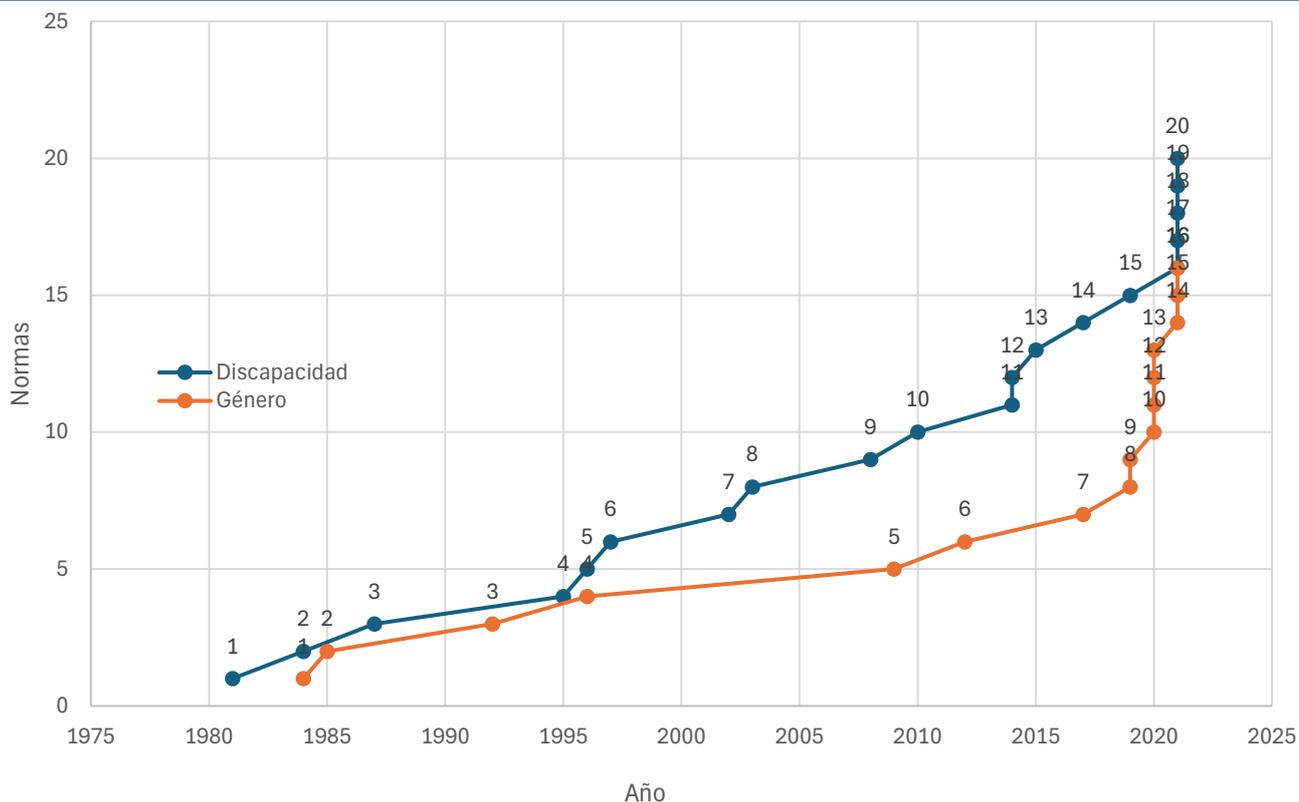
9.1.a Sensibilidad en la normativa

La República Argentina ha participado en las asambleas y comités internacionales en los que se han tratado y consolidado temáticas de derechos humanos desde principios del siglo pasado. Ha asumido un compromiso legislativo importante con ellos, conformando parte del plexo normativo nacional incorporándolos con rango constitucional a partir de la Reforma de 1994. También se han generado normas locales que permiten efectivizar el reconocimiento y acceso a derechos con un enfoque integral y diverso (Gráficos 5 y 6). Ese conjunto de normas fomenta criterios inclusivos y un diseño de tipo universal de políticas públicas.

Tal como se planteara en el capítulo 3, se puede verificar una mayor intensidad en la producción normativa vinculada con la perspectiva de género y diversidad en los últimos 15 años, mientras que sobre los derechos de las personas con discapacidad la dispersión en el tiempo es mayor. En el gráfico 7 se compara la evolución en términos de creación de normas nacionales referidas o derivadas de tratados o convenciones internacionales vinculados con

género y con discapacidad, exponiendo claramente una diferenciación en los ritmos para ambas perspectivas. Es importante destacar esa diferencia de velocidades porque darían suponer una consolidación de la perspectiva sobre discapacidad que manda la Convención en las políticas públicas y su control, pero eso no se verifica en los últimos años, sino una mayor incidencia de la perspectiva de género para el control y gestión de políticas públicas, como muestra el gráfico 8.

Gráfico 7. Creación de normas nacionales derivadas de tratados y convenciones internacionales sobre género y discapacidad



Referencias

1	Institucionalización "Sistema de protección integral de discapacitados"	1	Aprobación Pacto San José de Costa Rica
2	Aprobación Pacto San José de Costa Rica	2	Convención eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
3	Creación "Comisión nacional para la integración de personas discapacitadas"	3	Creación Consejo Nacional de la Mujer
4	Creación "Comisión nacional asesora para la integración de personas discapacitadas"	4	Aprobación Convención de Belem do Pará, erradicación de la violencia contra la mujer
5	Creación "Comité coordinador de programas para personas con discapacidad"	5	Ley de protección Integral a las Mujeres
6	Sistema de prestaciones básicas	6	Ley de Identidad de Género
7	Creación "Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales"	7	Creación Instituto Nacional de las Mujeres
8	Fondo Nacional para la Integración de PCD-Ley de Cheques	8	Capacitación obligatoria en la temática de género y violencia contra las mujeres.
9	Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su protocolo facultativo	9	Creación Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad
10	Accesibilidad de la información pública en páginas WEB	10	Guía para una comunicación con perspectiva de género
11	Creación "Sistema de protección integral para personas trasplantadas"	11	Prog. Fortalecimiento Acceso a derechos para personas travestis transexuales y transgénero
12	Jerarquía constitucional a la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad	12	Creación Gabinete nacional para la transversalización de las políticas de género
13	Aprobación Código Civil y Comercial de la Nación	13	Convenio sobre eliminación de violencia y acoso en el mundo del trabajo (C 190)
14	Creación Agencia Nacional de Discapacidad	14	Modificación normas identidad de género en Registro Nacional de las Personas
15	Protocolo para Calidad de Trato y Atención hacia personas con discapacidad		
16	Unidad de capacitación de ANDIS		
17	Programa Accesar		
18	Creación Mesa Federal de Diálogo y Participación de la Sociedad Civil		
19	Creación Gabinete Nacional para la transversalización de las políticas en Discapacidad		
20	Creación Perfil profesional RIDEL		

Fuente: elaboración Propia

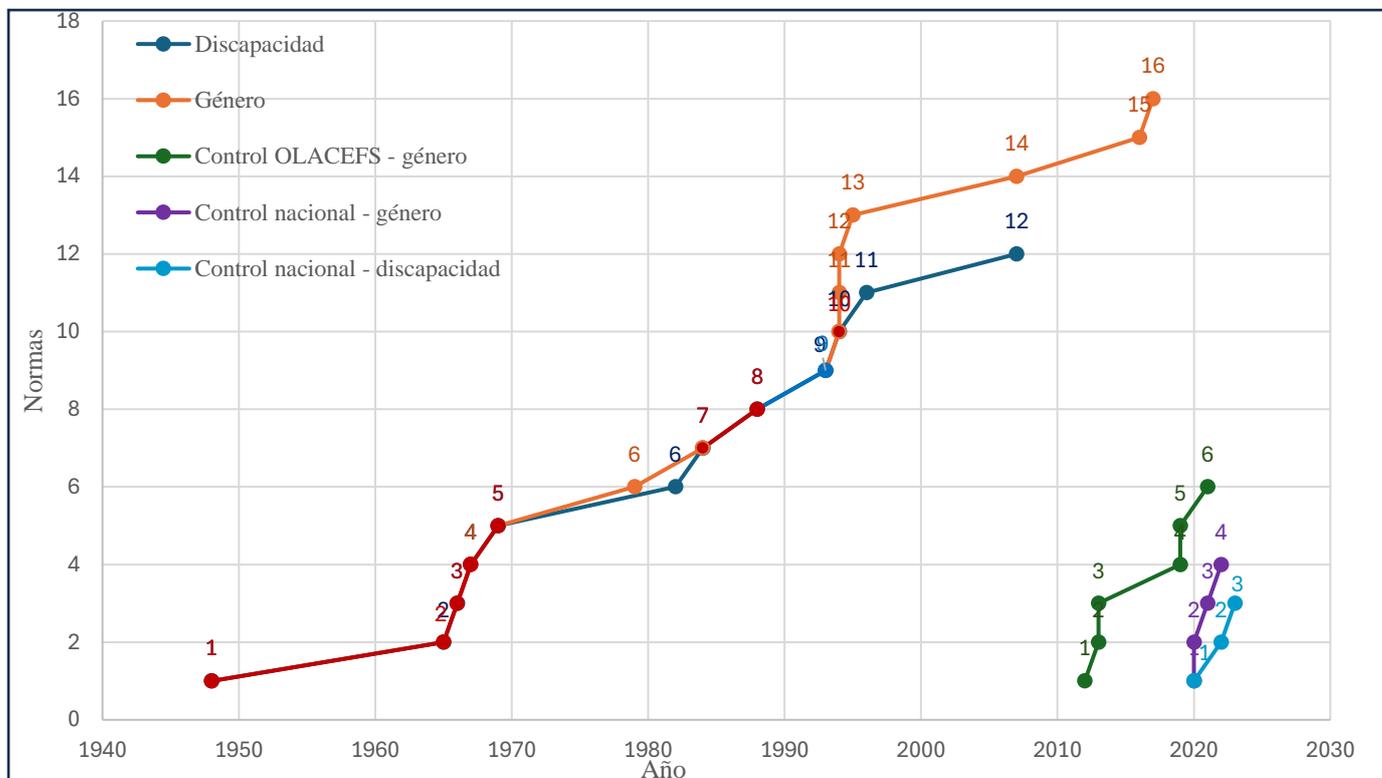


Se aprecia que la perspectiva de discapacidad dentro del enfoque de derechos humanos tiene una visibilización más temprana que la de género en los acuerdos internacionales que derivan en el reconocimiento formal de la acción estatal nacional orientada a grupos poblacionales específicos. Sin embargo, la concepción de la discapacidad estaba asociada fundamentalmente a la protección e integración desde una consideración de minusvalía inicialmente y se sostiene durante algunas décadas. Recién se otorga jerarquía constitucional a la Convención que promueve el modelo social en 2014, pese a que la reforma que otorga carácter constitucional a ese tipo de tratados internacionales se produjo en 1994 y la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad entra en vigor en 2008. Mientras que la perspectiva de género ha manifestado importantes reconocimientos hacia las mujeres en los tratados y convenciones internacionales con reflejos en nuestro país durante la segunda mitad del siglo pasado e inicios del presente, pero las luchas contra la violencia y la igualdad de mujeres y diversidades de género toma fuerzas en materia legislativa en los últimos 15 años.

Más allá de las diferentes velocidades en elaboración normativa para ambas perspectivas, el tiempo transcurrido desde los inicios de la instalación de la PD y de la PG en la Argentina es objetivamente suficiente para enfatizar su exigibilidad en cada ámbito público, pero muy heterogéneo en su efectivo reconocimiento y cumplimiento. El nuevo rol de los organismos de control a partir de 1992 en el país y de los enfoques contemporáneos a nivel internacional sobre la fiscalización gubernamental promovidos por las organizaciones como INTOSAI u OLACEFS invita a integrar más activamente los aspectos referidos al enfoque de derechos en los procesos de control, sobre todo aquellos vinculados con los ODS.

El rol de los organismos de control gubernamental y sus capacidades para auditar la legalidad, el cumplimiento procedimental-normativo, la gestión y los resultados de la acción estatal es altamente relevante para promover la visibilización y transversalización inherentes a ambas perspectivas. A nivel internacional, las experiencias de auditoría de género y estudios similares de organismos vinculados a la fiscalización ratifican esa afirmación (Cap. 6) y podrían considerarse herramientas favorecedoras de la velocidad de la instalación del enfoque, pero no se han podido verificar avances de la misma intensidad, generalidad e integralidad en relación con la concepción social de la discapacidad que establece la Convención. En el gráfico 8 se ilustra la diferencia en los ritmos en los cuales las perspectivas transversalizan la normativa internacional, la nacional y los sistemas de control. Ello podría sugerir que la búsqueda de cambios en orden a mayores niveles de igualdad y erradicación de violencias y discriminaciones no solo debe darse de manera formal, sino que además debe ser apropiada por quienes deben controlar su cumplimiento mediante estrategias activas que favorezcan su instalación.

Gráfico 8. Relación entre tiempos de institucionalización de normativas e instrumentos de control específicamente referidos a la perspectiva de género y de discapacidad a nivel nacional, en organismos internacionales referidos al control público y los tratados y convenciones internacionales sobre ambas perspectivas



Referencias

Categoría	Subcategoría	Referencia
		1 Declaración Universal de Derechos Humanos
Tratados y convenciones internacionales de DDHH (énfasis en incidencia por perspectiva)	Ambas perspectivas	2 Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
		3 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
		4 Carta de la Organización de los Estados Americanos
		5 Convención Americana sobre Derechos Humanos - Pacto de San Jose de Costa Rica
		7 Convención contra la tortura y otros tratos o penas, crueles, inhumanos o degradantes
		8 Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos económicos, sociales y culturales. San Salvador
		10 Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.
		6 Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad y Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las PCD
	Discapacidad	9 Normas Uniformes sobre Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad
		11 Compromiso de Panamá con las Personas con Discapacidad en el Continente Americano
		12 Aprobación Convención sobre los Derechos de las PCD
		6 Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer.
	Género	9 Declaración y Programa de Acción de Viena
		11 Programa de Acción 5a Conferencia Mundial sobre la Población y el Desarrollo
		12 Convención Belém Do Pará
		13 Declaración y Plataforma de Acción de Beijing
14 Principios de Yogyakarta		
15 Principios de Yogyakarta +10		
16 Protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género		
Control nivel internacional (OLACEFS-género)	1 Política sobre Igualdad de Género y No Discriminación.	
	2 Informe de resultados Encuesta de percepción de la situación de género en entidades de la OLACEFS	
	3 Auditoría iberoamericana sobre Igualdad de Género. ODS 5	
	4 Estándares o Criterios Generales para las Auditorías con Enfoque de Género. XXIII Asamblea General	
	5 Declaración de Santo Domingo sobre Género y Transparencia en la Fiscalización Superior	
	6 Memorando de Entendimiento entre la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres y la Organización Latinoamericana y del Caribe de entidades Fiscalizadoras Superiores	
Normas e instrumentos nacionales de control gub.	Discapacidad	1 Instructivo de trabajo N° 3/2020. Control cupo laboral Ley de Discapacidad en Argentina (SIGEN)
		2 Aprobación Instructivo de trabajo ISSos - Índice de seguimiento, accesibilidad y sostenibilidad. (SIGEN)
		3 Nuevo Instructivo para relevamiento de condiciones de trabajo apropiado para PCD (SIGEN)
	Género	1 Instructivo de trabajo N° 3/2020 (sobre Ley Micaela, Ley de Identidad de Género e Igualdad de Oportunidades y Trato (SIGEN).
		2 Creación del Observatorio de Políticas de Género (SIGEN)
		3 Guía de recursos para evitar el lenguaje sexista (AGN)
		4 Disposición 62/22. Incorporación cumplimiento de Ley Micaela en auditorías de cumplimiento y de gestión (AGN)

Fuente: elaboración propia



Tanto la AGN como la SIGEN elaboraron disposiciones e instrumentos específicos referidos a la transversalidad de género, a través de los cuales se promueve la inclusión en los planes de auditoría de AGN el análisis del cumplimiento de la Ley Micaela y SIGEN generó instructivos de trabajo para relevar cumplimiento de cupo travesti-trans, Ley Micaela e igualdad de trato y oportunidades. Esto refleja que los organismos de control del sistema nacional están sensibilizados y comprenden que normativizar el enfoque es el modo de lograr mayor visibilización e instalar dentro de sus propios órganos que estos son aspectos exigibles al Estado y por ello controlables.

No obstante, a lo largo del trabajo también se evidencia una distancia entre el rango constitucional que los tratados internacionales de derechos humanos tienen y la ausencia en las referencias normativas a las leyes nacionales derivadas de dichos tratados en los informes de auditoría sustantiva, de gestión o cumplimiento que realizan los principales organismos de control interno y externo del sistema nacional. En general, se pudo observar que en los informes de auditoría propios del sector (discapacidad o género) se mencionan normas vinculadas con los programas auditados, pero no se citan los tratados y convenciones que conforman el marco general. Tampoco se transversaliza a auditorías no sectoriales dichas referencias normativas. Del material analizado, solo se ha encontrado mención a los tratados en la auditoría colaborativa de ODS 5 de la que participó AGN impulsada por OLACEFS. La incidencia en el modo de realizar el relevamiento, los instrumentos y las preguntas es significativa y por ello demarca la importancia de su consideración en otras auditorías y para ambas perspectivas. Tal vez, enfatizar su inclusión como referencia normativa en las auditorías sería un camino de aceleración en la incorporación de los mandatos de dichas convenciones y tratados en la evaluación de las políticas públicas y permita incentivar su cumplimiento en los organismos de gobierno.

9.1.b. Terminología utilizada

En la mayoría de los informes de auditoría sobre programas y organismos vinculados con discapacidad se puede visualizar una apropiación paulatina de los términos propuestos en el marco de la Convención, que ponen a la persona antes que a su situación. Sólo se encontraron escasas expresiones en desuso en informes actuales, las que podrían ser atribuibles a meros errores involuntarios o desactualizaciones en la formación de algún auditor, pero no una posición del órgano que lo emitió.

Mientras que, en relación con género, el lenguaje inclusivo y no sexista difundido por guías elaboradas por los órganos rectores en la materia y por la AGN es menos conocido por los



equipos de auditoría y solo utilizado en la auditoría coordinada sobre igualdad de género promovida por OLACEFS. Sigue predominando el masculino considerado como impersonal, dando cuenta de cierta invisibilización sobre la condición performativa del lenguaje que la perspectiva de género y diversidad advierte en numerosos documentos. Dado que la mayoría de las personas entrevistadas explicitaron que no incorporarían las formas sugeridas por las guías hasta que no medie una norma que lo establezca como obligatorio, se puede concluir que es un posicionamiento organizacional dejar librado a los individuos el uso del lenguaje no sexista.

9.1.c. Información diferenciada

La información diferenciada es otro dispositivo cotidiano que favorece poner foco o invisibilizar situaciones. En las relaciones de desigualdad estructural, como las que atraviesan los grupos de población a los que refieren las perspectivas analizadas (mujeres, personas con discapacidad, minorías sexo-genéricas), la no diferenciación o la falta de datos sobre su situación refuerza la desigualdad, incluso involuntaria, en la formulación y gestión de programas y políticas públicas. De ese modo se reducen las posibilidades de tomar decisiones que reduzcan inequidades, barreras, discriminación y estigmatización social.

Incluir a las personas con discapacidad en los datos solicitados en los procesos de control como parte de la población que debieran particularmente considerar todos los programas y políticas de los organismos públicos y no sólo en temas referidos a discapacidad es hacer notar su existencia y, por ello, poder advertir aquellas acciones o medidas que no las incluye en igualdad de condiciones o refuerza las barreras de accesibilidad para el pleno ejercicio de sus derechos. Por ello es importante contar con información diferenciada de población a la que los programas se dirigen y alcanzan, pero no se han encontrado informes de auditoría que releven esos datos. Solamente en algunos referidos al control de programas dirigidos específicamente a grupos poblacionales con discapacidad dando cuenta del nivel de cobertura.

En el caso de género se repite una actitud similar en los informes, aquellos que auditan programas dirigidos a mujeres y los que se vinculan con cupo travesti-trans ofrecen información específica sobre su cobertura, pero en general, no se diferencian los datos por género. En los informes temáticos que si lo hacen refieren a mujeres y varones o mujeres y hombres. Son inexistentes aquellos que informan cobertura o no inclusión del colectivo LGBTIQ+ en los programas que auditan.

9.1.d. Acciones afirmativas



Los mayores avances en el control de las acciones afirmativas y creación de oportunidades para personas con discapacidad que manda la ley se han dado en relación con el mínimo del 4% para la dotación de personal en los organismos públicos. Esto cuenta con instrumentos elaborados por la SIGEN que fueron mejorándose notablemente hacia una visión integral en línea con la Convención. Como se ha visto, presentó un ritmo más lento que la creación de las leyes, pero se fue incorporando y ampliando a todas las UAI que conforman una red de difusión de la necesidad de no solo tener en cuenta cuantitativamente a las PCD sino que también revisar las condiciones del entorno para la participación en igualdad de condiciones de producción.

Pero, dado que pese a que hay una ley que exige la misma proporción como cupo mínimo de PCD en todos los programas sociolaborales y ninguna auditoría de esos programas ha contemplado su cumplimiento, puede inferirse que la exigibilidad de acciones afirmativas no es un criterio considerado por los órganos de control al desarrollar sus funciones. Los instructivos específicos que establece SIGEN tienen un efecto visibilizador, pero parecería ser interpretado como un aspecto apartado de la normativa general en la materia. Esto nos invita a reflexionar que es un desafío aún pendiente incluir en las agendas de las auditorías sustantivas, de gestión y cumplimiento el relevamiento de la proporción y modalidad de inclusión de PCD de cualquier programa de gobierno. Los criterios de equidad e igualdad de oportunidades que manda la Ley requieren ese tipo de control permanente.

En relación con género, se ha observado una situación similar en relación con el instructivo que releva el cupo mínimo que marca la ley de 1% de inclusión de personas travesti, transexuales y transgénero en la dotación de personal del Estado. El respeto a la identidad de género en los registros administrativos y las consideraciones sobre trato digno que incluye el instructivo correspondiente da cuenta de una mirada integral sobre la evaluación de su cumplimiento.

La mayoría de los informes temáticos o sectoriales analizados se centran en las oportunidades ofrecidas desde el reconocimiento de las desigualdades de género y las acciones para reducirlas. Mientras que en los informes publicados en el último año no referidos a políticas de género no se encontraron preguntas o indagaciones sobre aspectos relacionados con coberturas o accesos preferenciales por género, o adecuaciones de las prestaciones a situaciones de género. Nuevamente es importante destacar la importancia de hacer extensivo el criterio de proporcionalidad al análisis de los distintos programas o acciones de gobierno para visualizar la situación de las mujeres, en consistencia con el ODS 5 y de los principios de Yogyakarta para las diversidades sexo-genéricas.

En relación con las acciones afirmativas, otro aspecto central para el control gubernamental está asociado a la financiación orientada a compensar la situación de grupos



poblacionales específicos debido a las barreras o limitaciones que las situaciones de desigualdad social les han impreso. Ese es un aporte de las buenas prácticas en auditoría de género analizadas, solo asumido en la auditoría coordinada promovida por OLACEFS (2021). Sería importante que los principales organismos del sistema nacional de control puedan incorporar en sus planes anuales el análisis con perspectiva de género y con perspectiva de discapacidad de los presupuestos anuales de la APN. Eso podría, además estimular a los órganos subnacionales de control a hacer lo mismo con los presupuestos de las provincias.

9.1.e Accesibilidad, ajustes razonables, adecuaciones

El Instructivo de Trabajo N° 8/2023, ISSos, aprobado e instrumentado por la SIGEN para la evaluación de todos los edificios del sector público nacional es un avance muy importante. Incluye en las normas ISO de calidad la variable accesibilidad física y tecnológica. Controlar el cumplimiento de esa exigencia desde las UAI permite un alcance amplio y la incorporación efectiva de la mirada inclusiva desde la eliminación de barreras físicas y tecnológicas para empleados y usuarios. Seguramente con el tiempo se incluirá la indagación sobre dispositivos para la accesibilidad en otras situaciones de discapacidad (sensorial, intelectual), pero es un avance notable. SIGEN también releva, junto con información sobre cupo laboral, accesibilidad física (rampas, elevador para silla de ruedas y ascensores) de las y los trabajadores.

No obstante, en los informes de auditoría tanto externa como interna no se encuentran descripciones, observaciones ni interrogantes que releven adecuaciones para PCD de los programas auditados, excepto en los que se evalúan prestaciones o servicios que consisten en esos ajustes. Tampoco se han encontrado interrogantes en relación con los mecanismos de accesibilidad que permitan garantizar que las PCD efectivamente puedan alcanzar los bienes o servicios que los programas ofrecen o desarrollan, ni consideraciones sobre barreras físicas, relacionales, comunicacionales o interseccionalidades en la implementación de los mismos.

Es fundamental incorporar a la función de control gubernamental la mirada de que cualquier acción del Estado debe contribuir con la remoción de barreras, la reducción de desigualdades y el incremento en los niveles de desarrollo social. En ese sentido, transversalizar la perspectiva de discapacidad que la Convención establece al momento de realizar auditorías de gestión, por ejemplo, podría incluir preguntas acerca de la accesibilidad de las prestaciones que ofrece el programa que se audite, o si tiene un cupo establecido para PCD o ajustes razonables para su inscripción o implementación. Serían formas de contribuir con la instalación de una mirada visibilizadora, que contribuya con la práctica de diseños universales en las políticas públicas para que las PCD sean consideradas.



También se han podido observar que, pese a los avances en las auditorías con perspectiva de género, su apropiación en las tareas cotidianas por parte de los organismos de control aún presenta aspectos pendientes. Es llamativa la ausencia en los informes de aspectos referidos a las adecuaciones de los programas a las particularidades de los grupos, ya sea a las situaciones de mujeres en torno a tareas de cuidado, por ejemplo, como a barreras por estigmatizaciones sociales para las minorías sexo-genéricas. En general, no se explicita alguna referencia o solicitud de información respecto a estas variables en los informes.

9.1.f. Participación e interacción con organizaciones específicas

El sistema de control público de la Argentina ha mostrado diversos y heterogéneos mecanismos de intercambio y participación de actores en aspectos vinculados a sus funciones. Ello no implica que las organizaciones que representan o trabajan por los derechos de las personas con discapacidad ni las instituciones especializadas en la temática tengan un espacio instituido de participación activa en los procesos de auditoría en general ni en los que evalúan los programas sectoriales. Tampoco lo tienen las organizaciones que representan los colectivos de LGBTIQ+ ni las que luchan por la igualdad y no violencia hacia las mujeres. No obstante, se ha evidenciado la creación de algunos espacios en los cuales se pueda vislumbrar ámbitos de desarrollo de prácticas participativas en la lógica que proponen las convenciones y tratados internacionales que enmarcan cada perspectiva.

Por una parte, AGN ha institucionalizado un espacio de planificación participativa con organizaciones de la sociedad civil. Ello permite la apertura a una agenda de discapacidad y género en los casos que esas organizaciones incluyan las temáticas. El tiempo transcurrido desde la apertura de ese espacio (2002) y su importancia permite que varias organizaciones vinculadas con temas de género y de discapacidad hayan participado para proponer cuestiones a auditar. En los registros se pueden observar algunos nombres de organizaciones que trabajan **con** PCD que se reiteran a lo largo del tiempo, por ello podría ampliarse convocando a una muestra lo más representativa posible de la diversidad de organizaciones **de** PCD o que las representan. Para una mayor retroalimentación, además, podría ser nutritivo el aporte de las organizaciones no sólo para definir los programas a auditar, sino para la revisión de criterios o puntos de control a ser considerados en los análisis desde la perspectiva de las personas que cotidianamente se encuentran con barreras o situaciones de trato desigual.

En materia de género y diversidades la AGN también ofrece el espacio de planificación participativa a las organizaciones vinculadas al tema y amplía su compromiso en el plano internacional. Se ha incluido en auditorías colaborativas con otros países en el marco de la



OLACEFS que permiten intercambios con organizaciones especializadas y con destacada trayectoria en la temática. Esas experiencias podrían ser transmitidas en instancias formativas y de intercambio hacia otros equipos de auditoría que permitan aprendizajes colectivos institucionales, retroalimentando al propio sistema, incluso con los organismos de control interno.

Desde la SIGEN se han generado espacios de articulación con distintas áreas de gobierno para transversalizar las perspectivas de género y de discapacidad. El Observatorio de políticas de género implica instancias de intercambio y participación del órgano rector en la temática y de institutos especializados, pero no necesariamente integra a organizaciones de mujeres o del colectivo LGBTIQ+ en sus producciones. La voz de las y los protagonistas y su punto de vista respecto de las prestaciones, servicios y acciones del Estado difícilmente pueda ser reemplazada por otros, por eso es importante tenerles en cuenta al analizar y controlar tanto su diseño como su ejecución. En el sistema de control interno (SCI), la posibilidad de contar con UAI en los órganos rectores de políticas de género y de discapacidad ofrece una oportunidad muy importante para profundizar las perspectivas y generar sinergias. Las articulaciones desde la UAI y el Ministerio de Ambiente, tanto como con la UAI y la ANDIS, produjo innovaciones en instrumentos a implementar en todo el sistema que constituyen un salto cualitativo en materia de visualización de la accesibilidad y de ajustes razonables para las PCD. Las articulaciones con la UAI y el MMGyD para la actualización del instructivo sobre cupo laboral travesti-trans, identidad, ley Micaela e igualdad de oportunidades y trato, muestra que también en esa perspectiva la articulación con los órganos rectores favorece la ampliación de la mirada para todo el SCI además de la calidad de los instrumentos. No obstante, ello no implica la participación activa de las organizaciones que representan a esos grupos. Esa es una deuda pendiente. Incluso en los informes sectoriales no se registran consultas a esas organizaciones sobre aspectos de accesibilidad, resultados, ajustes razonables o adecuaciones a las situaciones de la población atendida.

Dado que una de las cuestiones observadas en varios informes temáticos tiene que ver con la descoordinación de organismos que debían operar articuladamente para el cumplimiento de objetivos programáticos, se considera importante que los organismos de control adopten prácticas de intercambio e interconsulta para el desarrollo de sus auditorías. Es importante que dicho intercambio no sea solo interinstitucional con los órganos rectores o instituciones especializadas, sino también con las organizaciones que nuclean a las PCD o a los grupos de mujeres y LGBTIQ+ cuando auditan programas dirigidos hacia esos grupos poblacionales o que podrían o deberían incluirlos. Es un desafío pendiente crear espacios institucionales para la consulta y articulación a fin de optimizar los recursos y mejorar el alcance y calidad de las auditorías en torno a contribuir con el valor público de la acción



estatal. Ello podría nutrir la visión e información relevada y los criterios evaluativos en los procesos de control.

9.1.g. Brechas de desigualdad y eliminación de barreras

Aunque los aspectos centrales de la PD estén incluidos en la legislación internacional, tengan rango constitucional y estén difundidos por distintos dispositivos de capacitación e información en los mismos organismos, el modelo social de la discapacidad sigue constituyendo un desafío para la comprensión y evaluación de los programas en los procesos de auditoría gubernamental. Es fundamental incorporar a la función de control gubernamental la mirada de que cualquier acción del Estado debe contribuir con la remoción de barreras, la reducción de desigualdades y el incremento en los niveles de desarrollo social. En ese sentido, transversalizar la PD que la Convención establece al momento de realizar auditorías de gestión, por ejemplo, podría incluir preguntas acerca de la accesibilidad de las prestaciones que ofrece el programa que se audite; indagar acerca de la existencia de un cupo establecido para PCD o adecuaciones específicas para su inscripción o implementación. Todas éstas serían formas de aportar a la instalación de una mirada visibilizadora que contribuya con la práctica de diseños universales en las políticas públicas para que las PCD sean consideradas.

El SCI tiene la posibilidad de revisar ex – ante y emitir opinión sobre el diseño de nuevos programas, de manuales operativos e instrumentos que establezcan procedimientos de gestión. Esas instancias son altamente significativas para incorporar la Convención al marco normativo de referencia para los análisis de cumplimiento de legalidad, en tanto norma de rango constitucional aplicable a todas las acciones del Estado, e incluir las variables accesibilidad y ajustes razonables que devienen de su aplicación. Su justificación conceptual y metodológica se sostiene en la compatibilidad del Presupuesto por Programas (PPP), que regula el sistema presupuestario nacional desde 1992, y los principios que propone el modelo Cadena de valor público (Hintze, 2005; Hernandez, 2017) o Agregación de valor público (Sotelo Maciel, 2016), en cuyos supuestos la evaluación de un programa implica comprender la relación entre el diseño y todos los procesos que hacen hasta la producción social del Estado, sus resultados e impactos. Controlar el cumplimiento de la premisa de inclusión de PCD desde el diseño de un programa o de un procedimiento público, implica aumentar el valor y la capacidad productiva del conjunto social, sin discriminaciones por invisibilización o estigmatización.

Por su parte, la Declaración de Santo Domingo reafirmó la necesidad de que las EFS incorporen la dimensión relativa a la equidad de género, tanto al interior de las propias entidades, como en la ejecución de las auditorías gubernamentales, con el objetivo de vigilar el



cumplimiento de las normativas vinculadas con la equidad de género en las Constituciones Nacionales, así como las leyes de acción afirmativa en el marco de compromisos adquiridos internacionalmente por cada gobierno. No obstante, el concepto brechas de desigualdad solamente es leído en los informes publicados por el Observatorio de Políticas de Género de la SIGEN y en el informe de la Auditoría Coordinada sobre Igualdad de Género de la AGN.

Es fundamental reflexionar acerca del impulso que los órganos internacionales de entidades de control generan en los nacionales y subnacionales, y en la sinergia que ello representa para el diseño y gestión de las políticas públicas. Si bien la aceleración de la instalación de la PG en los últimos años no se debe a un único factor, de lo analizado se puede concluir que su incorporación otorga una gran fortaleza a la agenda del sistema de control nacional a partir de la mencionada Declaración. Las posibilidades que ofrecen esos ámbitos para el intercambio generan sinergias y retroalimentaciones que se traducen en el reconocimiento de aspectos auditables y herramientas de análisis novedosas. Un ejemplo de ello es el análisis del presupuesto con perspectiva de género como una innovación que puede reconocerse en la auditoría coordinada que realizó la AGN. La construcción de la agenda del control está abierta a esas influencias y por ello es importante la incorporación del debate acerca del rol de los organismos de control en la promoción, protección y reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad. Por su parte, en relación con la perspectiva de género, también es importante extender las herramientas que las experiencias internacionales propician a la transversalización dentro de la propia AGN a auditorías no sectoriales y al SCI, para que considere un uso adecuado de las mismas en sus actividades cotidianas, a través de la inclusión de nuevos instructivos o de nuevas variables en los instrumentos ya existentes.

Otro aspecto relevante es el reconocimiento de la importancia de la visión interseccional y multidimensional de la información para los análisis de auditoría, fundamentalmente sustantiva y de gestión. La visión multidimensional en todo el proceso de las políticas públicas, incluyendo el control, trasciende el mero cumplimiento normativo y busca hacer visible la incidencia que las situaciones de género o de discapacidad tienen para el desarrollo y la vida digna de las personas en ciertos contextos, y cómo la ejecución de los programas impacta en la eliminación de barreras o limitaciones para ello. En algunos de los informes analizados se incluyen, en el marco de políticas de género y violencia, aspectos que refieren a metas cuantitativas y cualitativas, cruzando datos relacionados con pobreza y condiciones de vida. Ello ofrece posibilidades de detectar desvíos pero también alertar sobre aspectos que deben ser considerados para mejorar la calidad de las acciones de los organismos del Estado.



En este punto, es interesante recordar una de las conclusiones arriba expuestas, referidas a la desarticulación en la tarea cotidiana entre los organismos de control y las instituciones especializadas y organizaciones que representan a los colectivos de discapacidad, de mujeres y LGBTIQ+. Dado que no es necesario que todos los equipos auditores estén conformados por especialistas en temas de género o de discapacidad, si existieran articulaciones regulares con esos actores, junto a los órganos rectores en las temáticas, podrían incluirse dimensiones que las organizaciones consideren valiosas para analizar en las auditorías. Garantizar la objetividad implica poder tener un punto de vista equidistante, que no represente intereses particulares; sin embargo, negar la existencia de intereses y valores diferentes, lejos de lograr cumplir esa premisa, representa un pre-judicio, o sea una sentencia sobre su inexistencia que parte de la sola presunción del sujeto que lo determina, por ello es subjetiva. La objetivación es un proceso que requiere revisar y analizar diversos modos de interpretar las normas existentes. La interacción multiactoral favorece la sinergia entre objetividad y capacidad de análisis multidimensional.

9.2. Aspectos internos

9.2.a. Estructura y prácticas de organización interna

Los órganos de control de nivel nacional reconocen el marco general de la legislación orientado a una proporción mínima del 4% de PCD en la dotación de agentes y funcionarios. Los datos relevados muestran que la SIGEN llegó a su cumplimiento en 2023 a partir de poner el tema en la agenda de la Sindicatura en los últimos años. Ese énfasis se retroalimentó de la articulación entre la ANDIS y la Secretaría de Gestión y Empleo Público (SGyEP) que fortalecieron las estrategias para el cumplimiento al mencionado cupo en todos los organismos públicos. En los casos relevados de PCD insertas en organismos de control se cumplen funciones acordes a su formación académica previa y participan en igualdad de condiciones, con ajustes razonables y adecuaciones para desempeñarse pese a las barreras de accesibilidad que aún tienen los edificios en los que funcionan algunos equipos de UAI.

Resulta llamativo que la figura de RIDEL, creada por ANDIS y SGyEP para el acompañamiento y apoyo de los entornos laborales de PCD no sea reconocida ni se registre activa en las UAI y en la Sindicatura. Esta figura podría contribuir en las preocupaciones recogidas en algunas UAI respecto del manejo interno de situaciones de discapacidad mental o trastornos severos de salud mental que requieren un apoyo externo para el aprendizaje de conductas adecuadas, no discriminatorias y que favorezcan un clima laboral saludable e inclusivo.



En la AGN se nota un crecimiento importante en el número y proporcionalidad de PCD contratadas. En 2023 se acercaba al porcentaje esperable. Los órganos de control local que han respondido reconocen en sus propias unidades organizativas una participación de entre 1 y 3 PCD, pero no se puede establecer proporcionalidad.

La conclusión es que se ha avanzado mucho en todos los órganos involucrados en el sistema nacional de control en la incorporación de PCD en sus dotaciones. Pero no se puede dejar de notar que se logró estar cerca del 4% 42 años después de promulgada la Ley 22.431 que incluye el cupo laboral en los organismos del Estado y 15 años luego de ponerse en vigor la Convención.

Sobre la proporcionalidad en términos de género, es mayoritario el reconocimiento de cierta equiparación en cantidad de mujeres y varones que conforman los equipos de trabajo en las distintas unidades organizativas de las UAI, la Sindicatura y la AGN. No obstante, los altos cargos en la AGN se concentran en varones. Es abrumadora la histórica hegemonía masculina en la conformación del Colegio de Auditores. Esto es notable, ya que su presidencia y los seis auditores generales son propuestos por las Cámaras de Diputados y de Senadores que se rigen, desde 2017, por la Ley N° 27.412 de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política. Si bien, los cargos de Auditores no son electos, sería esperable la incorporación de un espíritu más igualitario desde un ámbito regulado por esa ley.

Si bien, en ninguno de los organismos se registra distribución de tareas vinculadas con el género, el llamado techo de cristal, que se advertía en el informe publicado por el Observatorio de Políticas de Género de la SIGEN, que se da en la Alta Dirección Pública y Autoridades Superiores en la APN, también se verifica en los organismos de control. Al igual que en dicho informe, puede vislumbrarse un avance significativo en los últimos años, pero la perforación de dicho techo sigue siendo un desafío que el sistema de control público debe auditar en los órganos del Estado, y a su vez, debe revisar en su composición interna.

Por otra parte, se evidencian importantes avances en el reconocimiento y en el manejo de las situaciones de violencia por motivos de género en las instituciones de la APN. Además de las acciones promovidas por la CIOT y la Res.120/2011 para el abordaje conjunto con las entidades gremiales de las temáticas vinculadas, se han creado protocolos en todos los organismos, a partir de la propuesta de la SGyEP desde el 2021. En los organismos de control se audita su implementación, pero es menos frecuente identificar protocolos específicos, ya que se referencian con los establecidos a nivel general. Por eso llama la atención la propuesta de la UAI-MDS y se hace notar que se da en un organismo en el cual la Dirección General de Recursos Humanos también asumió un rol activo para el acompañamiento de situaciones particulares de las personas



ingresadas por reserva de cupos (personas trans o con discapacidad) y de violencia por razones de género. Esa confluencia invita a reflexionar en la importancia de la relación contexto-organización para la adecuación de las prácticas de relacionamiento interno donde se encarnan las perspectivas de derechos humanos. Los órganos del SCI pueden producir internamente modificaciones, las que además de ser fruto de las definiciones de SIGEN, pueden referirse al dinamismo del contexto general y de los organismos auditados, atendiendo a los cambios que los mismos efectúan, y conservando la focalización en su misión y objetivos. Eso no quiere decir que acaten o asuman las modificaciones que el entorno realiza, sino que la cultura organizacional pueda estar abierta a intercambios, reflexiones y revisiones internas en un flujo de relación dinámico y con posibilidades rizomáticas. En ese sentido, el rol de la CIOT, de las entidades gremiales y los equipos de cada unidad organizativa debiera poder ser más fluido para que las situaciones de violencia puedan efectivamente ser presentadas, tratadas y atendidas en un marco de comprensión de su urgencia, multiactoral, respetuoso y con capacidad resolutoria para la protección y realización de los derechos de quienes trabajan en los órganos de control.

Por otra parte, llama la atención la invisibilización de las diversidades sexo-genéricas en la conformación de las dotaciones de personal y funcionarios de los organismos de control de nivel nacional, aunque tienen mayor visibilidad en los órganos subnacionales. Podría inferirse que, al ser cuantitativamente más chicas las dotaciones de los órganos provinciales, la cercanía que puede establecerse entre las personas que trabajan en los mismos favorecen su reconocimiento. Es importante que la ley que promueve que se incluya al menos 1% de personas transgénero, travesti y trans en los organismos del Estado, pueda también ser un criterio considerado por todos los organismos que conforman el sistema de control de la Nación Argentina a fin de avanzar en horizontes de igualdad.

9.2.b. Capacitaciones y capacidades

Los organismos de control reconocen la existencia y revelan cierta sensibilidad en relación con las perspectivas de género y de discapacidad, tanto en sus funciones “hacia afuera”, como en su conformación y en el funcionamiento interno. Tal como se ha visto en relación con las normas, se puede señalar una mayor aceleración en la adopción de la PG que de la PD. No obstante, en la actualidad ambas presentan grados de desarrollo similar, en términos generales.

Las unidades organizativas reconocen, en general, la importancia de considerar en igualdad de condiciones a las PCD que forman parte de sus dotaciones, sin embargo, no se evidencia un conocimiento de mayor profundidad en relación con las barreras físicas,



comunicacionales y relacionales que los entornos imponen y como eliminarlas, sobre todo en situaciones de discapacidad distintas a las motoras. La UAI del órgano rector (ANDIS) expone un mayor nivel de especialización y trayectoria, sosteniendo el Enfoque Centrado en la Persona como marco conceptual-metodológico aplicado, no sólo a la realización de sus funciones de control, sino también la organización interna.

En relación con la temática de género, la Ley Micaela permite una aproximación generalizada al conocimiento sobre la perspectiva y sobre conceptos claves de la violencia por motivos de género en las instituciones públicas. Esa norma está extendida a los órganos de control e implica un reconocimiento básico de las desigualdades de género y de las múltiples formas de instrumentación de la violencia. Pero la comprensión y manejo de las dimensiones vinculadas con el abordaje de situaciones de violencia, tanto institucional como doméstica, y la apropiación de las herramientas al interior de las propias unidades organizativas es menos conocido. Tampoco se visualiza una apropiación de los elementos de la PG que los organismos internacionales promueven para las auditorías de género y en relación con el lenguaje no sexista, la diferenciación de datos y la participación de actores, como se ha señalado más arriba.

En general, los organismos de control no cuentan con especialistas en cuestiones de género o de discapacidad promovidos o contratados intencionalmente por esa formación, excepto en situaciones puntuales y temporarias, convocados para auditorías específicas. Una de las conclusiones que se pueden extraer de ello es que la profundización en los conocimientos sobre las temáticas de discapacidad, tanto como de género, se constituye en una definición personal, individual, no se desarrolla como parte de las estrategias institucionales.

Es importante destacar que la mayoría de las capacitaciones sobre ambas perspectivas que se ofrecen a auditores y funcionarios alcanzan sólo un nivel de sensibilización. Son escasas las ofertas, y en general más asociadas a género, que profundizan diversos aspectos de las temáticas, y no se registran aquellas que específicamente aborden el tema desde la aplicación a las actividades o funcionamientos de los organismos de control. Es fundamental que se pueda afrontar ese desafío ya que los cambios en las actitudes y prácticas requieren conciencia de problemas y capacidades de resolución que sólo pueden generarse por la apropiación conceptual que permita desnaturalizar comportamientos (internos y externos) y profundizar en la formulación de estrategias para transversalizar las perspectivas.

9.2.c. Adecuación de instrumentos para el relevamiento de auditorías

En el recorrido analítico realizado se puede reconocer un gran avance en los instrumentos con los que la SIGEN recoge información acerca del cumplimiento de los cupos laborales que la



ley determina como mínimos para PCD o para personas travesti-trans en los organismos del sector público nacional. Además de visibilizar el nivel de cumplimiento, en los últimos años, se nutrieron de variables que permiten un salto cualitativo en la información recopilada.

En relación con la PD se pasó de solo contemplar variables cuantitativas o de accesibilidad física (fundamentalmente centradas en discapacidad motora), a incorporar en el último año una propuesta que analiza aspectos en clave de la Convención, incluyendo indicadores sobre entornos, ajustes razonables y apoyos para el desempeño laboral.

En relación con la PG, se pudieron identificar en los últimos años modificaciones en un instrumento y creación de otro: en el instructivo que releva cupo laboral, se ha incorporado el requerimiento de datos sobre cumplimiento de la Ley N° 27.636 y otros indicadores vinculados con los mecanismos que permiten prevenir y abordar situaciones de discriminación, respeto a condiciones equitativas y trabajo digno, procesos de selección, promoción y evaluación del personal y comunicación institucional. El nuevo instructivo indaga sobre la aplicación de Ley Micaela, Ley de Identidad de género e Igualdad de oportunidades y trato, con variables e indicadores que relevan capacitaciones, ascensos, actividades de sensibilización, comunicación y capacitación, reclamos relacionados con tramitación o denegación de licencias, beneficios o derechos vinculados con cuestiones de género o asociados a género, el respeto a la identidad autopercibida en los registros administrativos y en la comunicación interna, la existencia de lactarios y espacios de cuidado infantil, conformación y funcionamiento de la CIOT, e incorporación de perspectiva de género en la conformación de los directorios de las empresas del Estado.

No obstante, en las auditorías planificadas por la SIGEN y las UAI, en cumplimiento de sus funciones cotidianas, no se observa el mismo impacto de la PG. Tal como se ha comentado ni el uso de la terminología, ni la información diferenciada, ni la indagación sobre adecuaciones, comunicación y participación de las organizaciones representativas en la temática son parte de los informes o de anexos complementarios.

Por su parte, en la AGN también se visualizan en los últimos años avances vinculados con la PG en los instrumentos que organizan las actividades, pero no se ha podido hallar modificación alguna referida a la incorporación de la PD en las herramientas operativas. Un dispositivo que se vincula con ambas perspectivas es el ámbito de participación de organizaciones de la sociedad civil en la que se incorporan voluntariamente algunas referidas con las temáticas. Pero ese espacio se orienta a la planificación participativa de la agenda de control, no a la transversalidad de las perspectivas en la realización de sus funciones.

Como avance instrumental se ha señalado la disposición que promueve la inclusión en los planes de trabajo de ciertas auditorías un objetivo específico sobre la capacitación en Ley Micaela y



se ha generado un documento guía para evitar lenguaje sexista, lo que evidencia cierta orientación de apertura a la temática, posibilitando que los individuos que conforman el organismo puedan asumir esas recomendaciones en las operaciones implicadas en su hacer cotidiano.

Por otra parte, se han observado instrumentos de relevamiento sobre situación de género que asumen las dimensiones que las buenas prácticas en auditorías de género a nivel internacional y los organismos especializados proponen. No obstante, esto último solo se aplicó en las auditorías coordinadas sobre temas de género o con transversalidad de género vinculadas con los ODS implementadas en el marco de las propuestas de OLACEFS, a cargo de la única mujer integrante del Colegio de Auditores. Los avances en los procesos de auditoría y elaboración de esos informes reflejan puntos de control y aspectos de análisis novedosos y centrales en la mirada integral del enfoque de género. No obstante, no se evidencia su penetración en el control de otro tipo de programas que, si bien no se orientan a grupos de mujeres o del colectivo LGBTIQ+, debieran tener en cuenta los puntos de partida y particularidades de esos sectores poblacionales para no discriminar por omisión de medidas que equiparen las oportunidades de acceso y de reducción de brechas de desigualdad, como manda la normativa constitucional.

Los instructivos, disposiciones y guía mencionados dan cuenta de un avance notable en la cultura organizacional y su adecuación a los mandatos de las normativas internacionales sobre derechos de PCD e igualdad de género, con una progresiva comprensión de la multidimensionalidad de su incidencia en las acciones de los Estados Parte. La implementación de esas perspectivas, tal como se han tratado a lo largo de todo el trabajo, se vincula con la producción de valor público, la que se verifica en las acciones y omisiones de los organismos del Estado a través de sus programas y medidas, en las cuales, transversalmente, se debe buscar reducir violencias, discriminaciones y desigualdades sociales.

La apreciación del valor que incrementa o deprecia cada programa auditado implica evaluación de aspectos cuantitativos y cualitativos. Pero en la cotidianidad de la tarea de los equipos auditores, en general, no se ha detectado en los informes, ni en sus anexos o estudios complementarios, la incorporación de variables e indicadores sobre esos aspectos.

En el marco de las lecciones aprendidas de auditorías de género difundidas internacionalmente y los avances e innovaciones que ambas perspectivas promueven, conforme el marco teórico-normativo desarrollado, y teniendo en cuenta los avances en su incorporación que los organismos nacionales han realizado, podría considerarse la necesidad y viabilidad de incluir algunos aspectos que debieran ser analizados en todos los programas y organismos del Estado en cumplimiento con las convenciones y tratados internacionales de derechos humanos vinculados con discapacidad y género. En los cuadros que siguen se sintetiza una propuesta que podría



complementar los instrumentos de relevamiento de información que se utilizan en las auditorías de tipo sustantivas, de gestión o de cumplimiento en los organismos nacionales y subnacionales o en los análisis ex – ante de programas o procedimientos.

Para analizar el nivel de transversalidad de la perspectiva de género y diversidad, se podrían incluir las siguientes variables:

Intencionalidad explícita para promover la perspectiva de género y diversidad

La información diagnóstica y de seguimiento del programa diferencia géneros o aspectos interseccionales acerca de la problemática abordada
La comunicación del programa explicita objetivos de igualdad y no discriminación por razones de géneros
Las metas propuestas especifican valores cuantitativos y/o cualitativos específicos en relación con igualdad de géneros

Acción afirmativa y adecuaciones a la PG

Proporción de bienes o servicios establecidos/ejecutados para mujeres y LGBTIQ+A
Inclusión de género en los datos requeridos para la elegibilidad y acceso a las prestaciones del programa

Adecuaciones a la PG

Adecuaciones a necesidades identificadas o requerimientos de las mujeres y personas pertenecientes al colectivo LGBTIQ+A
Afectación presupuestaria para cada especificidad

Mecanismos de accesibilidad e interseccionalidad

Utilización de medios y modalidad comunicacionales frecuentadas por personas del colectivo LGBTIQ+A
Condiciones de acceso de personas que sufren violencia por géneros

Relación con otros actores

Articulación con organizaciones o institucionales especializadas en temáticas de género
Consulta a organizaciones especializadas

Capacidades del órgano ejecutante e incidencia de la perspectiva de género

Terminología utilizada en los instrumentos y protocolos de atención
Mecanismos previstos para la reducción de riesgos de reproducción de estereotipos, de discriminaciones o de barreras de acceso

Mientras que para analizar el nivel de transversalidad de la perspectiva de discapacidad son variables fundamentales siguientes:



Intencionalidad explícita de promover la perspectiva de discapacidad

- La información diagnóstica o de seguimiento del programa identifica PCD o aspectos interseccionales acerca de la problemática abordada
- La comunicación del programa explicita objetivos de igualdad de oportunidades o accesibilidad de PCD
- Las metas propuestas especifican valores cuantitativos y/o cualitativos específicos en relación con accesibilidad de PCD

Acciones afirmativas orientadas a PCD

- Proporciones establecidas de prestaciones o acciones del programa para situaciones de discapacidad
- Inclusión de situación de discapacidad en los requeridos para la elegibilidad y acceso

Ajustes razonables para PCD

- Adecuaciones o ajustes del programa para PCD
- Afectación presupuestaria para cada especificidad

Mecanismos de accesibilidad comunicacional

- Accesibilidad comunicacional en la difusión del programa
- Accesibilidad comunicacional sobre ejecución e información del programa

Relación con otros actores

- Articulación con actores vinculados con la temática de discapacidad (instituciones, organizaciones de PCD, ANDIS, otros)
- Consulta a organizaciones especializadas

Capacidades del órgano ejecutante e incidencia de la perspectiva de discapacidad

- Terminología utilizada en los documentos
- Mecanismos previstos para la accesibilidad y eliminación de barreras

La incorporación de un instrumento de esas características se considera viable, ya que tiene el mismo sentido de las innovaciones que se han dado tanto desde los instrumentos propuestos por SIGEN como en por AGN. Permitirían, con la operacionalización de indicadores adecuada en cada organismo, la visibilización de las temáticas de género y de discapacidad en las actividades cotidianas propias del control, advirtiendo los ajustes o desvíos de las normas de rango constitucional implicadas.

Resulta fundamental aprovechar también la capacidad de la Red Federal de Control Público. Los órganos de control de nivel subnacional han manifestado sensibilidad e interés en profundizar los conocimientos y acciones que vinculen sus funciones con las perspectivas transversales analizadas. Que puedan utilizar los instructivos creados, las guías de nivel central u otros instrumentos que se creen para el análisis de los organismos del sector público de sus provincias y municipios generaría una sinergia multiplicadoras en los aspectos internos de las organizaciones del sistema nacional de control, pero a su vez, la producción de mayores niveles de democratización en los distintos niveles del Estado.



Acrónimos y siglas utilizados

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
AGN	Auditoría General de la Nación
AGCBA	Auditoría General de Ciudad de Buenos Aires
ANDIS	Agencia Nacional de Discapacidad
AP	Administración Pública
APN	Administración Pública Nacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (por sus siglas en inglés)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIOT	Comisión de Igualdad de Oportunidades y de Trato
CNCPS	Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales
CN	Constitución Nacional
COFEFUP	Consejo Federal de la Función Pública
CONADIS	Comisión Nacional Asesora para la integración de las personas con discapacidad
COSO	Comité de Organizaciones Patrocinadoras, de la Comisión Treadway (por sus siglas en inglés)
CUD	Certificado Único de Discapacidad
GTG	Grupo de Trabajo sobre Igualdad de Género y No Discriminación de la OLACEFS
CyMAT	Comisión de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo
DA	Decisión Administrativa
DDHH	Derechos Humanos
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DESCA	Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales
DNU	Decreto de Necesidad y Urgencia
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
EFS	Entidades Fiscalizadoras Superiores
EFSUR	Entidades Fiscalizadoras Superiores de los Países del Mercosur y Asociados
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INSSJyP	Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (por sus siglas en inglés)



ISO	Organización Internacional de Normalización (por sus siglas en inglés)
ISSAI	Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (por sus siglas en inglés)
JGM	Jefatura de Gabinete de Ministros
LGBTIQA+	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgéneros, Intersexuales, Queers, Asexuales y otras diversidades sexo-genéricas
MDS	Ministerio de Desarrollo Social
MMGyD	Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad
MS	Ministerio de Seguridad
ODM	Objetivos del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OLACEFS	Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
ONU	Organización de Naciones Unidas
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
OVyDRG	Observatorio de las Violencias y Desigualdades por Razones de Género
PAdB	Plataforma de Acción de Beijín
PCD	Persona con Discapacidad
PD	Perspectiva de Discapacidad
PEN	Poder Ejecutivo Nacional
PG	Perspectiva de Género
PPGyD	Presupuesto con Perspectiva de Género y Diversidad
RIDEL	Responsable en la Inclusión y Desarrollo Laboral para Personas con Discapacidad
SCI	Sistema de Control Interno
SGyEP	Secretaría de Gestión y Empleo Público
SPN	Sector Público Nacional
SIDH	Sistema Internacional de Derechos Humanos
SIGEN	Sindicatura General de la Nación
TAD	Transversalidad de la Accesibilidad por Discapacidad
UAI	Unidad de Auditoría Interna
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (por sus siglas en inglés)



Sección Referencias bibliográficas y documentales

Referencias bibliográficas

- Abramovich, V. (2020). Los derechos humanos en las políticas públicas. Revista Electrónica del Consejo de Derechos Humanos. Obtenido de <https://rec.defensoria.org.ar/2020/12/10/los-derechos-humanos-en-las-politicas-publicas>
- Abramovich, V. (2009). El Rol de la Justicia en la articulación de políticas y derechos sociales. En V. Abramovich y L. Pautassi, *La Revisión judicial de las Políticas Sociales*. Buenos Aires. Ed. del Puerto.
- Abramovich, V. y Courtis, Ch. (2006). *El umbral de la Ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado Social constitucional*. Buenos Aires. Ed. del Puerto.
- Abramovich, V. y Pautassi, Ch. (2010). *La Medición de derechos en las políticas públicas*. Buenos Aires. Ed. del Puerto.
- Anzorena, Claudia (10 de agosto 2021) "Leyes y políticas de género en Argentina (1985 a 2020)". Publicado en la Plataforma de información para políticas públicas de la Universidad Nacional de Cuyo. <http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/articulos/index/leyes-y-politicas-de-genero-en-argentina-1985-a-2020>. Fecha de consulta: 01/12/2022
- Benavente, M.C. y Valdes, A. (2014) *Políticas públicas para la igualdad de género. Un aporte a la autonomía de las mujeres*. Santiago de Chile. CEPAL – Cooperación española. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37226/1/S1420372_es.pdf
- Blanco Illescas, F. (1980). *El control Integrado de Gestión*. México. Ed. Limusa.
- Blutman, G., Vaca, J. y Cao, H. (2006). Investigaciones sobre provincias y Modernización del estado. *Documentos de Trabajo del CIAP Año 6 N°1 Volumen 5*. Centro de Investigaciones en Administración Pública – CIAP. Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos para la Gestión (IADCOM) - Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires
- D'Alessandro, P. (2019). *La cadena de valor público*. Conferencia en la Especialización en Evaluación de políticas públicas, UNLa, 15 de agosto.
- Flaury, S. (2002) *Reforma del Estado*. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) "Diseño y gerencia de políticas y programas sociales"
- Fraser, N. y. (2018). *¿Redistribución o reconocimiento?* Madrid, Morata.
- Fraser, N. (1997). *¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas en torno a la justicia en una época 'postsocialista'*. En N. Fraser, *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición 'postsocialista'*. Bogotá: Siglo del Hombre.



- García Delgado (2003) *Estado-nación y la crisis del modelo: El estrecho sendero*. Buenos Aires. Editorial Norma.
- Guerrero Caviedes, E. (2006) *Transversalizando la perspectiva de género mediante instrumentos de control de gestión: El caso del Programa de Mejoramiento de la Gestión-Sistema de Equidad de Género (2001-2004)*. Documento BID. Accedido en: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15385/transversalizando-la-perspectiva-de-genero-mediante-instrumentos-de-control-de>. Fecha de consulta: 10/5/2021
- Giménez Mercado, C. y Valente Adarme, X. (2010). El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. *Cuadernos del CENDES*, 27(74), 51-79. Caracas, Centro de Estudios del Desarrollo: Universidad Central de Venezuela.
- Gobierno de Chile (2022) *Recomendaciones Uso de lenguaje inclusivo. Persona en Situación de discapacidad*. Subdirección CNPA. <https://www.cultura.gob.cl/wp-content/uploads/2017/01/guia-recomendaciones-lenguaje-inclusivo-discapacidad.pdf>
- Hernández, D. (2016). El modelo de la cadena de valor público y la auditoría gubernamental. En Moreno, M.E: *Auditoría gubernamental. Desafíos del nuevo paradigma*. Buenos Aires. Osmar Buyatti.
- Hernández Sampieri, R.; Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, M.P. (2014). *Metodología de la Investigación*. Mcgraw-Hill / Interamericana Editores, S.A. México D.F. 6ta Edición.
- Hintze, J. (2005). *Evaluación de resultados, efectos e impactos- Evaluación de valor público*. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 de octubre
- Kornblit, A.L. (2007) *Metodologías cualitativas: modelos y procedimientos de análisis*. Ed. Biblos. Buenos Aires. 2da. Edición.
- Las Heras, J.M. (2012). *Ley 24.156 Administración financiera gubernamental y sistemas de control. Actualizaciones y reglamentaciones*. Buenos Aires. Osmar D.Buyatti. 2da Ed.
- Las Heras, J.M (2010). *Estado Eficiente: Administración Financiera Gubernamental. Un enfoque sistémico*. Buenos Aires, Osmar Buyatti. 3ª edición
- Las Heras, J.M. (2006). *Estado Eficaz*. Buenos Aires, Osmar Buyatti. 2ª edición
- Loscos Fernandez, J. (2002) *Eficiencia, equidad y control democrático: Un marco triangular para el análisis de las políticas públicas*. Ponencia VII Congreso Internacional del CLAD. Accedido en: https://www.academia.edu/6243350/EFICIENCIA_EQUIDAD_Y_CONTROL_DEMOCR%C3%81TICO_UN_MARCO_TRIANGULAR_PARA_EL_ANALISIS_DE_LAS_POL%C3%8DTICAS_P%C3%9ABLICAS. Fecha de consulta: 15/2/2022
- Mark H. M. (1998) *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona, Paidós.



- Mendez, M.; Mischia, B. (Comp.) (2019). *Políticas en educación superior en las universidades públicas. Discapacidad y Universidad. Período 2014-2016*. Corrientes. Editorial de la Universidad Nacional del Nordeste.
- Mattalini M., Guichandut D. (2018) “El enfoque de derechos en la evaluación de políticas públicas: hacia un nuevo paradigma”. Ponencia presentada en: XIII Congreso Nacional y IV Internacional sobre Democracia. Los escenarios democráticos del siglo XXI. Disrupción, fragmentación, nacionalismo, populismo y nuevos actores globales. Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Argentina. 10 al 13 de septiembre de 2018.
- Moirón, Micaela (2023) *Lineamientos de Auditoría con Perspectiva de Género para la Auditoría General de la Nación*. Tesis presentada en la Maestría de Auditoría Gubernamental, Universidad Nacional de San Martín. Accedida el 22 de diciembre de 2023 en: <https://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/2292>
- Moreno, M.E. (2016). *Auditoría gubernamental. Desafíos del Nuevo Paradigma*. Buenos Aires. Osmar D.Buyatti.
- Moreno, M.E. (2014). *Control público y gubernamental*. Buenos Aires. Osmar D.Buyatti
- Neirotti, N. (2019a), “Los desafíos de la evaluación para el fortalecimiento de la democracia en América Latina: aproximaciones conceptuales”, presentado en el XXIV Congreso Internacional del CLAD, noviembre 2019.
- Neirotti, N. (2019b), *Evaluación y toma de decisiones: Diálogos entre políticos y académicos para fortalecer la democracia*, EDUNLA, Remedios de Escalada. .
- Oszlak, O. (2018). *El rol del Estado en el proceso de transformación social-ecológica de América Latina*, Fundación Friedrich Ebert
- Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC, Septiembre 2013
- Oszlak, O. (2007). Políticas públicas, democracia y participación ciudadana. *Voces del Sur*, 1-7.
- Oszlak, O. (2003). El control de la gestión pública; en *El Control Público en la República Argentina*. Jornadas 2002, editado por AGN, Buenos Aires, 145-152.
- Palacios, A. (2008). *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Madrid, CERMI.
- Pautassi, L. (2007). La articulación entre políticas públicas y derechos, vínculos difusos. En *Erazo, Políticas públicas para un Estado social de derechos. El paradigma de los derechos universales*. Vol. 2, 89-116. Santiago de Chile: LOM Ediciones, Fundación Henry Durant América Latina.



- Pautassi, L. (2010). *El aporte del enfoque de Derechos a las políticas sociales. Una breve revisión. Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones*. CEPAL-GTZ.
- Raffin, M. (2006). *La experiencia del horror. Subjetividad y derechos humanos en las dictaduras y posdictaduras del Cono Sur*. Buenos Aires. Ed. del Puerto.
- Repetto, F. (2003). *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá.
- Rodriguez Garavito, C. y Baquero Díaz, C. (2015). *Reconocimiento como redistribución: El derecho y la justicia étnico-racial en América Latina*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.
- Rodriguez, G.; Gil, J. y García, E. (1996). *Métodos de investigación cualitativa*. Málaga, Aljibe.
- Ruiz, J.I. (1996). *Metodología de la investigación cualitativa*. Bilbao, Universidad de Deusto
- Sotelo Maciel, A.J (2016), “Modelo de Agregación de Valor público”. Ficha conceptual. Buenos Aires, agosto. Fragmento de Sotelo Maciel, A. J. : *Políticas públicas, valor público, planificación y presupuesto*. En proceso de publicación. Accedido en https://www.academia.edu/40137622/Pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas_valor_p%C3%BAblico_planificaci%C3%B3n_y_presupuesto. Fecha de consulta: 17/4/2020
- Sen, A. (2010) *La idea de la justicia*. Madrid, Taurus.
- Sen, A. (1995) *Nuevo examen de la desigualdad*. Alianza Editorial, Madrid.
- Taylor, S. y Bogdan, R. (1986). *Introducción a los métodos de investigación*. Buenos Aires, Paidós
- Tecnicatura de Gestión Universitaria FCE-UNC (2017) *Auditoría y control en el Estado*. Accedido por <https://ayctgu.eco.catedras.unc.edu.ar/> Fecha de consulta: 01/10/2020
- Walter, J y Baez, Z (Dir.) (2015) *De la burocracia a la organización red*. Buenos Aires. UBA-FCE

Documentos citados

Sobre PG y PD de alcance internacional

- AECID (2015). *Guía de la AECID para la transversalización del enfoque de género*. Madrid. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Accedido en: https://bibliotecadigital.aecid.es/bibliodig/es/catalogo_imagenes/grupo.do?path=1008487. Fecha de consulta: 12/12/2020
- CEPAL (2006). *Guía de asistencia técnica para la producción y el uso de indicadores de género*. Santiago de Chile. Accedido en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/98cf047a-992b-4c57-b6aa-b42ebb74af8b/content>. Fecha de consulta: 13/12/2020



CEPAL (2000) *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Accedido en:

<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/50dbbf7-80bc-4914-bb50-ca7874f81a7f/content>. Fecha de consulta: 3/5/2018

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2016). Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos. México: CNDH México. Accedido en:

<https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/34-Principios-universalidad.pdf>. Fecha de consulta: 16/12/2020

Comunidad Mujer (2018) *Guía para la Elaboración de Proyectos con Perspectiva de Género*. Programa Mujer y Capital Social. Santiago de Chile. Accedido en:

https://comunidadmujer.cl/wpcontent/uploads/2022/04/GuiaProyectos_2018web_PP.pdf. Fecha de consulta: 15/12/2020

Contraloría General de Veracruz (2012) *Guía actualizada o enriquecida para realizar prácticas de auditorías con perspectiva de género*. Programa de Fortalecimiento a la transversalidad de la perspectiva de género 2012 Políticas públicas para la igualdad sustantiva y no discriminación en el Estado de Veracruz. Accedido en:

http://cedoc.inmujeres.gob.mx/ftpg/Veracruz/VER_MA_8_Guia_Auditorias_PEG_2012.pdf. Fecha de consulta: 12/12/2020

CORPREDEH (2011). *Manual para la transversalización del enfoque de derechos humanos con equidad*. Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos, Guatemala, C.A: Accedido en:

<https://www.corteidh.or.cr/tablas/28829.pdf>. Fecha de consulta: 4/3/2022

Instituto Nacional de Mujeres México. (2008). *Guía Metodológica para la sensibilización en género: una herramienta didáctica para la capacitación en la administración pública*. La perspectiva de género Vol. II. Ciudad de México D.C. Accedido en:

http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100973.pdf. Fecha de consulta: 12/12/2020

Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. (2012). *Matriz de análisis para la identificación de políticas justas de igualdad de género*. Santiago de Chile. CEPAL. Accedido en: [https://oig.cepal.org/sites/default/files/2012-](https://oig.cepal.org/sites/default/files/2012-829_matriz_de_analisis_espanol_web.pdf)

[829_matriz_de_analisis_espanol_web.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/2012-829_matriz_de_analisis_espanol_web.pdf). Fecha de consulta: 18/6/2022

OIT (2008). *Manual para facilitadores de auditorías de género: Metodología para las auditorías participativas de género de la OIT*. Organización Internacional del Trabajo. Accedido en:



- https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@gender/documents/publication/wcms_094522.pdf. Fecha de consulta: 17/2/2022
- OIT (1981) *Convenio sobre trabajadoras y trabajadores con responsabilidades familiares*. Res. N° 156. Accedido en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C156. Fecha de consulta: 17/2/2022
- OIT (1958) *Convenio sobre la discriminación en el empleo y ocupación*. Res. N° 111. Accedido en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_Ilo_Code:C111. Fecha de consulta: 17/2/2022
- OIT (1951) *Convenio sobre igualdad de remuneración*. Res. N° 100. Accedido en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_Ilo_Code:C100. Fecha de consulta: 17/2/2022
- ONU Mujeres (2017) *Transversalización de Género en los Objetivos de Desarrollo Sostenible - Agenda 2030*. República de Panamá. Naciones Unidas. Accedido en: <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2018/1/los-17-objetivos-de-desarrollo-sostenible-de-la-agenda-2030>. Fecha de consulta: 2/8/2021
- ONU Mujeres (2015) *Manual de evaluación de ONU Mujeres: Cómo gestionar evaluaciones con enfoque de género*. Accedido en: <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2015/4/un-women-evaluation-handbook-how-to-manage-gender-responsive-evaluation>. Fecha de consulta: 16/9/2018
- ONU (2015) *Objetivos del Desarrollo Sostenible*. Accedido en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/>
Fecha de consulta: 3/3/2020.
- ONU (2012) *Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos*. Oficina de Alto Comisionado. Accedido en: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-poverty/guiding-principles-extreme-poverty-and-human-rights>. Fecha de consulta: 3/3/2021
- Organización de Estados Americanos (2021) *Guía de comunicación inclusiva para la Secretaría General de la OEA*. <https://www.oas.org/es/cim/docs/GuiaComunicacionInclusivaOEA-ES.pdf>
Fecha de consulta: 10/3/2023
- Proyecto Olympia-Comunidad Europea. (2003). *Buenas prácticas y auditoría de género. Instrumentos para políticas locales*. Programa sobre la estrategia comunitaria en materia de igualdad entre mujeres y hombres (2001-2005). Barcelona. Accedido en: http://pmayobre.webs.uvigo.es/06/arch/profesorado/judith_astelarra/documento1_judith.pdf
Fecha de consulta: 13/12/2020



UNICEF (2017) *Guías para periodistas. Con Perspectiva de Género*. Serie Comunicación, infancia y adolescencia. Accedido en:

<https://www.unicef.org/argentina/media/1516/file/Perspectiva%20de%20g%C3%A9nero.pdf>. Fecha de consulta: 2/8/2021

Yogyakarta.Org (2007). *Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género*. Accedido en:

https://yogyakartaprinciples.org/wp-content/uploads/2016/08/principles_sp.pdf

Yogyakarta.Org (2017). *Principios de Yogyakarta +10. Principios y obligaciones estatales adicionales sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual, la identidad de género, la expresión de género y las características sexuales que complementan los Principios de Yogyakarta*- Accedido en:

<https://yogyakartaprinciples.org/principles-sp/los-principios-de-yogyakarta-10/>

Sobre organizaciones internacionales de control gubernamental

INTOSAI (2019). *ISSAI 100: Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público*. Accedido en: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/

[ISSAI_100_to_400/issai_100/ISSAI_100_es_2019.pdf](https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_100/ISSAI_100_es_2019.pdf). Fecha de consulta: 1/7/2022

OLACEF (2022). *Declaración de Oaxaca: Fiscalización de la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático: auditorías para reducir los actos de corrupción, generar resiliencia, restauración ambiental y acelerar el desarrollo sostenible*. Oaxaca, 20 de diciembre 2022.

Accedido en: <https://olacefs.com/document/declaracion-de-oaxaca-sobre-fiscalizacion-de-la-reduccion-del-riesgo-de-desastres-y-el-cambio-climatico-auditorias-para-reducir-los-actos-de-corrupcion-generar-resiliencia-restauracion-ambiental-y/>. Fecha de consulta: 1/2/2023

OLACEFS (2021) *Política sobre Igualdad de Género y No Discriminación*. Accedido en:

<https://olacefs.com/gtg/document/politica-sobre-igualdad-de-genero-y-no-discriminacion/>.

Fecha de consulta: 18/10/2021

OLACEFS (2019) *Encuesta de percepción de la situación de género realizada al interior de las entidades de la OLACEFS*. Informe de resultados. Coordinada por la Unidad de

Cooperación y Relaciones Internacionales (UCRI) y la Unidad de Estudios (UE) de la

Contraloría de la República de Chile, publicada en 2019 por dicho organismo con apoyo del BID y de OLACEFS. Accedida en: [https://olacefs.com/gtg/wp-](https://olacefs.com/gtg/wp-content/uploads/sites/12/2021/12/ENCUESTA_ODS5_ESPANOL.pdf)

[content/uploads/sites/12/2021/12/ENCUESTA_ODS5_ESPANOL.pdf](https://olacefs.com/gtg/wp-content/uploads/sites/12/2021/12/ENCUESTA_ODS5_ESPANOL.pdf). Fecha de consulta:

18/10/2021



OLACEFS-BID (2019) *Auditoria iberoamericana sobre Igualdad de Género. Preparación de los gobiernos para la implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 5.* Santiago de Chile. Accedido en <https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2019/09/INFORME-ODS-5.pdf>. Fecha de consulta: 18/10/2021

OLACEFS (2014) *Declaración del Cusco. Las EFS y la Gobernanza Pública: Contribuyendo con el Desarrollo Humano Sostenible.* Accedido en: gn.gob.ar/sites/default/files/DECLARACIONES/Declaración%20de%20Cusco%202014%20-%20Desarrollo%20Humano%20Sostenible.pdf. Fecha de consulta: 18/10/2021

OLACEFS (2013) *Estándares o Criterios Generales para las Auditorías con Enfoque de Género.* XXIII Asamblea General de la OLACEFS, Chile. Grupo de trabajo sobre igualdad de género y no discriminación Accedido en: <https://olacefs.com/una-olacefs-que-trabaja-con-perspectiva-de-genero/>. Fecha de consulta: 18/10/2021

OLACEFS (2012) *Declaración de Santo Domingo sobre Género y Transparencia en la Fiscalización Superior.* República Dominicana. Accedido en: <https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/DECLARACIONES/Declaracio%CC%81n%20de%20Santo%20Domingo%202012.pdf>. Fecha de consulta: 18/10/2021

OLACEFS-ONU (2013) *Memorando de Entendimiento entre la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres y la Organización Latinoamericana y del Caribe de entidades Fiscalizadoras Superiores.* ONU Mujeres-OLACEFS. Accedido en: <https://olacefs.com/gtg/wp-content/uploads/sites/12/2021/12/MdE-ONU-Mujeres-OLACEF.pdf>. Fecha de consulta: 18/12/2021

Convenciones y Pactos de Derechos Humanos vinculada con discapacidad y género

Asamblea General de Naciones Unidas (1948) *Declaración Universal de Derechos Humanos* .

Aprobada el 10 de diciembre.

<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-prevention-and-punishment-crime-genocide>

Asamblea General de Naciones Unidas (1965) *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.* Aprobada el 21 de diciembre.

<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-elimination-all-forms-racial>

Asamblea General de Naciones Unidas (1966) *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.* Aprobada el 16 de diciembre.

https://www.ohchr.org/sites/default/files/cescr_SP.pdf



Asamblea General de Naciones Unidas (1979) *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer*. Firmado el 18 de diciembre por resolución 34/180.

https://www.ohchr.org/sites/default/files/cedaw_SP.pdf

Asamblea General de las Naciones Unidas (1982) *Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad y Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad*.

https://www.siiis.net/docs/ficheros/239_Programa%20de%20accion%20mundial%20para%20las%20personas.pdf

Asamblea General de las Naciones Unidas (1984) *Convención contra la tortura y otros tratos o penas, crueles, inhumanos o degradantes*. Aprobada el 10 de diciembre por resolución

39/46. https://www.ohchr.org/sites/default/files/cat_SP.pdf

Asamblea General de Naciones Unidas (1993) *Normas Uniformes sobre Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad*. Aprobado el 20 de diciembre.

<https://www.un.org/esa/socdev/enable/dissres0.htm>

Asamblea General de las Naciones Unidas (1993) *Declaración y Programa de Acción de Viena*.

Aprobada en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio.

https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf

Asamblea General de Naciones Unidas (1994) *Programa de Acción Va Conferencia Mundial sobre la Población y el Desarrollo*. 5 a 13 de septiembre en El Cairo.

https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/ICPD_programme_of_action_es.pdf

Asamblea General de Naciones Unidas (1995) *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*.

Aprobadas en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, 4 a 15 de septiembre.

https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/CSW/BPA_S_Final_WEB.pdf

Asamblea General de Naciones Unidas (2006) *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Aprobada en diciembre 2007 y suscripta en marzo de

2007. <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>

Asamblea General de Naciones Unidas (2016) *Protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género* Resolución del Consejo de Derechos Humanos 32/2. Aprobada el 30 de junio.

<https://identidadydiversidad.adc.org.ar/normativa/resolucion-aprobada-por-el-consejo-de-derechos-humanos-322-2016/>



Organización de Estados Americanos (1967) *Carta de la Organización de los Estados Americanos* (A-41). Suscripto el 27 de febrero en Buenos Aires.

https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.pdf

Organización de Estados Americanos (1969) *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San Jose de Costa Rica)*. Suscripta del 7 al 22 de noviembre de 1969 en Costa Rica. Gaceta Oficial N°. 9460, 11 de febrero 1978.

https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

Organización de Estados Americanos (1988) *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador"*. <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>

Organización de los Estados Americanos (1994) *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*. Aprobada en Belém do Pará el 9 de junio.

<https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-60.html>

Organización de Estados Americanos (1994) *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer "Convención Belém Do Pará"*. Aprobada el 9 de junio. <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

Organización de Estados Americanos (1996) *Compromiso de Panamá con las Personas con Discapacidad en el Continente Americano*. Aprobada el 5 de junio. AG/RES. 1369 (XXVI-O/96) <https://www.oas.org/juridico/spanish/ag-res96/res-1369.htm>

Organización de Naciones Unidas (2015) *Objetivos de Desarrollo Sostenible*.

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/#>

Legislación y documentos institucionales de alcance nacional referidos a PG y PD

Agencia Nacional de Discapacidad. (2019). *Protocolo para Calidad de Trato y Atención hacia personas con discapacidad*. <https://www.argentina.gob.ar/andis/protocolo-para-calidad-de-trato-y-atencion-hacia-personas-con-discapacidad>

Agencia Nacional de Discapacidad (2022) *Guía de lenguaje adecuado en temas de discapacidad*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/manual_andis.pdf

Agencia Nacional de Discapacidad. (2021, 12 de agosto). *Resolución 1200/2021 - Programa "Accesar"* - Creación. Boletín Oficial.

<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/350000-354999/352891/norma.htm>

Agencia Nacional de Discapacidad. (2021, 16 de septiembre). *Resolución 1.443/2021 - Mesa Federal de Diálogo y Participación de la Sociedad Civil - Creación*. Boletín Oficial.

<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/350000-354999/354177/norma.htm>



- Agencia Nacional de Discapacidad. (2021, 7 de junio). *Resolución 596/2021 - Unidad de capacitación - Creación*. Boletín Oficial.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/350000-354999/350699/norma.htm>
- H. Congreso de la Nación Argentina. (1984, 27 de marzo). *Ley 23.054. Pacto San José de Costa Rica. Su aprobación*. Boletín Oficial.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=28152>
- H. Congreso de la Nación Argentina. (1985, 03 de junio). *Ley 23.179. Naciones Unidas. Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Boletín Oficial. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/26305/norma.htm>
- H. Congreso de la Nación Argentina. (1986, 13 de mayo). *Ley 23.313. Pactos internacionales de derechos económicos, sociales y culturales, de derechos civiles y políticos y su Protocolo facultativo*. Aprobación y reconocimiento de la competencia del Comité de Derechos Humanos adoptado por Resolución 2200 de la Asamblea de las Naciones Unidas de 1966. Boletín Oficial. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=23782>
- H. Congreso de la Nación Argentina. (1996, 06 de abril). *Ley 24.632. Convención de Belem do Pará, erradicación de la violencia contra la mujer*. Boletín Oficial.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/36208/norma.htm>
- H. Congreso de la Nación Argentina. (1997, 05 de diciembre). *Ley 24.901 - Discapacidad. Sistema de prestaciones básicas*. Boletín Oficial.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/47677/norma.htm>
- H. Congreso de la Nación Argentina. (2002, 03 de julio). *Ley 25.615 – Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados. Modificación de la Ley N° 19.032 que crea el Instituto*. Define las UGL.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=76149>
- H. Congreso de la Nación Argentina. (2003, 21 de marzo). *Ley 25.730 – Fondo Nacional para la integración de Personas con Discapacidad- Ley de Cheques*. Boletín Oficial.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/80000-84999/83397/norma.htm>
- H. Congreso de la Nación Argentina. (2003, 32 de octubre). *Ley 25.785 – Personas con discapacidad. Acceso a programas sociales*. Establece que las PCD tendrán acceso a una proporción no inferior del cuatro por ciento de los programas sociolaborales que se financien con fondos del Estado Nacional. Boletín Oficial.
[https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=89825#:~:text=Resumen%](https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=89825#:~:text=Resumen%20de%20la%20Ley%2025.785%20de%20octubre%20de%202003%20que%20establece%20el%20acceso%20a%20programas%20sociales%20para%20personas%20con%20discapacidad)



- 3A, CON%20FONDOS%20DEL%20ESTADO%20NACIONAL.&text=Esta%20norma%20modifica%20o%20complementa, ni%20modificada%20por%20ninguna%20norma.
- H. Congreso de la Nación Argentina. (2004, 09 de febrero). *Ley 25.869 - Beneficio para hemolicos infectados con HIV. Personas con hemofilia, asignación mensual*. Boletín Oficial. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/92547/norma.htm>
- H. Congreso de la Nación Argentina. (2008, 9 de junio). *Ley 26.378 - Convenciones. Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su protocolo facultativo*. Boletín Oficial. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/141317/norma.htm>
- H. Congreso de la Nación Argentina. (2009, 14 de abril). *Ley 26.485. Ley de protección Integral a las Mujeres*. Boletín Oficial. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/150000-154999/152155/texact.htm>
- H. Congreso de la Nación Argentina. (2010, 30 de noviembre). *Ley 26.653 - acceso a la información pública. Páginas WEB, autoridad de aplicación, plazos, reglamentación*. Boletín Oficial. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/175694/norma.htm>
- H. Congreso de la Nación Argentina. (2012, 24 de mayo). *Ley 26.743. Identidad de Género*. Boletín Oficial. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/197860/norma.htm>
- H. Congreso de la Nación Argentina. (2014, 22 de diciembre). *Ley 27.044 - Jerarquía constitucional. Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*. Boletín Oficial. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/239860/norma.htm>
- H. Congreso de la Nación Argentina. (2014, 22 de enero). *Ley 26.928 – Trasplantes. Sistema de protección integral para personas trasplantadas - Creación*. Boletín Oficial. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/225000-229999/225480/norma.htm>
- H. Congreso de la Nación Argentina. (2015, 01 de agosto). *Ley 26.994 - Código Civil y Comercial de la Nación (fe de erratas Ley 27077)*. Boletín Oficial. Entró en vigor en agosto de 2015, habiendo sido aprobado por la Ley N° 26.994 y con fe de erratas en la Ley 27.077. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/texact.htm>
- H. Congreso de la Nación Argentina. (2019, 10 de enero). *Ley 27.499 (Ley Micaela). Capacitación obligatoria en la temática de género y violencia contra las mujeres*. Boletín Oficial. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/318666/norma.htm>



- H. Congreso de la Nación Argentina. (2020, 15 de diciembre). *Ley 27.580. Convenio sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo*. Boletín Oficial.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/345000-349999/345170/norma.htm>
- H. Congreso de la Nación Argentina. (2021, 08 de julio). *Ley 27.636 - Ley de promoción del acceso al empleo formal "Diana Sacayán - Lohana Berkins"*. Boletín Oficial.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/350000-354999/351815/norma.htm>
- Jefatura de Gabinete de Ministros. (2021, 25 de octubre). *Protocolo marco para el abordaje de las violencias por motivos de género en el sector público nacional*. Boletín Oficial.
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/251642/20211025?busqueda=1>
- Ministerio de las Mujeres, Géneros y diversidad. (2020). *(Re) Nombrar. Guía para una comunicación con perspectiva de género*.
<https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/09/renombrar-web-mmgyd.pdf>
- Ministerio de las mujeres, géneros y diversidad. (2020, 07 de julio). *Resolución 83/2020 - Programa de fortalecimiento del acceso a derechos para personas travestis transexuales y transgénero*. Boletín Oficial.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/339696/texact.htm>
- Poder Ejecutivo Nacional. (1981, 20 de marzo). *Ley 22.431 - Sistema de protección integral de discapacitados, su institución*. Boletín Oficial.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20620/norma.htm>
- Poder Ejecutivo Nacional. (1987, 27 de octubre). *Decreto 1.101 - Discapacidad. Comisión nacional para la integración de personas discapacitadas - Creación*. Boletín Oficial.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/180000-184999/183546/norma.htm>
- Poder Ejecutivo Nacional (1993, 23 de febrero). Decreto 2817 – Aprueban estructura.
<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-2817-1992-11526>
- Poder Ejecutivo Nacional (1995, 3 de enero). *Ley 24.430 – Reforma de la Constitución Nacional Argentina*. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm#:~:text=Art%C3%ADculo%2030.%2D%20La%20Constituci%C3%B3n%20puede,una%20Convenci%C3%B3n%20convocada%20al%20efecto.>
- Poder Ejecutivo Nacional. (1995, 20 de agosto). *Decreto 984/1992 - Discapacitados. integración de personas discapacitadas - Comisión nacional asesora*. Boletín Oficial.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/5000-9999/9030/norma.htm>
- Poder Ejecutivo Nacional. (1996, 22 de febrero). *Decreto 153/1996 - Programas para personas con discapacidad. Creación del comité coordinador*. Boletín Oficial.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/30000-34999/33692/norma.htm>



- Poder Ejecutivo Nacional (1997, 20 de julio). *Decreto 553 - Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y pensionados*. Modifica art 7 Decreto N°153/96. Establece el área administrativa que ejercerá las funciones asignadas al mencionado organismo. Atribuye funciones relacionadas con los fondos para programas creados por la Ley 24.452 a la Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas. Boletín Oficial. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/44069/norma.htm>
- Poder Ejecutivo Nacional. (2002, 22 de febrero). *Decreto 357/2002 - Administración pública nacional. Organigrama, aprobación*. Boletín Oficial. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/72486/norma.htm>
- Poder Ejecutivo Nacional. (2003, 26 de marzo). *Decreto 678/2003 - Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Estructura organizativa, aprobación*. Boletín Oficial. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/80000-84999/83568/norma.htm>
- Poder Ejecutivo Nacional. (2003, 26 de mayo). *Decreto 1277 – Pondo Nacional para la Integración de Personas con Discapacidad*. (abrogado por el art. 17 del Decreto 187/2022). <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1277-2003-85457>
- Poder Ejecutivo Nacional. (2007, 20 de diciembre). *Decreto 78/2007 - Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Estructura organizativa, aprobación*. Boletín Oficial. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/135953/norma.htm>
- Poder Ejecutivo Nacional. (2007, 5 de octubre). *Decreto 1344 – Administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional. Reglamento de la Ley 24.156*. Boletín Oficial. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1344-2007-133006>
- Poder Ejecutivo Nacional. (2017, 6 de septiembre). *Decreto DNU 698/2017 - Agencia Nacional de Discapacidad e Instituto Nacional de las Mujeres - creación*. Boletín Oficial. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/275000-279999/279040/norma.htm>
- Poder Ejecutivo Nacional. (2020, 18 de agosto). *Decreto 680/2020 - Gabinete nacional para la transversalización de las políticas de género. Disposiciones*. Boletín Oficial. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/340000-344999/341154/norma.htm>
- Poder Ejecutivo Nacional. (2021, 21 de julio). *Decreto 476/2021 - Registro Nacional de las Personas*. Boletín Oficial. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/350000-354999/352187/norma.htm>
- Poder Ejecutivo Nacional. (2021, 29 de octubre). *Decreto 746/2021 - Gabinete Nacional para la transversalización de las políticas en Discapacidad - Creación*. Boletín Oficial. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/355000-359999/356024/norma.htm>



Secretaría de Gestión y Empleo Público (SGyEP-JGM) -Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS). (2021, 29 de diciembre). *Resolución Conjunta 3/2021 - Administración Pública Nacional - Perfil profesional RIDEL - Creación*. Boletín Oficial.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/355000-359999/358927/norma.htm>

Normas de los organismos de control de nivel nacional

AGN (2022) *Disposición 62/22*. Incorporación en los planes de trabajo de las auditorías de cumplimiento y/o gestión, un objetivo específico sobre el cumplimiento de la Ley N° 27.499- Micaela, referida a la capacitación obligatoria en género. Publicada el 16 de marzo. <https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/NOTICIAS/DISP062-2022.pdf>

AGN (2021) *Guía de recursos para evitar el lenguaje sexista*. Departamento de Prensa y Comunicación de la AGN. Editada en junio.
[https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/NOTICIAS/DPYC-20210607-GU%C3%8DA_DE_LENGUAJE_NO_SEXISTA%20\(1\).pdf](https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/NOTICIAS/DPYC-20210607-GU%C3%8DA_DE_LENGUAJE_NO_SEXISTA%20(1).pdf)

AGN (2016) *Normas de control externo de la gestión gubernamental*. Anexo Resol. AGN N° 186/16, 8 de septiembre.
https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/informes/resolucion_186_2016.pdf

AGN (2016) *Normas de control de cumplimiento gubernamental*. Anexo Resol. AGN N° 187/16, 8 de septiembre. https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/informes/resolucion_187_2016.pdf

AGN (2016) *Normas de control externo financiero gubernamental*. Anexo Resol. AGN N° 185/16.
<https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/files/Normas%20NCEG/Normas%20de%20Control%20Externo%20Financiero%20Gubernamental.pdf>

AGN (2016) *Normas aplicables a la realización de auditorías especializadas*. Anexo Resol. AGN N° 188/16. <https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/files/Normas%20NCEG/Normas%20de%20Aplicables%20a%20la%20realizaci%C3%B3n%20de%20Auditor%C3%ADas%20Especializadas%20-%20Deuda%20P%C3%BAblica.pdf>

AGN (2015) *Normas de control externo gubernamental*. Anexo Res. AGN N° 26/15.
<https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/files/Normas%20NCEG/Normas%20de%20Control%20Externo%20Gubernamental.pdf>

H. Congreso de la Nación Argentina (1992) *Ley N° 24.156. Administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional*. Sancionada el 30 de setiembre. Publicada en el Boletín Nacional el 15 de diciembre.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm>



SIGEN (2020) *Creación del Observatorio de Políticas de Género*. Res. SIGEN 185/2020.

Publicado en Boletín oficial N°34.403, el 12 de junio.

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/230612/20200612>

SIGEN (2013) *Red Federal de Control Público. El control al servicio de las Políticas Públicas, para una Argentina más libre, justa y soberana*.

<https://www.redfederal.gob.ar/pdfs/publicaciones-tecnicas-pdfs/Control-Servicio-politicas-Publicas.pdf>

SIGEN (2011) *Herramientas de auditoría de programas sociales*. Publicado en el sitio de la Red Federal de Control Público del portal de SIGEN.

<https://www.redfederal.gob.ar/pdfs/publicaciones-tecnicas-pdfs/Manual-herramientas-Auditoria-Prog-Soc-2017.pdf>

SIGEN (2010) *Manual de Control Interno Gubernamental*. Publicado en noviembre.

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/manual_cig.pdf

SIGEN (2007) *Red Federal de Control Público*. Publicado en octubre.

<https://www.redfederal.gob.ar/pdfs/publicaciones-tecnicas-pdfs/Libro-RFCP1.pdf>

SIGEN (2002) *Normas de Auditoría Interna Gubernamental*. Aprobadas por la resolución SGN N°152/02

Informes citados

Referidos a PD:

AGN (2018) *Informe de auditoría de gestión de la administración del “Fondo Nacional para la Integración de las Personas con Discapacidad” y la aplicación de sus fondos conforme el destino previsto en la Ley N° 25.730, durante los ejercicios 2014 y primer semestre de 2015 por la Gerencia de Control de Gestión del Sector No Financiero, Departamento de Control de Gestión de Administración Central y del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados*. Aprobado por la resolución 6/18.

https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/informes/informe_006_2018.pdf

AGN (2018) *Fondo Nacional para la Integración de Personas con Discapacidad*.

Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas con Discapacidad (CONADIS). Auditoría de Gestión. Período auditado: 01/01/14 al 30/06/15 - Ficha de prensa. https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/informes/ficha_006_2018.pdf

AGN (2016) *Sistemas y/o mecanismos desarrollados e implementados para el seguimiento, control y evaluación de desempeño del programa de Inserción laboral para trabajadores con discapacidad (PILTCD)*. Aprobado por resolución 212/16.



https://www.agn.gov.ar/sites/default/files/informes/informe_212_2016.pdf

AGN (2016) *Programa de inserción laboral para trabajadores con discapacidad Secretaría de Empleo – MTEySS informe de Gestión / Período auditado: Ejercicios 2013 y 1er trimestre de 2014 – Ficha de prensa.*

https://www.agn.gov.ar/sites/default/files/informes/ficha_212_2016.pdf

AGN (2014) *Contrataciones relevantes, contrataciones no significativas y actos de significación económica en el período comprendido entre el 01/01/11 y el 31/12/11 del Servicio Nacional de Rehabilitación.* Informe de examen especial. Aprobado por resolución 27/14.

https://www.agn.gov.ar/sites/default/files/informes/2014_027info.pdf

AGN (2014) *Verificación del cumplimiento de la Circular 3/93-AGN.* Ejercicio 2011 Servicio Nacional de Rehabilitación (SNR). Ficha de prensa.

https://www.agn.gov.ar/sites/default/files/informes/f_%20027_14_05_01.pdf

AGN (2011) *Prestaciones a personas con discapacidad Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP) - Auditoría de Gestión - Ficha de prensa.*

https://www.agn.gov.ar/sites/default/files/informes/Ficha_040_2011.pdf

AGN (2011) *Prestaciones a personas con discapacidad Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP) - Auditoría de Gestión – Informe.* Aprobado por resolución 40/11.

https://www.agn.gov.ar/sites/default/files/informes/Informe_040_2011.pdf

AGN (2009) *Programas de atención para personas con discapacidad. Banco Central de la República Argentina (B.C.R.A).* Auditoría de Gestión Período 2006-2007 - Ficha de prensa.

https://www.agn.gov.ar/sites/default/files/informes/f_085_09_03_01_0.pdf

AGN (2009) *Procedimientos aplicados por el B.C.R.A. vinculados a la operatoria de financiamiento de programas de atención integral para personas con discapacidad.* Período auditado enero 2006 - septiembre 2007. Informe. Aprobado por resolución 85/09.

https://www.agn.gov.ar/sites/default/files/informes/2009_085info_0.pdf

UAI MS (2021) *Cupo laboral. Informe ejecutivo de auditoría N°52/2021 UAI/MS Prefectura Naval Argentina.* Instructivo de trabajo N°2/2021-SNI-SIGEN.

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/11/52_-_informe_ndeg_52-2021_uai-msg-pna-instrutivo_de_trabajo_ndeg_2-2021-sni-sigen_-_cupo_laboral_incorporar.pdf

Referidos a PG:

AGN (2023) *Acciones de gestión o programas gubernamentales dirigidos a la prevención, protección y reparación de las mujeres que han sido víctimas de violencia con motivos de género.* Ministerio de Mujeres, género y diversidad. Informe de auditoría de gestión. Grupo



- EFSUR. Aprobado por resolución 129/23.
<https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/informes/2023-129-Informe.pdf>
- AGN (2023) *Acciones de gestión o programas gubernamentales dirigidos a la prevención, protección y reparación de las mujeres que han sido víctimas de violencia con motivos de género*. Ficha de prensa. <https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/informes/2023-129-Ficha.pdf>
- AGN-Grupo EFSUR (2021) *Examen Especial Políticas implementadas por el Estado nacional para abordar los Objetivos y Metas del ODS 1 "Fin de la Pobreza" desde un enfoque transversal de género*. Período 09/2015 a 08/2019 - Ficha de prensa.
<https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/informes/2021-186-FichaDePrensa.pdf>
- AGN-EFSUR (2021) *Políticas implementadas por el Estado nacional para abordar los Objetivos y Metas del ODS 1 "Fin de la Pobreza" desde un enfoque transversal de género*. Informe. Aprobado por resolución 186/21. <https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/informes/2021-186-Informe.pdf>
- SIGEN (2022) *Participación de mujeres en el Estado (Actualización REOGCI 2021)*. Observatorio de políticas de género. <https://www.argentina.gob.ar/participacion-de-mujeres-en-el-estado-nacional-actualizacion-reogci-2021>
- SIGEN (2022) *Instructivo de trabajo Índice de sostenibilidad*. Res Conjunta 1/2022 SIGEN-Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación.
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/261276/20220421>
- SIGEN (2021) *Observatorio de políticas de género*. Presentación del Observatorio de Políticas de Género durante la XVI Reunión Especializada de Organismos Gubernamentales del Control Interno del Mercosur (REOGCI). Mayo 2021. <https://www.argentina.gob.ar/presentacion-del-opg-en-la-xvi-reogci>
- SIGEN (2020) *Participación de mujeres en el Estado*. Observatorio de políticas de género.
<https://www.argentina.gob.ar/sigen/observatorio-de-politicas-de-genero/auditorias-e-informes/participacion-de-mujeres-en-el-estado-nacional>
- UAI MS (2021) *Cupo laboral. Informe ejecutivo de auditoría N°2021 Prefectura Naval Argentina*. Instructivo de trabajo N°2/2021-SNI-SIGEN.
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/11/52_-_informe_ndeg_52-2021_uai-msg-pna-instrutivo_de_trabajo_ndeg_2-2021-sni-sigen_-_cupo_laboral_incorporar.pdf



Anexos

Anexo 1: Instrumento de Entrevista	161
Anexo 2: Cuestionario para órganos subnacionales de control	164
Anexo 3: Matrices de análisis (Modelos y Referencias)	
3.a. Matriz de análisis de entrevistas	167
3.b. Matriz de análisis de	168
Anexo 4: Síntesis de resultados	
4.a. Cuadro comparativo de auditorías transversales de género (nivel internacional)	170
4.b. Síntesis respuesta cuestionario autoadministrado para órganos Subnacionales de Control	174
4.c. Análisis de entrevistas	184
4.d. Resumen del análisis de informes	198
Anexo 5: Registros de informes relevados	234
5.a. Informes publicados entre 2008 y 2023 por la AGN con mención de “discapacidad”	234
5.b. Informes publicados entre 2008 y 2023 por la AGN con mención de “género”	235
5.c. Publicaciones de SIGEN entre 2008 y 2023 sobre informes con mención de “discapacidad”	235
5.d. Informes publicados entre 2008 y 2023 por la SIGEN con mención de “género”	246
5.e. Informes de auditoría publicados en la página web de la AGN durante el año 2023	247
5.f. Informes de auditoría publicados en la página web de la SIGEN durante el año 2023	252