

La Convención como herramienta a favor de un hábitat accesible, físicamente inclusivo

Arq. Silvia A. Coriat
Directora Accesibilidad, Fundación Rumbos

Introducción¹

Abordamos la problemática de la accesibilidad en el campo de los derechos, la legislación y la justicia, contextualizando los contenidos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad [CDPCD], los que se citarán a lo largo del texto, bien en el cuerpo principal, bien en notas al pie. Con esta metodología abordamos la letra de la CDPCD inserta en el terreno en que deberá ser aplicada. En Argentina se observa un hiper desarrollo de normas en la materia, y de compromisos con ellas. Pero a pesar de brindar cuidadosas especificaciones técnicas, devienen en abstracciones ante una casi nula implementación y un débil desarrollo de estrategias para su concreción.

No sería posible comprender hasta qué punto la accesibilidad es esencial como factor de desarrollo, de inclusión y de ejercicio de derechos, si no explicamos cuál es el rol del espacio físico en el desarrollo humano y en qué consisten las interrelaciones entre ambos.

Lenguaje y Ciudad (asumida como los espacios habitables estructurados) son los pilares construidos por el ser humano, desde los cuales este último tiene acceso a la cultura y civilización. Nunca dejamos de habitar, ni de comunicarnos. Es por ello que la accesibilidad física y comunicacional están presentes como condición de ejercicio del resto de los derechos de las personas con discapacidad [PCD].

Al hablar de interrelaciones, el espacio se introduce como un factor activo en el desarrollo de grupos e individuos. La vaga imagen de escenario mudo y estático es sustituida por la certeza inquietante del espacio como co-protagonista en nuestros actos, pensamientos, deseos y decisiones.

Un niño, atraído por el aroma y el color de las frutas, desde un carrito con rulemanes tirado por sus amigos, a toda velocidad, y pese a su cuadriparesia, es capaz de atrapar una tentadora manzana del cajón del verdulero, interrumpiendo por ese instante sus crónicas dificultades motoras. ¿Qué posibilidad esta maravillosa travesura? Por una parte, su entusiasmo tan grande por el juego, su deseo tan fuerte por esa manzana; pero también su real inserción en un grupo de chicos y la expresión de esta inserción, materializada en el carrito, además de otros factores, como veredas despejadas y sanas, y las frutas “a mano”.

El espacio y los objetos son generadores de estrategias de pensamiento y acción, e inciden íntimamente en la construcción del esquema corporal del niño y su personalidad.

El esquema corporal –imagen inconsciente del propio cuerpo- se construye sobre una dinámica con el desarrollo personal y con el lugar que le es asignado ocupar al niño en el entorno al cual pertenece.

Pero este entorno físico que le ofrecemos, conlleva nuestras propias maneras de aprehensión de la espacialidad y nuestras formas específicas de comportarnos. El “lugar” que se van ganando, el dominio del propio cuerpo, del espacio y los objetos, es tanto social como físico.

Esto es así con todos los niños, tengan o no dificultades en su desarrollo.

Estas interrelaciones se ponen también en juego cuando se generan modificaciones corporales que en cualquier etapa de la vida, ya sea por lesión o enfermedad, determinan alteraciones en las modalidades habituales de comportamiento.

¹ Conceptos en esta sección pertenecen a “Lo Urbano y lo Humano: Hábitat y Discapacidad”, de Silvia A. Coriat (Ed. CP67, 2002)

Para un jefe de familia que sufre un accidente de trabajo, se discapacita, es despedido y obligado a jubilarse, el sentido de la rehabilitación sería significativamente diferente si el vínculo contractual no se cortara, su puesto de trabajo lo esperara, con las adecuaciones funcionales del caso, y él continuara ejerciendo su rol de principal sostén del hogar.

Se generan así interacciones del individuo con relación al rol que juega en el espacio social y físico que le es asignado, pero también con relación a sus propios atributos:

El mismo trabajador, usuario de silla de ruedas, retornando a su trabajo, al desarrollar su vida dinámicamente valorará más su propio estado de salud, se cuidará y correrá menos riesgo de producir escaras que realizando una vida parasitaria.

Ambos ejemplos develan dinámicas que, según su resolución, pueden habilitar o discapacitar²: la vereda, el carrito con rulemanes y las frutas “a mano”; y el puesto de trabajo accesible, posibilitan articular intenciones y deseos con acciones, a la vez que contribuyen a construir y consolidar roles (personales, familiares, sociales).³

Cuando se restringen posibilidades, las implicancias no se limitan a cada una de múltiples y aisladas situaciones discapacitantes generadas. Se trata de trabas estructurales que atentan contra la constitución del propio sujeto y su desarrollo,⁴ generando dependencias físicas y sociales. Por ello, los obstáculos arquitectónicos deben ser asumidos como manifestación parcial de un todo sobre el que es preciso intervenir desde la especificidad de la arquitectura y el urbanismo, y desde otros niveles fundantes que se entrelazan, tales como el socioeconómico.^{5, 6}

La accesibilidad: llave al ejercicio de derechos

El ejercicio del derecho a la accesibilidad habilita a su vez el acceso a otros derechos propios del habitar físico y social.

² “Reconociendo que la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás...” *CDPCD Preámbulo e)*

³ Asumimos la importancia del lenguaje y la comunicación en la constitución y desarrollo del sujeto –y las consiguientes condiciones de accesibilidad- concibiendo situaciones equivalentes a los casos descriptos, pero referidas a la escucha o al habla en PCD auditiva como protagonistas: por ej., cuando bebé, etapa en que se comienza a construir el pensamiento sobre un andamiaje de palabras; en la niñez, donde se tejen las primeras relaciones sociales; y en la adultez, donde se pone en juego la capacidad de desarrollar proyectos de vida, tales como auto-sustentarse, o conformar una familia.

⁴ Cabe señalar la pertinencia de la accesibilidad respecto de “El respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad...” *CDPCD Preámbulo h)*

⁵ Las epidemias de poliomielitis de los ‘50 marcaron una generación de niños a los que la sociedad brindó lo mejor que tuvo: la igualdad de trato respecto del resto de los niños, reflejada en la concurrencia a la escuela común, y en la colaboración de maestras, porteros y compañeros. No se aplicaba el concepto de “discapacidad” ni existían protocolos especiales de trato: los niños tenían un problema, y se trataba de encararlo aportando cada uno lo posible, y el propio niño en primer lugar. ¿Qué sucede con ellos hoy, adultos? ¿Por qué su acceso al trabajo no goza de las mismas condiciones de igualdad que al estudio cuando niños? Se apostaba a su “cura” para llegar a considerarlos “sanos” y “normales”. Aunque el espacio físico les resultaba hostil, las posibilidades de interacción eran, paradójicamente, más fluidas que hoy.

⁶ “Si hay algo que pareciera caracterizar a las PCD es nuestra condición de desempleados crónicos. Metafóricamente, diría que es nuestra enfermedad en común, independientemente de la limitación discapacitante que tengamos.” *Eduardo Joly, “Discapacidad: Una construcción social al servicio de la economía”, Facultad de Derecho. UBA, 2007.*

1. **Derecho básico, de importancia global, o de primer grado:**^{7, 8} **Derecho a la accesibilidad.**⁹ Se extiende al conjunto de los espacios habitados y de todos aquellos elementos o sistemas que viabilizan las múltiples formas de habitarlos. Conlleva la incorporación de conceptos de ergonomía inclusiva¹⁰ en las normas de diseño urbano, arquitectónico, objetual y del transporte.

Los campos de aplicación de la accesibilidad

- a. Espacios urbanos y edificios (nuevos y existentes): calles, parques, edificios.
- b. Equipamientos, amoblamientos e instalaciones (sanitarias, por ej.); sistemas de información y comunicación.
- c. Utensilios, elementos de trabajo, objetos que hacen al uso de dichos ámbitos y a las actividades que en ellos se desarrollen.

Los atributos de la accesibilidad

- a. La accesibilidad física habilita para la vehiculización de acciones de circulación; franqueabilidad de un ámbito a otro; aproximación y transferencia a amoblamientos e instalaciones; y uso de herramientas, utensilios, objetos.
- b. La accesibilidad comunicacional habilita para la percepción y comprensión de la espacialidad, a PCD visual; para la comprensión de lo que es expresado oralmente y para la comunicación interpersonal, a PCD auditiva; y para la inteligibilidad de los mensajes visuales o auditivos respectivamente. También facilita la comprensión a PCD intelectual.

2. **Derecho aplicado, o de segundo grado: Derecho al acceso al estudio, al trabajo, entre otras actividades de la vida ciudadana.** Es el resultado de la aplicación de 1. Derecho a la Accesibilidad; posibilita el ejercicio de cada uno de los derechos específicos a actividades esenciales, tales como derecho al estudio, al trabajo, a la recreación, etc. Conlleva la puesta en práctica de las normas de diseño inclusivo en el diseño y construcción, pertinentes a cada tipo de ámbito habitable, según su uso (vivienda, escuelas, plazas, etc.).¹¹

3. **Derecho universal, de tercer grado: Derecho al ejercicio del protagonismo y la participación, expresiones máximas del ejercicio de ciudadanía.** Su ejercicio requiere previamente del ejercicio de 2. (haber podido formarse, cultivarse, interactuar en los espacios de crecimiento, estudio, trabajo); y del ejercicio de 1. (dichos espacios debieron contar con accesibilidad como condición para su uso). A su vez, el ejercicio del derecho a la participación, requiere en sí mismo del ejercicio de 2. (poder acceder a los espacios en que ésta se desarrolla), y para ello, requiere de haber sido aplicados en dichos ámbitos los conceptos de diseño inclusivo (es decir, 1.).

⁷ "Reconociendo la importancia de la accesibilidad al entorno físico, social, económico y cultural, a la salud y la educación y a la información y las comunicaciones, para que las PCD puedan gozar plenamente de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales..." *CDPCD Preámbulo v)*

⁸ En la CDPCD, la accesibilidad figura como uno de los ocho principios generales postulados, junto a la no-discriminación y a la igualdad de oportunidades, entre otros: "A fin de que las PCD puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes [*de aquí en más EP*] adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las PCD, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales."

⁹ Ver antecedente a la CDPCD en *Normas Uniformes Sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad [NU]*, adoptado en 1993 por la ONU. Ver *Esferas previstas para la igualdad de participación*.

¹⁰ La ergonomía estudia las características antropométricas y funcionales del ser humano, en su más amplia diversidad, a los fines de su aplicación en el diseño de espacios habitables, y todo lo que en ellos hace a su uso, tales como instalaciones, sistemas, herramientas y utensilios.

¹¹ "Los EP adoptarán medidas...para asegurar el acceso..., que incluirán la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso, (las que) se aplicarán, entre otras cosas, a: a) Los edificios, las vías públicas, el transporte y otras instalaciones exteriores e interiores como escuelas, viviendas, instalaciones médicas y lugares de trabajo; b) Los servicios de información, comunicaciones y de otro tipo, incluidos los servicios electrónicos y de emergencia." *CDPCD Art.9.1*; y "...dotar a los edificios y otras instalaciones abiertas al público de señalización en Braille y en formatos de fácil lectura y comprensión". *Art.9.2.d*

Estas tres categorías dan cuenta de que la accesibilidad habilita; es condición para hacer, formarse, interrelacionarse, cultivarse; y poder constituirse en sujeto activo y participativo.

El ejercicio de estos derechos redundará al mismo tiempo en aportes en cada uno de los niveles analizados; principalmente, el de tercer grado hace posible el ejercicio de todos ellos. Los documentos, pactos y normativas resultan, en gran medida, del desarrollo alcanzado por las propias PCD en sus luchas por el reconocimiento de sus derechos. Que se constituyan en puntos de inflexión –y posibiliten extender y profundizar los logros- dependerá de cómo en cada región o país se transformen en herramientas vivas, que vuelquen la balanza hacia el real ejercicio de los derechos humanos.

A su vez, haciendo honor a las interrelaciones, no se trata sólo de beneficios individuales para las PCD, sino que redundan en beneficios para el conjunto de la sociedad y su entorno físico.^{12,13}

Las dificultades y su abordaje

Al asumir la accesibilidad como condición necesaria para el ejercicio pleno de ciudadanía por parte de las PCD, cabe interrogarse por qué no se ha logrado un hábitat accesible en un país que cuenta con abundantes y avanzadas normativas a su favor desde 1982. Los avances son mínimos, asistemáticos, y cuentan con grandes dificultades y resistencias.

El Preámbulo de la CDPCD extiende esta preocupación al resto del mundo y la generaliza al conjunto de los derechos de las PCD.¹⁴

Proponemos reconocer los instrumentos con que contamos, su potencialidad y límites, y reflexionar acerca de las herramientas conceptuales necesarias, procurando superar dichas dificultades, explorando vías de acción que conduzcan a la concreción de un hábitat accesible.

Instrumentos y herramientas conceptuales

Por “*instrumentos de referencia*” entendemos normas, definiciones y procedimientos formalmente vigentes o en vías de estarlo, que se constituyen en recursos para la implementación de la accesibilidad. A nivel internacional, consideramos los siguientes documentos:

- Las Normas Uniformes Sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad [NU], adoptadas en 1993 por la ONU, referente para el impulso de la participación y protagonismo de las PCD con relación a sus propios derechos humanos [DDHH], y en su inserción en la comunidad. Aunque de gran valor para la elaboración de políticas y normativas, no son vinculantes.
- La Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad [CI], adoptada por Asamblea General de la OEA en 1999, suscripta por Argentina y vigente en nuestro país a partir del 2000 (Ley 25280). Sus contenidos son de un orden más general que los de las NU, y en algunos aspectos diluye las recomendaciones de dichas Normas.¹⁵

¹² “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...” *CDPCD Preámbulo m)*

¹³ “Se trata de dar un salto hacia la democratización de la socialidad...” ser-uno-mismo-con-los-otros” (David Cooper). Esto convoca a las segregaciones y a todas las paralelas a volver a insertarse en el espacio de todos, para animarlo y proveerlo de los servicios necesarios.” Henri-Jaques Stiker, “Cuando las personas discapacitadas trastornan las políticas sociales”, Nombres, Córdoba, Argentina, 2001.

¹⁴ “Observando con preocupación que, pese a estos diversos instrumentos y actividades, las PCD siguen encontrando barreras para participar en igualdad de condiciones con las demás en la vida social y que se siguen vulnerando sus derechos humanos en todas las partes del mundo”. *CDPCD Preámbulo k)*

¹⁵ “Los EP promoverán, en la medida en que sea compatible con sus respectivas legislaciones nacionales, la participación de representantes de organizaciones de personas con discapacidad, organizaciones no gubernamentales que trabajan en este campo o, si no existieren dichas organizaciones, personas con

- La CDPCD, suscripta en 2006, en proceso de ratificación internacional y recientemente sancionada como Ley Nacional 26378. “Los países que se unen a la Convención se comprometen a elaborar y poner en práctica políticas, leyes y medidas administrativas para asegurar los derechos reconocidos en la convención y abolir las leyes, reglamentos, costumbres y prácticas que constituyen discriminación” [CDPCD Art.4]

Ambas Convenciones son vinculantes para los Estados que las ratifican.

Referimos también recursos técnicos de cumplimiento voluntario: la Norma ISO 7176-5 de Accesibilidad Arquitectónica (International Standards Organization-Organización de Estándares Internacionales) y la “Iniciativa de Accesibilidad en la Web” (WAI), del *World Wide Web Consortium* (W3C), consorcio internacional que desarrolla protocolos comunes dirigidos a mejorar la operatividad y promover la evolución de la *Web*.

A nivel nacional: la letra de la Constitución Nacional; legislación nacional¹⁶ y local vigente; programas nacionales de accesibilidad; disposiciones que asignan recursos para discapacidad, y específicamente para accesibilidad; la inclusión de contenidos de accesibilidad en directrices de diseño para rubros específicos (vivienda, escuelas u hoteles); logros vía acciones judiciales, sentando jurisprudencia; y las normas voluntarias IRAM de accesibilidad.

Otro aspecto de los “*instrumentos de referencia*” son aquellos conceptos reconocidos y consensuados, tales como: la concepción de la discapacidad como problemática de DDHH; la inclusión, la autonomía, el protagonismo¹⁷ y participación¹⁸; así como el reconocimiento de la accesibilidad física y comunicacional en la evitación de situaciones discapacitantes.

Llamamos “*herramientas en construcción*” a maneras de concebir la realidad que, articulándose con los *instrumentos de referencia*, aportan la posibilidad de construir nuevos caminos. Implican una mirada y un análisis crítico de la realidad a transformar; develan los límites de los instrumentos utilizados hasta el momento, apuntando a su optimización y revalorización, y a la gestación de nuevos instrumentos. Estas *herramientas* trabajan sobre la naturaleza de los impedimentos; y se nutren de los logros en la materialización de accesibilidad, rescatando estrategias, procedimientos y normativas que inciden en tales logros, explicitando las maneras en que se llegó a resultados exitosos, a fin de replicar de las mismas aquello susceptible de ser transferido.

Evolución de los conceptos

Documentos internacionales y nacionales tienden a considerar la problemática de las PCD dentro de la órbita de los DDHH.¹⁹ “No es ya la “deficiencia” de la que son portadores, el rasgo asumido como determinante de sus limitaciones, sino la exclusión a la que son sometidos, reflejada tanto socialmente, como en los espacios urbanos y edificios”.²⁰

Dichos textos reconocen que la discapacidad se manifiesta con mayor intensidad en algunos colectivos, en los cuales es necesario focalizar, tales como el de personas en situación de

discapacidad, en la elaboración, ejecución y evaluación de medidas y políticas para aplicar la presente Convención. *CI Art.V.1.*

¹⁶ *Ley Nacional de Accesibilidad 24314/94, modificatoria de la 22431/82 en su Cap.4.*

¹⁷ “Estas Normas constituyen un instrumento normativo y de acción para PCD y para sus organizaciones...” *NU. Finalidad y contenido. 14.*

¹⁸ “En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los EP celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan”. *CDPCD Art.4.3.*

¹⁹ “Reconociendo la necesidad de promover y proteger los derechos humanos de todas las PCD, incluidas aquellas que necesitan un apoyo más intenso...” *CDPCD Preámbulo j)*

²⁰ La accesibilidad, en “*Avances en la recuperación del Espacio Público*”, Dirección General de Acciones en la Vía Pública, Ministerio de Espacio Público, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2007. Arq. Silvia Coriat et al.

pobreza.²¹ No obstante, con relación a la accesibilidad es muy reciente la tendencia a priorizar y profundizar en sus requerimientos, y casi nula aún su concreción.

Los cambios en la concepción y accionar en discapacidad, y la creciente iniciativa de las propias PCD, generaron lo que hoy concebimos como accesibilidad y hábitat inclusivo.²² La “accesibilidad” física respondía a requerimientos funcionales de ambulancias, camillas y sillas de ruedas utilizadas para el traslado de pacientes en los hospitales, alcanzando a algunos espacios de segregación y confinamiento (hogares, escuelas) “para discapacitados” motores. Posteriormente se evolucionó a la idea de accesibilidad en los lugares de concurrencia de público (con el concepto de “barreras arquitectónicas”); culminando con la noción de “diseño inclusivo”, “universal”²³, o “para todos” - aplicable a la totalidad de los espacios habitados y para el conjunto de la población, extendiéndose a PCD visual y auditiva y, entre otros, a ancianos, mujeres embarazadas y niños.²⁴

La ampliación y profundización en criterios inclusivos, y la extensión del concepto de “beneficiarios de la accesibilidad” al conjunto de la población, se reflejan en la evolución de la legislación Argentina, donde la accesibilidad fue inicialmente concebida para “*personas discapacitadas que utilicen sillas de ruedas...en toda obra pública que se destine a actividades que supongan el acceso de público*”.²⁵ Diez años después se amplió a “*personas con movilidad reducida*”.²⁶ El Decreto Reglamentario 914/97²⁷ luego sumó el acceso a la comunicación y la información para PCD visual y auditiva, en los espacios de concurrencia masiva de público.

Posteriores legislaciones locales (por ej. en las ciudades de Buenos Aires y Rosario) asumen la accesibilidad como un factor que eleva la calidad de vida para todos, fundiéndola en la letra de sus códigos de edificación.

Analizaremos la trayectoria de dos normativas en accesibilidad actualmente vigentes en nuestro país: la Ley Nacional 22431/1982 “Ley de protección integral de las personas discapacitadas”, en su capítulo 4; y la Ley de la Ciudad de Buenos Aires 962/2002, “Accesibilidad física para todos”.

Gestión en accesibilidad y participación activa

En 1995, a solicitud de la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, integrantes del CIBAUT²⁸ integraron un equipo que elaboró una “Propuesta de Intervención al Código de Edificación de la Ciudad de Buenos Aires” incorporando pautas de accesibilidad en el marco de la Ley Nacional 22431/82, Cap.4.

La incorporación de los contenidos de accesibilidad, capítulo por capítulo, en el Código de Edificación de la Ciudad de Buenos Aires sólo fue posible 8 años después, luego de un tortuoso recorrido en el que corporaciones de profesionales y de la industria de la construcción se resistieron a generalizar la aplicación de los conceptos de accesibilidad al conjunto de los espacios habitables.

²¹ “Destacando el hecho de que la mayoría de las PCD viven en condiciones de pobreza y reconociendo, a este respecto, la necesidad fundamental de mitigar los efectos negativos de la pobreza en las PCD...” CDPCD *Preámbulo f*)

²² Ver NU. *Introducción: Antecedentes y necesidades actuales. 4 y 5; y Medidas internacionales anteriores. 6.*

²³ “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. El *diseño universal* no excluirá las ayudas técnicas para grupos particulares de PCD, cuando se necesiten”. CDPCD *Art.2*

²⁴ Mujeres y niños con discapacidad cuentan con referencias específicas en los capítulos 6 y 7 de la CDPCD. No así los adultos mayores, aunque su problemática respecto del medio físico es compartida con las PCD.

²⁵ *Ley Nacional de Protección Integral de las Personas Discapacitadas, 22431/82, Cap.4.*

²⁶ *Ley 24314/94, Cap.4 Accesibilidad al medio físico Art.20.*

²⁷ Reglamentario de la Ley 24314

²⁸ Centro de Investigación en Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas y del Transporte, FADU. UBA.

Un hecho que sentó precedente fue la lucha sostenida por PCD en defensa de la accesibilidad de los ascensores de la Ciudad, seriamente comprometida por la Ordenanza Municipal 46275, que obligaba a modificar sus puertas generando una sensible reducción en su ancho de paso y la capacidad interna de las cabinas. La Ley 161/1999 modificó el Capítulo de Ascensores del Código de Edificación en cuanto a puertas y cabinas, introduciendo de lleno la accesibilidad para las nuevas instalaciones.

En este proceso, en 1998, se constituyó la REDI (Red por los Derechos de las PCD), conformada por personas con y sin discapacidad, y de diferentes discapacidades, unidas en la defensa de sus DDHH y ciudadanos.²⁹

REDI generalizó lo logrado al resto del Código de Edificación, culminando en la Ley 962/2002. Para ello se combinaron la experiencia de PCD y de profesionales especialistas en accesibilidad, en el asesoramiento a la Comisión de Planeamiento Urbano de la Legislatura, y en audiencias públicas en las cuales hubo nuevos intentos de minimizar la aplicación de accesibilidad, esta vez, en las viviendas de interés social.

Aplicación latente y real de la normativa. Accesibilidad y “acciones positivas”

Originada durante la última dictadura militar (en 1982), la normativa nacional surgió de un trámite expeditivo que derivó en múltiples ordenanzas de adhesión provinciales y municipales a lo largo del país. Trámite expeditivo, pero no por ello eficaz: no pasaron de ser una expresión de deseo.

Ya en período democrático, la Ley 24314/94 concebida como “Ley marco”, que invita a provincias y municipios a adherir, sólo obligó a su cumplimentación en los ámbitos del Gobierno Nacional. Se planteó entonces la necesidad de impulsar iniciativas en cada provincia y localidad para que adopten voluntariamente criterios de planificación y diseño inclusivos.

Nuestra Constitución y legislación, así como pactos suscriptos por el país, cuentan con principios antidiscriminatorios y de defensa de DDHH. Éstos garantizan que para todo ámbito urbano o arquitectónico inaccesible que dé lugar a que alguna PCD se considere discriminada, rija jurídicamente la obligatoriedad de su adecuación, sin requerimiento previo de “adhesión” a la Ley Marco, la que, a dichos efectos, se considera vigente en todo el territorio del país.

Se trata de un valioso recurso jurídico para procedimientos de excepción. Pero no podemos admitir que en un estado de derecho lo habitual sea recurrir a la justicia ante cada necesidad de adecuación arquitectónica. Es preciso revisar las estrategias nacionales de instrumentación de la accesibilidad.^{30, 31}

Al incorporarse la normativa para la Ciudad de Buenos Aires al Código de Edificación, los contenidos de la Ley 24314 alcanzaron un estatus de implementación concreto, fusionándose sus especificaciones con el conjunto de las disposiciones requeridas en la Ciudad para obtener permisos de obra y habilitaciones.

²⁹ Diferenciándose de otras organizaciones para PCD constituidas según tipo de discapacidad, según el tradicional paradigma médico.

³⁰ “Los EP también adoptarán las medidas...para: a) Desarrollar, promulgar y supervisar la aplicación de normas mínimas y directrices sobre la accesibilidad de las instalaciones y los servicios abiertos al público o de uso público; b) Asegurar que las entidades privadas que proporcionan instalaciones y servicios abiertos al público o de uso público tengan en cuenta todos los aspectos de su accesibilidad para las PCD...” *CDPCD Art.9.2.*

³¹ La obligación de implementar la accesibilidad en todo el país, independientemente de su carácter federal, es analizado más adelante.

Esta fue una “acción positiva” necesaria para instalar un cambio de mirada y procedimiento. Acciones que afectan procedimientos disparan oposición y demandan, por ello, un alto grado de compromiso con las causas que las generan.³²

Protagonismo de las PCD en Argentina

En la concepción y redacción del texto inicial del proyecto de normativa para la Ciudad de Buenos Aires participaron dos arquitectos con discapacidad motora. Sumaron a su formación profesional, la especialidad de uno de ellos en la temática y la valiosa experiencia personal de ambos de lidiar a diario con los graves desajustes entre las características de los espacios construidos y lo requerido por ellos.

Sin embargo, su participación, de carácter exclusivamente técnico y a título individual, si bien extremadamente valiosa para la elaboración de las pautas de diseño, no alcanzó para lograr su aplicación.

Fue necesario contar con un movimiento de DDHH conformado por las propias PCD³³ (y por quienes sin contar con discapacidad, se sumaron, identificados con sus objetivos) para introducir en el proyecto aquellas articulaciones necesarias para garantizar su aplicación efectiva, mediante una contundente presencia en la Comisión a cargo de su redacción en la Legislatura Porteña, y en los espacios de debate del proyecto, explicitando con pleno conocimiento de causa la necesidad e importancia de su sanción, y combinando conocimientos profesionales con accionar reivindicativo.

Protagonismo de las PCD en los instrumentos de referencia

Las NU impulsan la intervención activa de las PCD.³⁴ Específicamente en cuanto a Accesibilidad: “Debe consultarse a las organizaciones de PCD cuando se elaboren normas y disposiciones para asegurar el acceso...” Y respecto del proceso de diseño y construcción: “Dichas organizaciones deben...participar en el plano local, desde la etapa de planificación inicial, cuando se diseñen los proyectos de obras públicas, a fin de garantizar al máximo las posibilidades de acceso”.³⁵

En cuanto a los requerimientos de PCD visual o auditiva: “Debe consultarse a las organizaciones de PCD cuando se elaboren medidas encaminadas a proporcionar a esas personas acceso a los servicios de información”.³⁶

La CDPCD valora³⁷ e impulsa la participación de las PCD en cada esfera propia de la vida ciudadana.³⁸ No obstante, desde su texto (a diferencia de las NU), la convocatoria a consultarlas para la toma de decisiones³⁹ no es explícita ante cada especificidad, incluida entre ellas la accesibilidad.

³² “No constituye discriminación la distinción o preferencia adoptada por un Estado parte a fin de promover la integración social o el desarrollo personal de las PCD.” *CI Art. 1.b.*

³³ “*Considerando* que las PCD deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente...” *CDPCD Preámbulo o)*

³⁴ Ver NU: Arts. 3, 4, 5, 6, 11 y 12.

³⁵ *NU Art. 5.a) Acceso al entorno físico. 4.*

³⁶ *NU Art. 5.b) Acceso a la información y la comunicación. 11.*

³⁷ Ver nota 12: *CDPCD Preámbulo m)*

³⁸ *CDPCD Preámbulo; Art.1 Propósito; Art.2 Definiciones; Art.3 Principios generales; Art.9 Accesibilidad; Art.13 Acceso a la justicia; Art.19 Derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad.*

³⁹ Ver nota 18: *CDPCD Art. 4.*

Algunos conceptos en la práctica local

Acciones positivas,⁴⁰ ajustes razonables⁴¹ y practicabilidad⁴²

La adecuación de espacios urbanos o edificios existentes implica decisiones respecto de la envergadura de las obras y de los recursos económicos a invertir, en las que inciden los recursos de diseño y tecnológicos, así como la disponibilidad económica.

La practicabilidad se aplica brindando un grado restringido de accesibilidad cuando no es posible modificar una estructura existente para tornarla accesible. Sin embargo, la factibilidad suele vincularse también con la inversión que implicarían las modificaciones. Así, el concepto “ajustes razonables” procura referirse a un coto en la inversión. Pero ¿cómo evaluar la “razonabilidad” de instalar un ascensor en una escuela muy antigua o pequeña? ¿Cómo sopesar la necesidad de accesibilidad versus el costo del ascensor? ¿Cuál es el costo social de la exclusión para alumnos o docentes con discapacidad? Factores en la ecuación costos-beneficios-inclusión pueden implicar la decisión de mudar la escuela, anticipándose así al ingreso de un niño con discapacidad, brindando la accesibilidad necesaria y ampliando la oferta de escuelas accesibles en el barrio.

Con relación a ámbitos que implican ejercicio de derechos de alto contenido de socialización -escuelas, parques, municipalidades, sendas peatonales- la implementación mediante acciones positivas de planes de accesibilidad posibilitará enmarcar las modificaciones requeridas, sistematizando constantes y variables del conjunto de las unidades a adecuar y tornando más “razonable” la asignación de recursos. Limitar la accesibilidad en función de una inversión admisible predeterminada da lugar a conflictos de intereses con los derechos que se pretenden promover. Se trata, en cambio, de optimizar las estrategias para obtener los mejores resultados al menor costo.

Un factor clave en los procesos de optimización en la gestación de accesibilidad es el aporte de arquitectos e ingenieros: Para que la accesibilidad se efectivice y resulte sustentable es imprescindible la intervención articulada de los organismos de gobierno, las PCD, y los profesionales del diseño.

⁴⁰ “No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad.” *CDPCD Art.5.4.* Y, “No constituye discriminación la distinción o preferencia adoptada por un Estado parte a fin de promover la integración social o el desarrollo personal de las PCD.” *CI Art. 1.b.*

⁴¹ “Por “ajustes razonables” se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las PCD el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales”. *CDPCD Art.2.*

⁴² “Entiéndase por practicabilidad, la adaptación limitada a condiciones mínimas de los ámbitos físicos para ser utilizados por las personas con movilidad reducida”. *Ley 24314/94 Art.21*

Arquitectos e ingenieros, y su formación en accesibilidad

La CDPCD y la CI explicitan obligaciones tendientes a optimizar diseños y normativas,⁴³ y ofrecer formación de recursos humanos para la implementación de la accesibilidad.⁴⁴

Sin embargo, no mencionan la formación profesional de arquitectos, ingenieros, diseñadores industriales y otros profesionales del campo del diseño, quienes no cuentan con contenidos curriculares sistemáticos referidos a accesibilidad. Tampoco se han definido políticas para subsanarlo. No existe en las materias destinadas al proceso de diseño la noción de diseño inclusivo. Ello explica, en parte, las dificultades con que se topan los profesionales al procurar implementar normativas en la materia, que perciben como ajenas y restrictivas a la creatividad. Una asignatura pendiente es la familiarización de los profesionales con los usuarios, en este caso, con las PCD.⁴⁵

Tareas prioritarias para la concreción de la accesibilidad en Argentina

Con la puesta en vigencia de la CDPCD, el Estado Argentino se obliga a implementar la accesibilidad en todo el territorio del país, trascendiendo el carácter federal de su estructura.⁴⁶ La obligación de adecuar las legislaciones e implementar sus contenidos según la Ley Marco de Accesibilidad 24314⁴⁷ no estaría ya condicionada a decisiones provinciales o municipales. Se plantea una profunda revisión en materia de legislación, estrategias y procedimientos.

Como hemos visto, en la práctica local los logros en accesibilidad no han emanado hasta ahora del respeto a las normativas o pactos por parte de los organismos gubernamentales, sino de la consistencia, convicción y empuje de las organizaciones de PCD, y su lucidez para visualizar e imponer estrategias, incluyendo la asignación de recursos económicos.

Nos referimos a las obligaciones respecto de espacios urbanos y edificios dependientes de los propios organismos de gobierno en sus jurisdicciones; también a la obligación del Estado de monitorear las obligaciones de entidades privadas, en particular las que brindan servicios públicos (transporte, educación y salud).⁴⁸

⁴³ La CDPCD en su Art.4, desarrolla entre las Obligaciones de los Estados: “f) Empezar o promover la investigación y el desarrollo de bienes, servicios, equipo e instalaciones de diseño universal...que requieran la menor adaptación posible y el menor costo para satisfacer las necesidades específicas de las PCD, promover su disponibilidad y uso, y promover el diseño universal en la elaboración de normas y directrices; g) Empezar o promover la investigación y el desarrollo, y promover la disponibilidad y el uso de nuevas tecnologías, incluidas las tecnologías de la información y las comunicaciones, ayudas para la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo adecuadas para las PCD, dando prioridad a las de precio asequible” ... y en Art.9.h) explicita la importancia de encararlas “en una etapa temprana, a fin de que estos sistemas y tecnologías sean accesibles al menor costo”.

En el Art.4.2.b de la CI, “los Estados se comprometen...a colaborar de manera efectiva en... el desarrollo de medios y recursos diseñados para facilitar o promover la vida independiente, autosuficiencia e integración total, en condiciones de igualdad, a la sociedad de las PCD.”

⁴⁴ “Los EP se comprometen a adoptar “medidas para asegurar que las personas encargadas de aplicar la presente Convención y la legislación EP Partes también adoptarán las medidas para...ofrecer formación a todas las personas involucradas en los problemas de accesibilidad a que se enfrentan las PCD” CDPCD Art.9.c)

⁴⁵ “Los profesionales sin discapacidad que trabajan en la temática tienen que estar, no por encima nuestro, sino disponibles como aliados” David Werner, Equalise It!. Un manifiesto a favor de la igualdad en discapacidad en la cooperación para el desarrollo. (2007) Proyecto Próximo. México.

⁴⁶ “Las disposiciones de la presente Convención se aplicarán a todas las partes de los Estados federales sin limitaciones ni excepciones”. CDPCD Art.4.5.

⁴⁷ Ley Nacional 24314/94 (modificatoria de la Ley 22431 en su Cap.4) y su Decreto Reglamentario 914/97.

⁴⁸ “Los EP adoptarán las medidas...para...desarrollar, promulgar y supervisar la aplicación de normas mínimas y directrices sobre accesibilidad de las instalaciones y los servicios abiertos al público o de uso público”. CDPCD Art.9.2.a); así como “asegurar que las entidades privadas que proporcionan instalaciones y servicios...tengan en cuenta todos los aspectos de la accesibilidad para PCD” Art.9.2.b)

Las mayores trabas se han generado en las inacciones del Poder Ejecutivo y su rechazo a demandas por transgresiones a normativas de accesibilidad,⁴⁹ pese a haber asumido mediante mandato constitucional y legislación vigente un rol esencial en la promoción de dicho derecho.⁵⁰

La CDPCD incluye el compromiso de tomar las medidas necesarias para el efectivo cumplimiento de los derechos y evitación de discriminación.^{51, 52} En accesibilidad, esto se traduce en evitación de situaciones discapacitantes generadas por el medio físico.⁵³ La accesibilidad debe anteceder la concurrencia de quien la necesita. En tal caso, las políticas de diseño accesible y adecuación de lo existente formarían parte de políticas preventivas, con efectos en los tres niveles analizados.⁵⁴

Transversalidad y gestión articulada

En documentos y pactos, la multipresencia –o transversalidad- de la accesibilidad, explicitada en los compromisos que asumen los Estados Parte, se refleja mediante su mención en casi todos los capítulos. Tal el caso de las NU y de la CDPCD.⁵⁵ En nuestra Ley 24314, respetando el mismo criterio, las normas son taxativas para todo tipo de uso edilicio.

Pero es en las articulaciones donde se ponen en juego las maneras de gestionar, de llevar a cabo la implementación de la accesibilidad. No basta con procurar aplicar literalmente las normativas. Es necesario gestar procedimientos, estructuraciones entre equipos, que den lugar a acciones concertadas, que se reflejen en cada territorio físico, y en sus fronteras compartidas (pasaje de la vereda al edificio, de la calle a la vereda), aquellas tan difíciles de franquear físicamente.

A nivel urbano, se trata de instalar políticas inclusivas desde los planes estratégicos. Para impulsar y concretar la accesibilidad, estos planes deben reconocerla como cuerpo conceptual, para luego fusionarla con el resto de los principios a implementar.

Se trata también de planificar estrategias para la adecuación de los espacios urbanos y edificios existentes y la asignación de las correspondientes partidas presupuestarias; incorporando criterios inclusivos en el accionar de todo organismo.⁵⁶

⁴⁹ “Los EP se comprometen a...abstenerse de actos o prácticas que sean incompatibles con la presente Convención y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen conforme a lo dispuesto en ella”. *CDPCD Art.4.1.d)*

⁵⁰ “Los EP se comprometen a...tomar todas las medidas...para modificar o derogar...costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad”. *CDPCD Art.4.1.b)*

⁵¹ “Los EP se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad”. *CDPCD Art.4.1.*

⁵² “Los EP se comprometen a...adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención”. *CDPCD Art.4.1.a)*

⁵³ “Los Estados Partes se comprometen a...tomar todas las medidas...para que ninguna persona, organización o empresa privada discriminen por motivos de discapacidad; *CDPCD Art.4.1.e)*

⁵⁴ Ver Ley 24314, Arts. 20 y 21.

⁵⁵ En la *CDPCD*, además de desarrollarse en el capítulo 9, la accesibilidad es mencionada en los siguientes artículos: Preámbulo, Definiciones(2), Principios generales(3), Obligaciones generales(4), Igualdad y no-discriminación(5), Libertad y seguridad de la persona(14), Derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad(19), Libertad de expresión y de opinión y acceso a la información(21), Educación(24), Trabajo y empleo(27), Participación en la vida política y pública(29), Participación en la vida cultural, las actividades recreativas, el esparcimiento y el deporte(30), Recopilación de datos y estadísticas(31), Cooperación internacional(32), y Formato accesible(49)

⁵⁶ “Los EP se comprometen a...tener en cuenta, en todas las políticas y todos los programas, la protección y promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad; *CDPCD Art.4.1.c)*