

XV. Ciudad, discapacidad y pobreza

La necesidad de considerar y priorizar a los grupos de mayor vulnerabilidad en la efectivización del derecho a la ciudad*

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los rasgos sustanciales de la conceptualización moderna de la discapacidad es pensarla como un resultado de la interacción entre el medio físico, social y cultural, y las particularidades o deficiencias de las personas. Por tanto, las condiciones sensoriales, funcionales u otras de cada individuo son consideradas como parte de la natural variabilidad humana, de lo que se deriva la necesidad –y el derecho– de que todas las personas cuenten con un medio en el que puedan desarrollar sus vidas de la manera más autónoma posible, potenciando el despliegue de sus capacidades y reduciendo al mínimo posible las limitaciones. Desde esta mirada, un territorio urbano inadecuado se convierte en un factor de discapacidad.

En nuestras ciudades latinoamericanas, muchas de las personas con discapacidad (PCD) residen en hogares urbanos pobres, en el sentido de que carecen de recursos económicos, sociales y/o culturales, los que además están localizados en ámbitos con distinto grado de déficit de infraestructura y servicios, y problemas ambientales de diverso tipo. En este conjunto de hogares, nuestras ciudades desiguales profundizan de manera dramática las condiciones de vulnerabilidad de las PCD. La discapacidad y la pobreza se potencian; el territorio de los pobres concentra y multiplica las carencias, obstáculos y barreras para la integración de las PCD, erigiéndose en un territorio críticamente discapacitante.

A efectos del tratamiento de este tema desde un enfoque de derechos, revisaremos el origen y significado actual del concepto “derecho al espacio urba-

* Artículo elaborado por Federico Robert (Fundación FOP y docente de Sociología Urbana de la carrera de Sociología de la UBA), Moira Liljeström (Fundación FOP, investigadora del Centro de Investigación Hábitat y Municipio [CIHaM] y docente de la Facultad de Arquitectura y Diseño de la UBA) y Ariel Rodolfo Fuentes (becario del CONICET y docente de Sociología Urbana en la UBA). Los autores agradecen los aportes críticos de Marcela Perelman a una versión inicial de este documento.

no”, asociado, en esos orígenes, a una crítica profunda a la desigualdad social, y lo vincularemos con el contenido de las convenciones internacionales referidas a derechos de las PCD, incorporadas a nuestro cuerpo jurídico a través de las leyes 25 280¹ y 26 378.² En este marco, centraremos la atención en el compromiso del Estado para eliminar las barreras físicas, comunicacionales y culturales que limitan el ejercicio del pleno derecho de las PCD a usufructuar de la ciudad, entendida como ámbito integrador de espacios urbanos privados y públicos que condicionan la calidad de vida de cada persona; y en las limitaciones que se presentan para hacerlo efectivo.

Por último, haremos foco sobre el proceso de medición del cumplimiento de los derechos de las PCD, establecido en nuestro marco jurídico y en los acuerdos internacionales que les dieron origen. A nuestro entender, las normas aprobadas –y los documentos metodológicos que se están elaborando para su implementación– requieren el diseño y aplicación de herramientas de medición útiles para promover la efectiva concreción de esos derechos, en lo referido tanto al marco jurídico e institucional como a la reducción de barreras y obstáculos físicos y culturales en nuestras ciudades, que tienen efectos discriminantes sobre las PCD. Y no solamente por la habilitación de caminos contenciosos para exigir el cumplimiento de esos derechos, sino además porque dichas herramientas de medición podrían ayudar a mejorar la visibilidad de esas limitaciones discriminantes que el territorio urbano genera para las PCD, en particular en hogares pobres, y a ampliar la capacidad de identificar problemas, priorizar su resolución atendiendo a cuestiones de equidad social y monitorear las acciones que se desarrollen para su resolución o mitigación.

2. CIUDAD Y POBREZA: EL “DERECHO A LA CIUDAD” COMO CRÍTICA A LA DESIGUALDAD

En su origen, el concepto de “derecho a la ciudad” alude³ a la desigualdad en el acceso a bienes y servicios urbanos por parte de distintos grupos sociales,

1 Ley 25 280, aprobación de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, suscripta en Guatemala, disponible en <www.infoleg.gob.ar>.

2 Ley 26 378, aprobación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo, aprobados mediante resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 13 de diciembre de 2006, disponible en <www.infoleg.gob.ar>.

3 Henri Lefebvre, *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Ediciones 62, 1978.

como resultado del proceso de acumulación capitalista (en los términos clásicos de diferenciación entre grupos explotados y aquellos que se apropian del excedente social), que en su dimensión territorial reproduce y amplía las diferencias por medio del proceso de urbanización, sumando la desigualdad en el acceso a bienes y servicios de los distintos grupos sociales.

Este enfoque recobró vigencia y ganó impulso a partir de los procesos que tuvieron lugar con la aplicación de políticas neoliberales. Así, el “derecho a la ciudad” designa, fundamentalmente, una postura crítica frente a un escenario desigual en el que se pone de manifiesto una contradicción estructural de la sociedad occidental moderna: igualdad formal en tanto ciudadanos, desigualdad estructural en la capacidad de apropiarse de porciones del producto social, determinada por la posición que se posee en la estructura de clases. Esta última suele estar asociada a una localización diferencial y desfavorable en el territorio, caracterizada por un acceso desigual/deficitario a bienes y servicios. En su concepción originaria, la “resolución” de esa desigualdad requería una transformación radical de la sociedad a escala global que produjera cambios en las formas de construir y utilizar la ciudad ajustando las prioridades a las necesidades sociales y garantizando la equidad en el acceso a la infraestructura, los equipamientos y los servicios urbanos.

Algunos de los grupos desfavorecidos se correspondían con sujetos estudiados desde fines del siglo XIX y principios del XX por el pensamiento social crítico: los explotados (en especial la clase obrera industrial), las segregaciones urbanas de origen étnico, los marginales y la población inmigrante. Más recientemente, estos grupos estuvieron conformados por los desafiliados o excluidos en el marco de la reestructuración del Estado de bienestar a través de la aplicación de políticas neoliberales. Tal como plantea David Harvey, en estos últimos años la desigualdad social creciente se ha expresado a nivel territorial “cada vez más a través de fragmentos fortificados, comunidades valladas y espacios públicos privatizados sometidos a constante vigilancia”.⁴

En este sentido, la fragmentación física consolida y retroalimenta la diferenciación social, establece fronteras y limita la circulación, en particular, de los grupos sociales que viven en los lugares menos accesibles y equipados. Ejemplo de esto son los centros comerciales más exclusivos –esto es, excluyentes– y las urbanizaciones cerradas, que impiden la utilización colectiva de un territorio de calidad y reducen los espacios de interacción e integración social, en comparación con áreas que no poseen medios de comunicación y transporte adecuados y tienen importantes carencias en materia de infraestructura y servicios públicos (calles de tierra, falta de veredas y drenajes, etc.), y diversas

4 David Harvey, “The right to the city”, *New Left Review*, n° 53, Londres, 2008.

condiciones deficientes en cuando al entorno y al espacio construido (inun-
dabilidad, cercanía a basurales, etc.).

En las últimas décadas, el concepto de “derecho a la ciudad” fue redefinido
y ampliado desde la perspectiva de derechos: pasó a constituir uno de los de-
rechos denominados “de tercera generación” por algunos autores, y recibe el
aporte adicional de movimientos sociales integrados en la Habitat International
Coalition, que toman ese concepto y lo impulsan como iniciativa de marco
legal y fuente de empoderamiento de actores sociales. Desde esta perspectiva,
y tal como se establece en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad,⁵ la
ciudad es definida como:

Un espacio colectivo culturalmente rico y diversificado que pertene-
ce a todos sus habitantes. Todas las personas tienen el derecho de
encontrar en la ciudad las condiciones necesarias para su realización
política, económica, cultural, social, ecológica, asumiendo el deber
de la solidaridad.

Dentro de este marco, el derecho a la ciudad se concibe como

un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial
de los grupos empobrecidos vulnerables y desfavorecidos, que les
confiere la legitimidad de acción y de organización, basado en sus
usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del
derecho a un patrón de vida adecuado.

En función de esto, se considera que

los asentamientos humanos deben ser socialmente integrados y ac-
cesibles y deben contar con servicios apropiados de salud y educa-
ción; combatir la segregación, la discriminación y otras políticas y
prácticas de exclusión; y reconocer y respetar los derechos de todos,
en particular de las mujeres, los niños, las personas con discapaci-
dad, las personas que viven en la pobreza y los grupos vulnerables y
desfavorecidos.

5 Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. En: *Cuadernos Geográficos*, n° 52,
2013. Universidad de Granada, España. Disponible online en Sistema de
Información Científica REDALyC (Red de Revistas Científicas de Amé-
rica Latina, el Caribe, España y Portugal): <[www.redalyc.org/articulo.
oa?id=17128112016](http://www.redalyc.org/articulo.
oa?id=17128112016)>.

Asimismo, se considera que son interdependientes el derecho a la ciudad y todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, incluidos todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales reglamentados en los tratados internacionales en la materia. Como parte del deber de la solidaridad antes mencionado, se reconoce que “los grupos y personas en situación vulnerable tienen derecho a medidas especiales de protección e integración, acceso a los servicios esenciales y a la no discriminación”. Se considera como grupos vulnerables a

las personas y grupos en situación de pobreza, de riesgo ambiental (amenazados por desastres naturales), víctimas de violencia, con discapacidad, migrantes forzados, refugiados y todo grupo que, según la realidad de cada ciudad, esté en situación de desventaja respecto del resto de los habitantes. En estos grupos serán objeto de mayor atención las personas mayores, las mujeres, en especial las jefas de hogar, y los niños.

Es decir que, desde la perspectiva de derechos, el concepto de “derecho a la ciudad” incorpora en forma explícita a las PCD como uno de los grupos de mayor vulnerabilidad y sostiene que, para lograr la puesta en práctica de los distintos derechos, se deberán encarar medidas de acción positiva, así como suprimir los obstáculos de orden político, económico y social que limiten la libertad, equidad e igualdad de los ciudadanos, e impidan el pleno desarrollo de la persona humana y su efectiva participación política, económica, cultural y social en la ciudad.

Por su parte, en un trabajo dirigido a definir el derecho a la vivienda, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales indica sus rasgos constitutivos, entre los cuales se encuentran los múltiples elementos que constituyen la ciudad y sin los cuales el derecho mismo a la vivienda resulta incompleto (accesibilidad, infraestructura, servicios, localización adecuada) y la necesidad de medidas de discriminación positiva hacia los sectores más vulnerables: los más pobres y los grupos desfavorecidos, entre los cuales se mencionan explícitamente las personas con discapacidad física.⁶

Estos conceptos no han sido ajenos al debate local y han sido señalados en diferentes documentos oficiales. La propia Secretaría de Derechos Humanos

6 Citado en Christophe Golay y Malik Özden, “El derecho a la vivienda. Un derecho humano fundamental estipulado por la ONU y reconocido por tratados regionales y por numerosas constituciones nacionales”, *Programa Derechos Humanos del Centro Europa-Tercer Mundo*, Ginebra, CETIM, 2010.

del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos publicó una compilación de artículos⁷ en que distintos autores reafirman algunos de los conceptos vertidos más arriba, por ejemplo, considerar la ciudad como un derecho colectivo compuesto por un conjunto articulado (vivienda, barrio, accesibilidad, servicios, etc.) y señalar a los grupos en situación de vulnerabilidad para los cuales debe desplegarse una política de discriminación positiva.

En el contexto más amplio de nuestras ciudades latinoamericanas, cuya naturaleza fue muy bien sintetizada en el título y en el contenido de *La ciudad legal y la ciudad ilegal*, de dos pensadores clásicos del urbanismo crítico,⁸ es necesario enfatizar que la pobreza urbana no es sólo un resultado de las enormes distancias en materia de ingresos familiares, capital social u otros recursos de poder económico o simbólico. La naturaleza diferencial del hábitat entre distintos grupos sociales, expresada en cuestiones tan diversas como niveles de contaminación ambiental, dotación de infraestructura, accesibilidad física, calidad educativa, o inseguridad,⁹ tiene su propia especificidad en la producción y reproducción de la pobreza y la constitución de situaciones de particular vulnerabilidad, entre las cuales se destaca la de los hogares en los que residen personas con discapacidad.¹⁰ El siguiente acápite, referido a la ciudad como productora de discapacidad, debe por tanto leerse en clave social: la ciudad

7 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, *Derecho a la ciudad: por una ciudad para todas y todos*, 2011, disponible en <www.jus.gob.ar/media/1_038_423/publicacion_33-derecho_a_la_ciudad.pdf>.

8 Jorge Hardoy y David Satterthwaite, *La ciudad legal y la ciudad ilegal*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1987. En este texto se describía la coexistencia de dos ciudades en cada urbe del tercer mundo, una de ellas, la de los pobres, construida por los sectores de menores recursos por fuera de las normas de uso, edificación, catastrales, de dominio, en lugares ambientalmente cuestionables, con mínima o nula dotación de servicios, entre otras características deficitarias.

9 El ex ministro de la Corte Suprema de Justicia Eugenio Raúl Zaffaroni presentó un informe (Instituto de Investigaciones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, *Homicidios dolosos 2011: Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Departamento Judicial La Plata - Departamento Judicial San Martín, Buenos Aires, 2011) en el que destaca la mayor incidencia de criminalidad homicida en zonas comparativamente marginales (por ejemplo, un 73% de los asesinatos registrados en la Ciudad de Buenos Aires durante ese año se concentraron en la zona centro-sur), mientras que las zonas de mejor calidad tienen índices comparables a muchas ciudades del Primer Mundo. A esta concentración del delito en zonas precarias, Zaffaroni suma –entre otros factores– un aumento de la violencia en la economía de subsistencia y una relativización de la efectividad policial en la materia, recomendando una ampliación de medidas preventivas relacionadas con la inclusión social y la urbanización.

10 La propia Convención 2008, en el punto t del preámbulo, establece que la mayoría de las personas con discapacidad vive en situación de pobreza.

de los pobres –con calles de tierra y veredas precarias, lejana a la red de transporte y a los principales equipamientos colectivos, sin infraestructura y con menores recursos de capital social y humano para reconocer y pelear por sus derechos– produce y al mismo tiempo invisibiliza a uno de los grupos más vulnerables: las PCD.

3. LA CIUDAD COMO PRODUCTORA DE DISCAPACIDAD

La conceptualización de la discapacidad ha ido evolucionando¹¹ desde un enfoque centrado en la problemática del individuo, denominado “modelo médico”, que alude a las dificultades y limitaciones personales, hacia el denominado “modelo social”, centrado en los desajustes entre el entorno y las personas.

Sintéticamente, para el primer enfoque “el problema” estaba constituido por las deficiencias de las personas afectadas. Siguiendo los planteos de la socióloga Liliana Pantano, en el caso particular del espacio urbano dichas deficiencias individuales eran los factores causales que no permitían que estas personas realizaran una vida plena justamente por “su incapacidad” de adaptarse a espacios privados y públicos cuyos parámetros de organización física y comunicacional eran inobjetables, y percibidos como dato de la naturaleza misma de las cosas.¹² Mucho se escribió para romper con esa visión naturalizada del espacio arquitectónico, de transporte y comunicacional, y se dejó en evidencia que su diseño y construcción están asociados a parámetros ideales referidos a un “hombre típico medio”.¹³

En el modelo social, la cuestión se reorienta hacia la relación entre la persona y el entorno, el cual se constituye en factor discapacitante¹⁴ en tanto su diseño es inadecuado para las necesidades de un subconjunto importante de personas. En este modelo, las deficiencias que eventualmente pueda tener alguien, ya sea de manera temporaria o permanente, son vistas como parte constitutiva de la diversidad humana, y así se rompe con una mirada simplificadora

11 Para una reconstrucción histórica amplia y comentada, véase Agustina Palacios, *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Madrid, Cinca, 2008.

12 Liliana Pantano, *La discapacidad como problema social*, Buenos Aires, Eudeba, 1987.

13 Silvia A. Coriat, *Lo urbano y lo humano. Hábitat y discapacidad*, Madrid, Librería Técnica, 2003.

14 Ley 26 378, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo, 2008, art. 1º, disponible en <www.infoleg.gob.ar>.

acerca de la “persona típica media”, y se reconoce una amplia variabilidad en los rasgos físicos e intelectuales. Se define además la discapacidad como un concepto que varía en función de la interrelación de las PCD con actitudes de las otras personas y el entorno (Convención, 2008, Preámbulo, e).¹⁵

Aludiendo específicamente al espacio urbano, algunos autores emplean el concepto de “opresión”¹⁶ para referirse a la exclusión de la población con discapacidad del usufructo de las ventajas que otorga la ciudad. En este sentido la ciudad actual, tal como está configurada, es un factor discapacitante que limita la libertad.¹⁷ Por ello, el “derecho a la ciudad” debe ser releído desde la perspectiva de las PCD. En el ámbito urbano, diferentes “elementos simples” de esa totalidad compleja que es la ciudad pueden generar limitaciones de diferente intensidad según los tipos de deficiencias (mental, física, sensorial, funcional, etc.).

Los parámetros internacionales ubican la proporción de PCD en un rango que varía entre un 10¹⁸ y un 15% de la población. En nuestro país, la primera Encuesta Nacional sobre la Discapacidad (ENDI),¹⁹ realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) en el período 2002-2003, basada en el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) de 2001,²⁰ estimó que la proporción de PCD ascendía a un 7,9% de la población. Más recientemente, el CNPV de 2010²¹ relevó un 12,9% de personas “con dificultades permanentes”. Ese número implica algo más de 5 millones de personas en todo el país.

15 Este aspecto se amplía en el siguiente punto, referido a los cambios en el marco jurídico.

16 Véase, por ejemplo, Agustina Palacios, ob. cit., 2008.

17 “Imagínese que injustamente le prohibieran salir a la calle. Todos los días enclaustrado en su casa [...]. Imagínese que sólo lo dejaran salir si pudiera juntar el dinero para taxis o tuviera un familiar con auto y con tiempo disponible [...]. *A ese arresto domiciliario está condenada la mayoría de los [...] discapacitados visuales y motores de los miembros inferiores* que viven en la Argentina. Los han encerrado la *falta de rampas* [...], vehículos que bloquean las pocas que hay, las *veredas rotas*, los *colectivos* con estribos a medio metro de altura, los *autos* [...]. Una reclusión que también sufren personas mayores, *acobardadas por el riesgo de una caída* a causa de los colectiveros que, incluso con vía libre, jamás se detienen a menos de un metro del cordón”. Extracto de nota periodística de Camps, Sibila, “Discapitados, con arresto domiciliario”, *Clarín*, 11 de noviembre de 2004, disponible en <www.sibilacamps.com/articulosdestacados/notas/discapacidad/arrestodomiciliario.html>. Agradecemos la cita a Graciela Martínez, directora de Discapacidad de la Municipalidad de Morón.

18 Carlos Acuña y otros, *Políticas sobre la discapacidad en la Argentina. El desafío de hacer realidad los derechos*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2010.

19 INDEC, *Encuesta Nacional de Discapacidad 2002-2003*.

20 INDEC, *Censo Nacional de Población y Vivienda 2001*.

21 INDEC, *Censo Nacional de Población y Vivienda 2010*

Para la Región Metropolitana de Buenos Aires, el CNPV de 2010 ha estimado un porcentaje algo menor, de 12,4%. De ese total, más del 80% presenta dificultades sensoriales (visuales-auditivas), en tanto que casi la mitad manifiesta dificultades motoras.²² Cabe señalar que la proporción de personas que presentan esas limitaciones está muy asociada a la pirámide demográfica, por lo que el envejecimiento progresivo redundará en un incremento de la proporción de PCD.

En lo que sigue, y sin que ello refleje más que un sesgo derivado de la formación de los autores, el foco de atención está concentrado en las limitaciones discapacitantes de la ciudad para personas afectadas en su movilidad física. Por tal razón, se hará un particular énfasis en los temas que hacen a la accesibilidad, ilustrando con ejemplos vinculados en general a las redes de transporte. Cabe destacar, por otra parte, que en el caso de las ciudades –en particular, las áreas metropolitanas– la accesibilidad física es una de las claves que permite el cumplimiento de otros derechos, tales como a la salud, la educación, el trabajo, la recreación, la justicia, entre otros, en tanto posibilita el acceso a los ámbitos físicos donde estos se desarrollan.

4. DISCAPACIDAD Y DESIGUALDAD EN LA ACCESIBILIDAD A MEDIOS DE TRANSPORTE

Las dificultades que afrontan las personas con discapacidad cambian radicalmente en espacios urbanos más lejanos y con peores servicios, típicamente ámbitos de vida de las personas más pobres. Por lo tanto, la crítica a la inequidad derivada de una ciudad discapacitante debe integrarse a la crítica a una ciudad social y territorialmente fraccionada y excluyente. Como ya señalamos, la discapacidad y la pobreza se potencian; y el territorio de los pobres concentra y multiplica las carencias, obstáculos y barreras para la integración de las PCD.

Al mismo tiempo, las necesidades que estos territorios deficitarios plantean a la población en general pueden invisibilizar las más específicas de las PCD de contar con espacios accesibles que incrementen su autonomía. En los mismos hogares donde ellas residen, la magnitud de las carencias puede conducir a una naturalización de la situación de discapacidad que impida la identificación de necesidades objeto de derechos específicos y la expresión de demandas para lograr su cumplimiento.

²² Los porcentajes superan el 100% dado que existen personas con más de una dificultad permanente.

Si bien no se cuenta con datos estadísticos o indicadores confiables, lo cual representa un déficit sobre el cual consideramos necesario avanzar, tal como veremos más adelante, en el caso particular de la Región Metropolitana de Buenos Aires los lugares más accesibles para las PCD están en sitios emblemáticos de los sectores sociales con mayores recursos de capital económico o simbólico. A modo ilustrativo, podemos mencionar algunos ejemplos:

- a) los *shopping centers*, ámbito de paseo y compra de sectores medios y altos, son los sitios más accesibles para personas con discapacidad motora;
- b) los recorridos de las líneas de colectivos que han incluido en mayor grado vehículos accesibles abarcan en primer término la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuyo nivel medio de ingresos y disponibilidad de recursos es nítidamente superior al resto de la Región Metropolitana.

Las PCD de menores recursos que residen en zonas más alejadas y con peores servicios son el grupo social más afectado.²³ A diferencia de los sectores medios, que cuentan con vehículos particulares o pueden contratar servicios de transporte privado con mayor frecuencia, para acercarse a las zonas donde se concentran los servicios sanitarios, educativos y otros, como las instalaciones judiciales y administrativas, los sectores de menores ingresos deben recurrir a las redes de transporte público, en especial a los colectivos. Al respecto, los testimonios recabados en varios municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires²⁴ informan que allí las empresas están en una situación mucho más deficitaria en cuanto a la adaptación del parque automotor a las necesidades de las PCD en comparación con las líneas reguladas por la provincia (que

23 La partición institucional de las metrópolis y la dificultad en la accesibilidad, la movilidad y la comunicación han sido relevadas por autores dedicados a distintas dimensiones de las barreras urbanas, entre otros, Lucio Kowarick, "Explotación urbana, luchas sociales y ciudadanía: retazos de nuestra historia reciente", *Estudios Sociológicos del Colegio de México*, XIV(42), México, 1996; Carlos A. de Mattos, "Transformación de las ciudades latinoamericanas. ¿Impactos de la globalización?", *Eure*, XXVIII(85), Santiago de Chile, 2002, pp. 5-10, y *Redes, nodos y ciudades: transformación de la metrópoli latinoamericana*, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2002; Michael Janoschka, "El nuevo modelo de ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización", *Eure*, XXVIII(85), Santiago de Chile, 2002; Manuel Herce Vallejo, *Sobre la movilidad en la ciudad*, Barcelona, Reverte, 2009.

24 Entrevistas en profundidad realizadas por este equipo en municipios del Gran Buenos Aires durante el año 2012.

atravesan más de un partido) y, sobre todo, por el Estado nacional, lo que estaría asociado a la menor capacidad institucional de los gobiernos municipales para materializar esa exigencia y un estándar técnico-económico y financiero inferior de las empresas.

En cuanto a la combinación con otros medios de transporte a escala metropolitana, la inspección visual que realizamos el primer semestre de 2013 de los cincuenta y siete accesos existentes en las dieciséis estaciones de la línea Sarmiento²⁵ nos ha permitido constatar que un 40% fueron adaptados y que todas las estaciones cuentan al menos con un acceso para personas con discapacidad motriz. Además, se ha verificado, a través de entrevistas con autoridades, que todas las remodelaciones que se están realizando o se han previsto están incorporando accesos que cumplen las normas pertinentes. El problema radica en otros aspectos: la falta de mantenimiento (ascensores que no funcionan, rampas en mal estado), las secuelas del vandalismo y los accesos bloqueados por vendedores ambulantes o personas en situación de calle. En aquellos casos, la cuestión no se cifra en la falta de normas adecuadas para la construcción o la readecuación, sino en otros aspectos, algunos dependientes de los prestadores del servicio ferroviario, y otros, del conjunto de la sociedad.²⁶ Tal como se expresa un ex gerente de Ferrocarriles Argentinos durante una entrevista:

[En las futuras obras ferroviarias, las necesidades de los] discapacitados se contemplan. Si las cosas se hacen como se debe, está todo contemplado: ascensores, rampas móviles...

Ahora, obviamente, como a todo, lo tenés que mantener: si de pronto se descompone el ascensor, o lo rompen... porque pasan las dos cosas.

Yo creo que de todos los ascensores de acceso para discapacitados que se instalaron en estaciones ferroviarias, no funciona ninguno.

25 Información primaria producida por el equipo de investigación.

26 En los últimos años, el rol del Estado respecto de los subsidios e inversión en materia de servicios públicos ha sufrido un marcado cambio de rumbo en relación con la política pública que predominó en la década de 1990. Sin embargo, los avances y desafíos pendientes son difíciles de evaluar todavía y, sobre todo, queda por definir si ese nuevo rol es coherente y responde a las necesidades y demandas sociales del presente. Un claro ejemplo son las medidas tomadas por el Estado nacional a partir del siniestro de Once, ocurrido el 22 de febrero de 2012, cuando un tren colisionó con los paragolpes de esa estación cabecera, con un resultado de cincuenta y un muertos y al menos setecientos tres heridos. Algunas discusiones al respecto están planteadas en CELS, *Informe 2013*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2013, p. 569. Agradecemos el aporte y la referencia a los profesionales del CELS.

Están instalados en diferentes líneas, en distintos puntos de la red ferroviaria del Gran Buenos Aires. Cuando anduvieron, anduvieron uno o dos meses y dejaron de andar. Depredación, vandalismo, falta de mantenimiento y abandono: [eso equivale a] costo.²⁷

Por último, en varios casos se ha detectado que la conectividad con las líneas de transporte local supone grandes dificultades, aunque se cuente con el apoyo de terceras personas (por ejemplo, dada la complejidad de los recorridos físicos entre los andenes y las dársenas de colectivos o las paradas de taxis).

A partir del análisis de Andrea Gutiérrez sobre la relación entre la expansión urbana de la Región Metropolitana de Buenos Aires y el desarrollo de su sistema de transporte público, se verifica la persistencia y profundización de antiguas desigualdades zonales.²⁸ Así, hacia fines de la primera década del siglo XXI, los ferrocarriles urbanos bonaerenses de las zonas sur y oeste transportaban mayor proporción de pasajeros que los de la zona norte, pero estos últimos ofrecían una tasa mayor de asientos/kilómetro: al histórico desfase entre centro y periferia se sumaría, más recientemente, una diferenciación entre ejes. Considerando que al menos durante los últimos veinte años la red de transporte –con una congestión agravada por el sobre desarrollo del transporte automotor individual y una deficiencia generalizada en los indicadores de calidad– no siguió el ritmo de crecimiento general de las urbanizaciones en la periferia de Buenos Aires, Gutiérrez verificó “correspondencias entre estos vacíos de oferta de transporte público y motorización individual y las expresiones espaciales de la pobreza. La red guarda relación directa con la densidad de población e indirecta con la pobreza”.²⁹ En esa línea, los municipios con mayor porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI)³⁰ generalmente reciben menor cobertura y una peor prestación: las opciones disponibles para los habitantes de las zonas intersticiales están limitadas por la escasez de opciones o las dificultades en la accesibilidad. Vale destacar que, según los resultados de la Investigación de Transporte Urbano Público de Buenos Aires realizada por la Secretaría de Transporte de la Nación,³¹ los

27 Entrevista a ex gerente de Ferrocarriles Argentinos.

28 Andrea Gutiérrez, “Los desplazamientos motorizados y el esparcimiento urbano ilimitado”, en *Encuentro Megapolis, transportes y movi- lidades*, Confrontaciones, 2008, p. 10, disponible en <www.megapole.org/IMG/pdf/BuenosAires_Gutierrez_PMG948js_E.pdf>.

29 Íd.

30 Para una definición metodológica de necesidades básicas insatisfechas, véase el sitio del Indec, <www.indec.mecon.ar>.

31 Secretaría de Transporte de la Nación Argentina, *Investigación de Transporte Urbano Público de Buenos Aires (INTRUPUBA)*, 2006.

pasajeros de todas las líneas ferroviarias metropolitanas sumaban al viaje en tren un promedio de aproximadamente diez cuabras diarias a pie.

Desde la década de 1990, a los servicios de transporte existentes (los subterráneos y los ferrocarriles, tradicionalmente públicos pero eventualmente concesionados; los colectivos y, en menor medida, los taxis) se sumaron modos alternativos –entre los que se puede destacar los remises y las combis– que se presentan como complementarios de esa oferta, al proponer una amplia variedad en términos de capacidad, tarifas, tecnología, recorridos y legalidad: según la especialista en transporte Susana Kralich, esta reconfiguración obedeció,

fundamentalmente, a la combinación del deterioro de las prestaciones tradicionales, la inaccesibilidad (geográfica, horaria, económica, social, etc.) y la inseguridad urbana [...], factores a los que se agregan los impactos producidos por los procesos de flexibilización laboral, aumento del desempleo, reproducción del trabajo informal y las tendencias hacia la terciarización y el cuentapropismo, que explican la notable incidencia de ilegalidad y pseudolegalidad que los caracteriza.³²

La capacidad de elección entre distintos medios de transporte es en muchos casos una variable inexistente, o al menos más limitada, en contextos socioeconómicos como los de las periferias urbanas, conclusión razonablemente extensible a la mayoría de las ciudades latinoamericanas.

En línea con los estudios que estipulan una vinculación entre las carencias materiales y territoriales,³³ las capacidades de movilidad y la inclusión social,³⁴ indicadores tales como la variedad de la oferta, la calidad de la infraestructura disponible, la frecuencia de los recorridos y la adecuación del material rodante a las normativas más recientes parecen demostrar que existe una asociación entre la marginalidad sociourbanística y la precaria accesibilidad al transporte.

La concentración de las obras de infraestructura y de reconfiguraciones arquitectónicas en zonas comparativamente consolidadas y/o densas es una

32 Susana Kralich, “Procesos de urbanización y movilidad cotidiana en la ciudad posfordista. El caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires”, ponencia presentada en las X Jornadas Argentinas de Estudios de Población, San Fernando del Valle de Catamarca, 4-6 de noviembre de 2009.

33 Denis Merklen, *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*, 2ª ed., Buenos Aires, Gorla, 2010.

34 Ana María Liberali, Sonia Vidal-Koppmann y Martín Orduna (dirs.), *Movilidad y pobreza: una prioridad para el Área Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires, CETAM-FADU-UBA, 2012.

tendencia corroborada por autores argentinos dedicados al análisis del transporte metropolitano.³⁵ Esta situación ha reforzado asimetrías históricas,³⁶ ampliando antiguas brechas inter- e intrajurisdiccionales en múltiples variables sociales. La relación entre distancias, calidad del servicio y nivel socioeconómico promedio de zonas periféricas ha sido problematizada desde hace ya más de una década.³⁷

Una revisión bibliográfica sobre los estudios geográficos dedicados a la exclusión social y la movilidad en la Región Metropolitana de Buenos Aires durante los últimos años realizada por Ricardo Apaolaza³⁸ subraya los consensos efectivamente existentes sobre la materia, destacando asimismo la rareza de los enfoques en que se fusionen ambas dimensiones. Efectivamente, en los estudios sobre exclusión social y pobreza se identifica una creciente preocupación respecto de la movilidad y el transporte público (incorporados de modo explícito como componentes del “derecho a la ciudad”): algunos de los enfoques más complejos trascienden la mera asociación causal entre una movilidad limitada y condiciones socioeconómicas endebles para considerar las privaciones diferenciales de accesibilidad a determinados bienes, recursos o ámbitos de la ciudad como brechas en la consecución extendida de oportunidades igualitarias. En esa línea de contextualización territorial –que incluye al transporte, pero también lo excede–, Andrea Gutiérrez demostró la movilidad vulnerable (en tanto práctica social que condensa deseos, necesidades y capa-

35 Véanse Susana Kralich, “El transporte urbano entre la globalización y la fragmentación. El caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires”, *Eure*, XXIV(71), Santiago de Chile, 1998; Susana Kralich, “Transporte urbano, accesibilidad y situación socioeconómica en los partidos del Gran Buenos Aires”, ponencia presentada en la I Reunión Anual sobre Pobreza y Distribución del Ingreso, Buenos Aires, 29-30 de junio de 2000, y Susana Kralich y Alberto Müller, “Movilidad y cambios socioeconómicos: el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires en las tres últimas décadas”, ponencia presentada en el XV Congreso Latinoamericano de Transporte Público, Buenos Aires, 2009.

36 Luis Ainstein, *Asimetrías urbanas. Ineficiencia e inequidad en las condiciones sociales de acceso a servicios de saneamiento y transporte en el Aglomerado Urbano de Buenos Aires*, Buenos Aires, FADU-Nobuko, 2007.

37 Susana Kralich, “Incidencia de los gastos de transporte sobre el bolsillo del asalariado. El caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires”, ponencia presentada en el V Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo, Buenos Aires, 1-3 de agosto de 2001.

38 Ricardo Apaolaza, “La movilidad cotidiana y la exclusión social en las ciudades latinoamericanas. Un acercamiento a partir del debate en la región metropolitana de Buenos Aires”, ponencia presentada en el II Congreso Uruguayo de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 2013.

ciudades) de la población “más pobre, expulsada hacia zonas con problemas ambientales (contaminación, inundaciones, etc.), carentes de infraestructura y servicios (de transporte inclusive), y con ferrocarriles abandonados en los noventa o deteriorados”.³⁹ La autora propone abordar la movilidad ya no desde el enfoque tradicional de conexión entre lugares, sino como mediación entre necesidades y servicios intersectoriales.

A efectos de ampliar la información para este artículo, en el mes de noviembre de 2013 realizamos una serie de entrevistas a PCD que asisten a centros de salud municipales en partidos de la zona oeste de la Región Metropolitana de Buenos Aires (Morón, Merlo y Moreno). Los principales emergentes –con matices profundizados en las zonas más periféricas– ilustran una escasísima adaptación del transporte público, una dependencia casi absoluta respecto de la utilización de taxis y remises, distancias relativamente amplias (para el municipio de Merlo, por ejemplo, el promedio se aproxima a un total de 8 kilómetros recorridos entre ida y regreso entre el hospital y el hogar) para llegar a instituciones que prestan servicios con grados importantes de imprevisibilidad –turnos suspendidos, guardias desbordadas, etc.–, así como un desconocimiento casi universal acerca de los derechos vigentes en la materia. Esto último tiene una importancia extraordinaria, ya que se tienden a naturalizar dificultades y limitaciones, lo que reduce las demandas hacia el resto de la sociedad y el Estado.

De manera muy notoria, para los segmentos etarios avanzados salir del hogar representa un evento relativamente extraordinario. En las salidas que en efecto se realizan, se mencionan la importancia de obstáculos urbanos evidentes y, en algunos casos, insalvables (calles de tierra; zanjas; colectivos lejanos, poco frecuentes, no adaptados y/o llenos; etc.).

Los expertos en materia de discapacidad Carlos Eroles y Hugo Fiamberti⁴⁰ realizaron un diagnóstico en el que las ONG que trabajan sobre problemáticas de las PCD denunciaron la falta de cumplimiento de las disposiciones existentes; así, se enumeran faltas en el cumplimiento del art. 75, inc. 23 de la Constitución nacional, de la Ley 24 314⁴¹ y sus decretos reglamentarios, y –específicamente con relación al transporte, ámbito en el cual, según el Inadi (2012),⁴²

39 Andrea Gutiérrez, “La movilidad de la metrópolis desigual: el viaje a la salud pública y gratuita en la periferia de Buenos Aires”, ponencia presentada en el XII Encuentro de Geógrafos de América Latina, Montevideo, 2009, p. 1.

40 Carlos Eroles y Hugo Fiamberti, *Los derechos de las personas con discapacidad. Análisis de las convenciones internacionales y de la legislación vigente que los garantizan*, Buenos Aires, Eudeba, 2013.

41 Ley 24 314, disponible en <www.infoleg.gob.ar>.

42 Pedro Mouratán y Julia Contreras, *Discapacidad y no discriminación*, 1ª ed., Buenos Aires, Inadi, 2012.

se registra un 24% de los eventos discriminatorios hacia PCD– la transgresión del Decreto 38/04, promotor de la gratuidad del transporte colectivo terrestre para quienes posean un certificado de discapacidad, fuertemente resistido por empresas del sector. El incremento absoluto y relativo de los recursos económicos destinados a subsidiar el transporte público (automotor y ferroviario), asimismo, no sería correlato de un aumento destacable en la accesibilidad al sistema.

La construcción de una ciudad que reconozca y dé cabal respuesta a las necesidades de las PCD insoslayablemente debe incluir una visión de ciudad y de ciudadanía que contemple la inequidad social y su expresión territorial, y contribuya a mejorar la justicia en la asignación de recursos, de modo tal que las acciones que se desarrollen alcancen en sus efectos a las PCD con menores recursos económicos, sociales y culturales.

5. LEGALIDAD VERSUS IMPERIO DE LA LEY

Tal como se mencionó más arriba, en el año 2000 se promulgó la Ley 25 280, que incorporó a la legislación argentina la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. Pocos años después, en 2008, se aprobó la Ley 26 378 referida a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo de la ONU. Uno de los ocho principios generales de esta última es el derecho a la accesibilidad.⁴³ Tal como se ha adelantado, para generar una ciudad accesible se requiere que los distintos elementos que constituyen el entorno de dispositivos, servicios y espacio construido⁴⁴ habilite a todas las personas –incluyendo las PCD– a habitar, trabajar, educarse y realizar todas las actividades que permitan su desarrollo humano con el mayor grado de libertad y autonomía.

Ahora bien, hay leyes que formalizan procedimientos, conductas y/o valores que, con mayor o menor grado, ya se habían instalado en la comunidad,

43 Art. 3º, inc. f.

44 Para una síntesis de la secuencia temporal en la ampliación de los alcances del concepto de “accesibilidad”, véanse, de Moira Liljesthröm y Federico Robert, “Accesibilidad física. Surgimiento y evolución de la noción en el contexto internacional”, en *Actas del III Congreso Iberoamericano de Ambiente y Calidad de Vida*, San Fernando del Valle de Catamarca, 25-29 de septiembre de 2006, y “La construcción de la accesibilidad en la Ciudad de Buenos Aires”, en *Debates sobre Ciudad y Territorio. Los aportes del CIHAM*, Buenos Aires, Centro de Investigación Hábitat y Municipio (CIHaM), Nobuko, 2010.

como la del divorcio, en la década de 1980, o la de matrimonio igualitario, aprobada en 2010. En otros casos, las leyes que se discuten y, eventualmente, se aprueban tienden a sancionar nuevos procedimientos, conductas o valores en la sociedad civil o en el aparato estatal mismo, cuyo proceso de integración efectiva en las personas e instituciones puede requerir lapsos muy disímiles, o incluso permanecer en el limbo de las tantas leyes sancionadas sin ejecución efectiva, tal como parecen implicar las siguientes consideraciones.

En relación con la accesibilidad, la Ley 24 314 del año 1984, modificatoria de la Ley 22 431⁴⁵ de 1981 (que instituyó el Sistema de Protección Integral de los Discapacitados), contenía lineamientos, definiciones y metas ambiciosas. Esta ley estableció, en su art. 20,

la prioridad de la supresión de barreras físicas en los ámbitos urbanos arquitectónicos que se realicen o en los existentes que remodelen o sustituyan en forma total o parcial sus elementos constitutivos con el fin de lograr la accesibilidad para las personas con movilidad reducida.⁴⁶

En dicho instrumento, la accesibilidad se conceptualizaba en relación con “la posibilidad de las personas con movilidad reducida de gozar de las adecuadas condiciones de seguridad y autonomía como elemento primordial para el desarrollo de las actividades de la vida diaria sin restricciones derivadas del ámbito físico urbano, arquitectónico o del transporte”,⁴⁷ y se incorporaba, además, el concepto de diseño universal en los siguientes términos:

Por “diseño universal” se entenderá el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado.⁴⁸

Para lograr esos objetivos, la ley estableció criterios en procura de suprimir las barreras físicas urbanas en itinerarios peatonales “en todo su recorrido”, en escaleras y rampas; en parques, jardines y espacios públicos, estacionamientos, obras en la vía pública, edificios públicos y privados; transportes terrestres, aéreos y acuáticos, entre otros elementos. Para las barreras urbanas, estableció que

45 Ley 22 431, disponible en <www.infoleg.gob.ar>.

46 Ley 24 314, disponible en <www.infoleg.gob.ar>.

47 Íd.

48 Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, art. 2°.

“las adecuaciones a realizar no podrán exceder un plazo de tres (3) años desde la fecha de la presente ley”.⁴⁹ Las adecuaciones en el transporte público debían ejecutarse en el lapso de un año a partir de la reglamentación de la ley.⁵⁰

En 1997, a través del Decreto 914⁵¹ se reglamentaron los arts. 20-22 de la Ley 22 431 modificados por la Ley 24 314. Entre sus considerandos se plantea que procede que los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal)⁵² den mayor impulso a la actividad. En su articulado se incluye la exigibilidad de cumplimiento de las normas en los proyectos, y se crea un Comité de Asesoramiento y Contralor de su cumplimiento, integrado por la Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas Discapacitadas, la Comisión Nacional de Regulación del Transporte y el Centro de Investigación en Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas y en el Transporte (CIBAUT) de la FADU-UBA. Asimismo, se invita a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires a adherir a esa reglamentación. El decreto incorpora una cantidad significativa de especificaciones técnicas a considerar en veredas, accesos, estacionamientos, mobiliario urbano, edificios públicos y privados que –de cumplirse– mejorarían de manera significativa la accesibilidad de las PCD con distintos tipos de dificultad (motora, sensorial, etc.).

En cuanto a metas, cabe citar el art. 22, en el que se planteaban porcentajes crecientes de vehículos adaptados en los medios de transporte, desde un 20% en el año 1998 hasta un 100% en el 2002; en el caso del transporte subterráneo, ferroviario y aéreo, debían ser completados en un lapso de tres años (es decir, en el año 2000).

49 Ley 24 314, art. 2°.

50 El art. 3° establecía la invitación a las provincias a adherir a esta ley o incorporar su contenido en sus respectivas normativas. La estructura de competencias en nuestro sistema federal de gobierno genera una coexistencia de responsabilidades a escala urbana en materia de prestación y regulación de servicios, normas edilicias y capacidades de gestión que es de particular complejidad, y llega posiblemente a su máximo nivel en el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Al respecto, la convención de la ONU establece, en el art. 4°, inc. 5, que los Estados organizados de modo federal están igualmente obligados a cumplir todas las disposiciones sin limitación o excepción alguna.

51 El Decreto 914/97 está disponible en <www.infoleg.gob.ar>. El Decreto 467/98 incorporó algunos ajustes técnicos, manteniendo las mismas metas temporales.

52 Para un análisis de la legislación en la CABA, véase Moira Liljeström y Federico Robert, *La construcción social del concepto de accesibilidad urbana. El marco internacional*, Buenos Aires, Centro de Investigación Hábitat y Municipio (CIHAM), 2005.

En 2007, la entonces Comisión Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas⁵³ dictó la Resolución CNAIPD 94/07, que puso en vigencia el Plan Nacional de Accesibilidad (PNA). Entre sus considerandos se expresaba que el tiempo transcurrido desde la promulgación de la Ley 22 431 y normas provinciales en la materia “ha demostrado que no todas las provincias han adherido a sus postulados ni su cumplimiento ha sido efectivo a la fecha”.⁵⁴ Lo que confirma la brecha entre la aprobación formal de normas y su capacidad de regular conductas sociales e institucionales.

El Plan afirmaba centrarse en un proceso de cambio con base comunitaria, y era concebido como un

marco estratégico para promover y dar coherencia a las acciones que las Gestiones de Gobierno, conjuntamente con otras administraciones y entidades públicas o privadas, han de realizar con el objetivo común de suprimir barreras e implantar el denominado Diseño Universal.⁵⁵

Su texto reconoce, por una parte, “la dispersión de competencias entre las distintas administraciones” y, por la otra, la complejidad del escenario social para lograr la generalización de la accesibilidad, lo que depende de muchos agentes públicos y privados. Así, apelaba a la concertación de acciones “para lograr un verdadero éxito”.

En línea con las principales ideas de este artículo, deseamos resaltar, en particular, que el Plan establece la necesidad de un seguimiento y evaluación en los siguientes términos:

El seguimiento y evaluación del PNA es un conjunto de procesos que deben permitir verificar la efectiva realización de las acciones previstas [...], debe permitir constatar, medir y valorar las acciones realizadas y sus efectos, posibilitando la realización de un balance para su redirección y la realización de los ajustes necesarios para la consecución de los objetivos planteados.

53 Con posterioridad, por medio del Decreto 806/2011, esta comisión incorporó su denominación actual: Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas con Discapacidad (Conadis).

54 Resolución CNAIPD 94/07. Puesta en vigencia del Plan Nacional de Accesibilidad, disponible en <www.infoleg.gob.ar>.

55 Plan Nacional de Accesibilidad, 2007.

El propósito general del Plan es “analizar, comparar y reelaborar las legislaciones provinciales y municipales, y redactar y presentar ante las autoridades legislativas Planes Provinciales y Municipales de Accesibilidad” en todo el territorio nacional, en conformidad con la Ley 24 314 y sus reglamentaciones. En este sentido, se buscaría en primera instancia estandarizar las soluciones normativas.

En la Argentina, todos los niveles jurisdiccionales –municipios, provincias y Nación– intervienen en el ordenamiento territorial mediante obras públicas y regulaciones sectoriales, en particular las del transporte interjurisdiccional, pero es a escala municipal donde están situadas las principales competencias de aprobación del planeamiento, ejecución y control urbanísticos, y es ese también el escenario físico de aplicación de las disposiciones.⁵⁶

Teniendo en cuenta este marco jurídico general, en cada municipio el Plan evaluaría el nivel de barreras físicas y definiría las acciones necesarias para adaptarlo, valorizaría y propondría planes y etapas de ejecución, daría prioridad a la existencia de itinerarios accesibles, y establecería además “metas temporales parciales y totales”.

El Plan también incluye acciones de capacitación a realizarse en distintos municipios, más una serie de conceptos útiles para homogeneizar el tratamiento del tema e instrumentos para diseñar un Plan Municipal de Accesibilidad.

En cuanto a la realidad material de nuestras ciudades, es interesante destacar que en su punto 9, referido a la normativa nacional, provincial y municipal, el Plan reconoce que las metas del Decreto 498 de eliminar barreras arquitectónicas, urbanísticas y de transporte en diez años no sólo no se habían cumplido, sino que “transcurrido el lapso casi nada se había realizado”.

En un abordaje multidisciplinario compilado por el politólogo Carlos Acuña,⁵⁷ se ha abarcado y sistematizado la evolución y situación actual del marco legal e institucional argentino relacionado con el campo de la discapacidad, concentrándose en el nivel nacional: es un trabajo de bastante actualidad que trata un amplio rango de temas. Sobre la base de ese análisis, complementado con el testimonio de dirigentes de organizaciones de la sociedad civil que trabajan diferentes aspectos relacionados con la discapacidad, el análisis estable-

56 Al respecto, Maximiliano Velázquez aporta un interesante análisis sobre la pluriagencialidad en los tres niveles de gestión administrativa del Estado en relación con el transporte público de la Región Metropolitana y realiza algunas propuestas sobre niveles de gestión, planificación y mejoras en la materia. Véase Maximiliano Velázquez, “El derecho a la movilidad urbana en un contexto de pluriagencialidad metropolitana”, en CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2013*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2013, p. 586.

57 Carlos Acuña y otros, *Políticas sobre la discapacidad en la Argentina*, ob. cit.

ce que, si bien existe un marco legal amplio y comprensivo, este caso merece la adjudicación del concepto de “ficción ciudadana” utilizado por otros autores, como Víctor Abramovich y Laura Pautassi,⁵⁸ que referencian una situación de derechos establecidos en la legislación que en la realidad no se aplican.

Si a ello se suman lo expresado en diversos encuentros de divulgación de la Ley 26 378 por parte de autoridades nacionales (Conadis) y de la provincia de Buenos Aires (Coprodís), y el resultado de consultas ad hoc realizadas por este equipo a autoridades en varios municipios, puede sostenerse que nuestro país está en una etapa muy inicial, de exasperantemente lenta integración del nuevo marco jurídico a las conductas sociales,⁵⁹ un proceso no exento de dificultades cuya efectiva incorporación requerirá un esfuerzo sostenido a largo plazo por parte de todas las personas, grupos o instituciones con interés legítimo en el tema.

Aun en el plano contencioso de la justicia, que en principio debería ser el primer ámbito donde las nuevas instituciones legales construyen legitimidad a partir de los fallos ajustados a derecho, algunas sentencias no se cumplen. En 1998 el CELS patrocinó a una docente con una incapacidad motora que habitualmente utilizaba la línea de ferrocarril Mitre. A través de la presentación de un amparo se denunció que

la colocación de molinetes y de máquinas expendedoras violaba la Ley 24 314, de Accesibilidad de Personas con Movilidad Reducida, ya que implicaba modificaciones en el ámbito físico urbano que empeoraban las condiciones de accesibilidad. La Comisión de Regulación de Transporte era responsable por la falta de control sobre las obras implementadas por la empresa, y por no haber sancionado la colocación de esos obstáculos prohibidos por la ley.⁶⁰

58 Víctor Abramovich y Laura Pautassi, “Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos”, ponencia presentada en el seminario “Los Derechos Humanos y las Políticas Públicas para Enfrentar la Pobreza y la Desigualdad”, Buenos Aires, Unesco - Secretaría de Derechos Humanos - Universidad Nacional Tres de Febrero, 12-13 de diciembre de 2006.

59 De acuerdo con lo expresado por la magíster Silvia Bersanelli, titular del Observatorio de la Discapacidad, uno de los factores por los cuales la normativa no se cumple es que carece de penalidades (Silvia Bersanelli, “Hacia la plena participación e inclusión en la sociedad”, ponencia presentada en las I Jornadas de Ciencias Sociales y Discapacidad, Programa Universidad, Discapacidad e Igualdad de Oportunidades, Facultad de Ciencias Sociales, 21-25 de noviembre de 2011).

60 CELS, *La lucha por el derecho*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008, p. 221.

Tanto en primera como en segunda instancia, la justicia hizo lugar al reclamo y en septiembre de 2000 la Corte Suprema de Justicia de la Nación lo confirmó. Sin embargo, a pesar de que la sentencia estaba firme, no se realizaron las reformas correspondientes.⁶¹

Ahora bien, tal como referíamos más arriba, para que un conjunto de conductas se incorpore como práctica tanto estatal como social, resulta necesario que el conjunto de la comunidad las internalice como algo natural, esperable, exigible. Entre las muchas herramientas que habrán de movilizarse en pro de este objetivo, una imprescindible es aumentar la visibilidad sobre la injusticia de un territorio urbano que restringe la libertad, o incluso encierra a muchas personas en límites tan estrechos como una habitación o una vivienda, y promover la aplicación de recursos para modificar la realidad cultural y física de nuestras ciudades.

6. LA MEDICIÓN COMO ESCENARIO PARA AUMENTAR LA VISIBILIZACIÓN DEL TEMA Y PROMOVER SU INSTALACIÓN EN LA AGENDA LOCAL

La construcción de una ciudad más justa y equitativa para las PCD no sólo requiere imprescindibles y estratégicos ajustes institucionales –señalados por Carlos Acuña en la obra antes citada–,⁶² sino, además, la identificación, acumulación y aplicación de recursos de distinto orden que aporten a su viabilidad en nuestra sociedad para concientizarla y que promuevan el compromiso comunitario para reducir la discriminación y la desigualdad de oportunidades.

Al respecto, la misma Ley 26 378 que aprobó la Convención de la ONU establece en su art. 8 la obligación de los Estados de adoptar medidas “inmediatas y efectivas” para sensibilizar a la sociedad, tales como campañas específicas, y fomento de actitudes respetuosas hacia las PCD a través del sistema educativo, los medios de comunicación, etc.

En relación con la accesibilidad, el art. 9 obliga a los Estados partes a asegurar el acceso para las PCD, en igualdad de condiciones con el resto de la población, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones (edificios, vía pública, transporte, escuelas, viviendas, instalaciones de salud y lugares de trabajo). Asimismo obliga a establecer y supervisar la aplicación de normas mínimas y directrices sobre accesibilidad en los ámbitos público y

61 Agradecemos la información provista por profesionales del CELS.

62 Carlos Acuña y otros, *Políticas sobre la discapacidad en la Argentina*, ob. cit., p. 48.

privado, entre otros aspectos. El art. 20 refiere además a los distintos apoyos necesarios para garantizar la movilidad personal.

Por su parte, la Convención Interamericana aprobada por la Ley 25 280 obliga a los Estados en su art. III a adoptar medidas legislativas, sociales y de cualquier otra índole para que los edificios, vehículos e instalaciones que se fabriquen o establezcan en sus territorios faciliten la accesibilidad, transporte y comunicación, y a eliminar, en la medida de lo posible, obstáculos arquitectónicos, de transporte y de comunicaciones para facilitar su uso por parte de las PCD.

Un tercer instrumento internacional aprobado en esta década es el Programa de Acción para el Decenio de las Américas por los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad (2006-2016) (PAD), cuyo objetivo explícito fue contar con una herramienta más operativa y movilizadora de políticas en los países signatarios de la Convención Interamericana citada más arriba. Por medio del PAD se establecieron nueve objetivos prioritarios –uno de los cuales se refiere a la accesibilidad–, se identificaron noventa y una acciones críticas para alcanzarlos y se fijaron distintas estrategias para su puesta en marcha.

En todos esos instrumentos se establece la presentación de informes periódicos sobre su cumplimiento, para su evaluación por instancias propias de cada uno de los tratados y acuerdos. El proceso de construcción de esos informes, en la medida en que incorpore instancias participativas con la comunidad, tiene el potencial de instaurarse como un recurso adicional para visibilizar la situación de las personas con discapacidad y contribuir a su mejoramiento.

En este último sentido, la obligación asumida por nuestro país de presentar informes periódicos que muestren los avances en la efectivización de los derechos para las PCD implicará el necesario desarrollo de capacidades estatales para el registro de acciones u omisiones. A efectos de contar con un marco de monitoreo de dichos avances, estancamientos o eventuales retrocesos, algunos de los documentos de trabajo preparados por organismos internacionales están planteando la necesidad de aplicar indicadores y señales de progreso.

El establecimiento y uso generalizado de dichos indicadores en distintos ámbitos de la vida social permite acotar y organizar la discusión sobre derechos, deberes, obligaciones, e incluso caracterizar el estado de la situación de un escenario social. Esa adopción consensuada es en sí misma un “indicador” de cierto grado de institucionalización del proceso de construcción de la agenda de temas prioritarios, es decir, la construcción social de un campo de interacción y de sus reglas de juego.

Hasta el presente, el contenido de la información producida por la Argentina para dar cumplimiento a cada una de esas convenciones⁶³ se ha

63 A las que debe adicionarse el PAD (cit.).

concentrado en describir acciones producidas por el Estado nacional.⁶⁴ Ahora bien, atento al carácter federal y la distribución de incumbencias entre Nación, Estados provinciales y municipios, en un futuro debería ser el Poder Ejecutivo nacional el encargado del diseño y puesta en marcha de acuerdos y mecanismos para producir y sistematizar datos desagregados a escala provincial y municipal, referidos a la responsabilidad de cada esfera de gobierno.

En este escenario, la puesta en marcha de dispositivos y la práctica misma de la medición que se deberá generar a escala local, es decir, en el nivel jurisdiccional de mayor cercanía con la población, será simultáneamente una oportunidad y un desafío para las instituciones municipales, y podría convertirse en una de las actividades permanentes de los Consejos Municipales de Discapacidad que se están constituyendo en distintos lugares del país.⁶⁵ Si esto se encara de manera participativa, progresiva y consistente, puede constituir una herramienta muy importante para la visibilización de la problemática de las PCD en relación con las barreras físicas y culturales en el territorio y en la sociedad y, a la vez, desplegar un interesante ámbito de articulación entre el gobierno municipal, las PCD y sus organizaciones para lograr una ciudad más inclusiva. Si el proceso periódico de producción de informes, en cambio, se limita a ser un cumplimiento formal, podría seguir el camino de tantos diagnósticos y planificaciones archivados, sin pena ni gloria, en bibliotecas o a lo sumo en recomendaciones internacionales discutidas en ámbitos especializados cada cuatro años. El camino efectivo que se abra y recorra dependerá del grado real de compromiso de las autoridades locales y del protagonismo permanente de las organizaciones de PCD. Las obligaciones internacionales del Estado podrían, dentro de este marco, ser una palanca para viabilizar e institucionalizar la medición y el monitoreo.

A efectos de promover la puesta en marcha de una política de efectivización del derecho a la ciudad para las PCD, en particular para aquellas con menor disponibilidad y menor acceso a recursos, sería sumamente útil construir, en cada nivel jurisdiccional (nación, provincias, municipios), planes que contengan metas físicas y presupuestarias, con resultados esperados en el tiempo y en el territorio, tal como de algún modo se preveía que surgirían del diseño de

64 Consideramos aquí los informes iniciales (generados por cada Estado nacional entre 2010 y 2011) con relación al Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la aplicación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de la ONU.

65 De acuerdo con lo informado por una representante del Consejo Federal de la Discapacidad, en Silvia Bersanelli, ob. cit..

los Planes de Accesibilidad, y datos confiables que alimenten indicadores válidos con un adecuado nivel de desagregación territorial (por partido, localidad o barrio). Si bien hay particularidades locales que requerirán indicadores específicos, no generalizables, es deseable que la mayor proporción posible de dichos indicadores sea agregable a distintos niveles territoriales y compatible con aquellos que finalmente se definan por parte de los organismos internacionales, actualmente en elaboración.

7. LA CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES PARA MEDIR DERECHOS PARA LAS PCD: SU ESTADO DE AVANCE EN LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

En términos más generales, refiriéndose a la medición de los derechos económicos, sociales y culturales, la especialista Laura Pautassi⁶⁶ plantea que ese proceso es un campo en construcción: si bien existen antecedentes internacionales, es necesario mejorarlos e incorporar nuevos instrumentos.

Esa apreciación es válida también para el caso de los derechos establecidos en las convenciones referidas a las PCD: el camino hacia una posible medición está recién en sus inicios. Por ahora se está intentando homogeneizar los formatos y contenidos de los informes periódicos con el objetivo de que a largo plazo confluyan en un único modelo para comunicar el grado de cumplimiento de las convenciones.⁶⁷ En este sentido, Robert y Liljesthröm⁶⁸ han informado el desarrollo de reuniones de trabajo entre la OEA y la ONU a efectos de una eventual armonización metodológica de la estructura de los informes.⁶⁹

En cuanto a la producción de indicadores relacionados con la medición de los avances en el cumplimiento de lo prescripto en la norma, la OEA parece haberse adelantado en la conceptualización y producción de material sobre el tema.⁷⁰ Ello se ha plasmado en varios trabajos metodológicos en los que se han definido criterios para el diseño de indicadores.

66 Víctor Abramovich y otros, *La medición de los derechos en las políticas sociales*, Buenos Aires, Editorial del Puerto, 2010.

67 En el caso de la OEA, la convención y el Plan de Acción de la Década.

68 Moira Liljesthröm y Federico Robert, "Los tratados internacionales y la medición de su aplicación. Algunas consideraciones para la cuestión de la accesibilidad", en *XXVI Jornadas de Investigación y VIII Encuentro Regional SI + PI Proyecto Integrar*, Buenos Aires, Aulas y Andamios, 2013.

69 Íd.

70 OEA, "Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales", 2008.

Entre varios aspectos que se han acordado, merecen mencionarse las definiciones sobre tipos de indicadores (estructurales, de proceso y de resultados), y la diferenciación entre metas ideales y metas posibles en plazos a determinar por cada gobierno. Esto último implicaría la fijación de un patrón de medida que permitiría no sólo registrar el sentido de los cambios y apreciar su adecuación a los objetivos, sino además apreciar y calificar el ritmo de cumplimiento en comparación con lo pautado.

Esa actividad culminó en el año 2012 con una propuesta de estructura de informe de cumplimiento del PAD y la Convención Interamericana remitido a los distintos países. Dicha propuesta incluye, entre muchos otros elementos, una solicitud para la determinación de las metas posibles hasta 2015 y la puesta a consideración de un primer conjunto de indicadores para los temas que se han establecido como principales,⁷¹ a efectos de que se informe sobre la viabilidad de su aplicación. Se requieren además propuestas para su eventual modificación, reemplazo o ampliación.

El análisis de viabilidad solicitado sobre los indicadores se refiere, en general, a los siguientes aspectos:

- La disponibilidad de información confiable, segura y permanente para alimentar el indicador.
- La existencia de recursos técnicos y humanos, para recopilar y procesar la información.
- La presencia de instituciones con capacidad de recibir y procesar los datos que den sustentabilidad a la medición periódica.
- La existencia de recursos financieros para solventar la medición del indicador, así como el desarrollo de estudios y la generación de información que fuese necesaria.

Finalmente, el documento inquiriere sobre la existencia actual de información para alimentar el indicador propuesto.

A efectos de una apreciación general sobre la naturaleza de los indicadores remitidos para su consideración, a continuación se sintetiza la cantidad de metas que cada país debería definir para cada una de las líneas de acción y la cantidad de indicadores previstos.

71 Para cuestiones consideradas menores no se han producido metas e indicadores.

Líneas de acción	Cantidad de metas	Cantidad de indicadores
Accesibilidad	4	10
Educación	6	16
Empleo	6	16
Participación política	5	8
Salud	6	15
Sensibilización de la sociedad	4	6
Total	31	71

Como puede apreciarse, los indicadores específicos sobre accesibilidad son 10 (asociados a 4 metas). Las metas refieren a la existencia de normas que garanticen el efectivo acceso seguro a los distintos inmuebles y medios de transporte, la participación de las organizaciones de discapacitados en la elaboración, seguimiento y evaluación de las políticas y medidas nacionales o federales en la materia, y la existencia de mecanismos administrativos y judiciales para que las PCD puedan exigir el cumplimiento de la normativa sobre accesibilidad y diseño universal. Los indicadores han sido diseñados para establecer grados de aproximación a la meta.

Debe tenerse en cuenta que muchos de los indicadores que se refieren a la efectivización de otros derechos, como la educación, el empleo o la salud, deben estar sustentados por un territorio accesible, de modo que las características del espacio urbano y, en particular, de los medios de transporte –consideradas las distancias, complejidad interjurisdiccional y escasa articulación intermodal de la Región Metropolitana de Buenos Aires– son críticas.

En cuanto a la situación efectiva de accesibilidad, en 2012 la Conadis remitió solicitudes de información a distintos organismos del Estado nacional, cuyos resultados podrían brindar una primera apreciación, aun con las limitaciones del alcance institucional y territorial. A la fecha no se cuenta con relevamientos sistemáticos provinciales o municipales. Esta descripción confirma que la aplicación de indicadores para conocer la situación efectiva de cumplimiento de derechos en cuanto a accesibilidad de las PCD es muy incipiente y casi experimental.

En este marco, pueden suponerse plazos bastante extensos para determinar y poner en marcha indicadores fiables y representativos sobre la realidad urbana a nivel nacional que sean comparables con los de otros países. Un aspecto que debería incorporarse a la discusión es la equidad social y territorial en la accesibilidad, en particular cuando, como hemos visto, los equipamientos colectivos suelen estar en lugares de mayor calidad y centralidad.

Más allá de las limitaciones mencionadas, ¿cuánto de lo analizado es utilizable para impulsar el cumplimiento de las leyes referidas a la accesibilidad de las PCD? Una iniciativa en esa dirección fue protagonizada en 2011 por un grupo de organizaciones que presentó ante la ONU un informe alternativo al del gobierno nacional, y que abarcaba todas las dimensiones de la convención respectiva.⁷² La discusión del informe ha resultado en recomendaciones al Estado nacional que posiblemente tengan un efecto positivo.

En esa línea de pensamiento, es oportuno iniciar un camino complementario que promueva la medición a escala local del cumplimiento de derechos referidos a la accesibilidad. Para ello resulta necesaria la construcción de escenarios de articulación entre instituciones de gobierno local y organizaciones de la sociedad civil comprometidas con los derechos de las PCD que incorpore en la agenda la equidad social y la discriminación positiva hacia los sectores más pobres.

Ello podría verse facilitado por el concurso de ONG, universidades y otras instituciones con compromiso territorial, a efectos de cooperar en la construcción de una agenda local con metas para mejorar la efectivización de los derechos a la accesibilidad para las PCD, la definición de indicadores para su medición, y el armado institucional para la producción recurrente y confiable de los datos de base.

Es deseable que, en lugares donde existan organizaciones de PCD con mayor experiencia en la interacción con autoridades municipales, este proceso pueda iniciarse y servir de efecto de demostración a otras jurisdicciones. Las instituciones nacionales y provinciales deberían apoyar modos participativos de construcción de la agenda local. La efectivización de los derechos para las PCD, en particular para los hogares pobres situados en áreas marginales, va mucho más allá de la dotación de algunas rampas en las zonas céntricas o en el acceso a un edificio municipal. Requiere acciones continuadas de sensibilización de la comunidad y de la capacidad de las PCD de sostener el tema en la agenda pública.

8. UNA OPORTUNIDAD CERCANA: LA ENCUESTA NACIONAL DE DISCAPACIDAD

En la actualidad, el Indec está preparando la próxima Encuesta Nacional de Discapacidad, lo que representa una oportunidad para indagar en este triángulo de discapacidad, pobreza y accesibilidad urbana.⁷³

72 REDI-CELS-FAICA-FENDIM-ADC, "Informe alternativo. Situación de la discapacidad en Argentina (2008-2012), disponible en <redi.org.ar>.

73 El art. 31 de la Convención aprobada a través de la Ley 26 378 se refiere a la recopilación de datos y estadísticas. En su punto 1, establece que "Los Estados Partes recopilarán información adecuada, incluidos datos

Para 2014 se había establecido que comenzaran cuanto menos las primeras pruebas piloto; y un módulo con preguntas que refirieran tanto a la accesibilidad física en el entorno de la vivienda como a la disponibilidad y uso de medios de transporte, obstáculos para acceder a distintos equipamientos u otros lugares de interés para llevar una vida con mayor grado de autonomía, entre otros aspectos significativos. Esto debería cruzarse con datos que permitieran considerar el nivel socioeconómico y las coordenadas geográficas que posibilitaran agrupar territorialmente las respuestas. Desde el punto de vista temático, existen antecedentes internacionales⁷⁴ que han brindado información útil sobre las dificultades de las PDC para llevar una vida autónoma en razón de las dificultades derivadas del diseño de las viviendas, el entorno urbano y los medios de comunicación, lo que podría adaptarse al caso argentino.

Considerando el importante esfuerzo de preparación y realización de la próxima encuesta, como también que posiblemente haya que esperar al menos una década para lanzar un nuevo operativo de esta envergadura, sería deseable que en una prueba piloto se explorara la inclusión de algunas variables adecuadas para apreciar las dificultades que generan nuestras ciudades inequitativas y discapacitantes, en particular para los hogares en situación de pobreza de los lugares con menor equipamiento e infraestructura, que registre asimismo la percepción de las propias PCD y de quienes conviven con ellas.

Esas mismas variables podrían luego ser utilizadas en relevamientos específicos por parte de municipios comprometidos con las PCD y las propias organizaciones de la sociedad civil, para así conocer la situación de distintos hogares y priorizar acciones de mejoramiento a escala territorial.

9. CONCLUSIÓN

El reconocimiento de la gran vulnerabilidad de las PCD que viven en hogares con bajo nivel de ingresos y escasos recursos de capital social y humano, en ámbitos poco accesibles con grandes limitaciones en materia de infraestructura y

estadísticos y de investigación, que les permitan formular y aplicar políticas, a fin de dar efecto a la presente Convención”. En su punto 2, determina que la información recopilada debería desglosarse y utilizarse “para identificar y eliminar las barreras con que se enfrentan las personas con discapacidad en el ejercicio de sus derechos”.

74 Instituto Universitario de Estudios Europeos - Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSerSo) - ACCEPLAN1, *La accesibilidad percibida: responden los usuarios*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, España, 2001.

equipamiento urbano, requiere la adopción de medidas de apoyo particular, tal como reconocen las distintas oficinas municipales encargadas del tema discapacidad.

El protagonismo de las organizaciones de PCD es crítico en este proceso. La determinación de recorridos prioritarios, el establecimiento de zonas de “accesibilidad total”, el desarrollo de campañas solidarias, la institucionalización de premios a las conductas inclusivas y el control del mantenimiento de la infraestructura urbana por parte de los propios beneficiarios son herramientas de enorme utilidad para las cuales una efectiva medición de la situación y un control periódico de avances en relación con metas establecidas políticamente son herramientas democráticas a fomentar.