

30 años de la ley de accesibilidad en el transporte El caso del subterráneo de Buenos Aires

30 years of the transportation accessibility law. The case of the Buenos Aires subway

 **Sergio Hernan Blogna Tistuzza**
sblogna@sociales.uba.ar
Universidad de Buenos Aires, Argentina

Resumen | El artículo aborda los 30 años de vigencia de la ley de accesibilidad en el transporte en Argentina, centrándose en el subterráneo de Buenos Aires. A pesar del marco normativo, este medio de transporte sigue presentando barreras arquitectónicas significativas. Desde una perspectiva interdisciplinaria, el trabajo analiza la accesibilidad física como un derecho humano interdependiente con otros derechos fundamentales. Se detalla cómo la ley n.º 24.314 y su posterior regulación establecieron plazos para eliminar barreras arquitectónicas, que aún no se han cumplido. Además, se examinan los antecedentes históricos del subterráneo y las transferencias de jurisdicción, resaltando la responsabilidad primaria de Subterráneos de Buenos Aires Sociedad del Estado (SBASE) en la implementación de obras de accesibilidad. El artículo también documenta casos emblemáticos, como los de Aviani y Fernández, que llevaron a la Justicia a constatar la insuficiencia de las obras realizadas y la inoperancia de muchos medios de elevación. Informes recientes muestran que sólo un 13% de las estaciones cuentan con ascensores funcionales. Finalmente, se critica la falta de voluntad política y la captura del Estado por intereses privados que perpetúan desigualdades estructurales.

Palabras clave | discapacidad, accesibilidad, transporte subterraneo

Abstract | The article examines 30 years of the transportation accessibility law in Argentina, focusing on the Buenos Aires subway system. Despite the legal framework, this mode of transport continues to present significant architectural barriers. From an interdisciplinary perspective, the study analyzes physical accessibility as a human right interdependent with other fundamental rights. It details how Law No. 24,314 and its subsequent regulations set deadlines for eliminating architectural barriers, which remain unmet. Additionally, it reviews the subway system's historical background and jurisdictional transfers, emphasizing the primary responsibility of Subterráneos de Buenos Aires Sociedad del Estado (SBASE) in implementing accessibility measures.

The article also highlights landmark cases, such as those of Aviani and Fernández, where courts confirmed the insufficiency of completed works and the non-functionality of many elevators. Recent reports reveal that only 13% of stations have functional elevators. Finally, it criticizes the lack of political will and the capture of the state by private interests, which perpetuate structural inequalities.

Keywords | disability, accessibility, subway transportation



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons CC-BY-SA

Introducción

En noviembre de 2024, mi dermatólogo me recomendó que me sacara unos lunares del pie de forma preventiva. No era mi primera vez en un quirófano, probablemente tampoco sea la última. Con su derivación, el cirujano plástico me llevó al quirófano y me hizo tres resecciones escisionales en el pie (incisiones para extraer esos lunares). Una vez finalizado el procedimiento, el médico me informó la importancia de no volver a pisar por al menos 21 días. El uso de muletas no fue una experiencia agradable en lo absoluto, la presión en las axilas fue agotadora, además de que me provocaron lastimaduras en la zona.

Para el primer control médico, decidí utilizar el subterráneo para llegar a la clínica, mi transporte de uso cotidiano por su velocidad. Fui apoyado en las muletas hasta la estación “Agüero” de la línea D y me encontré que no había forma de bajar al andén. La estación no tenía ni ascensores ni escaleras mecánicas descendentes, lo que me impedía llegar al andén y tomar el tren. Bronca y frustración fueron las emociones principales que me aparecieron en esta situación. Ya en 1994, con la aprobación de la ley nº 24.314, la accesibilidad física del transporte es un derecho. Y, en 1997, a través del decreto nº 914 se fijó como el año 2000 como el plazo máximo para que la empresa operadora del transporte subterráneo haga las obras necesarias para hacer efectiva la accesibilidad. En otras palabras, en 2024, me encontré con las mismas barreras arquitectónicas que debían haber sido eliminadas 24 años antes.

Lamentablemente, no fui la primera persona que se enfrentó con las barreras arquitectónicas en el subte. Antonieta Aviani y Gustavo Fernández, en distintos momentos, decidieron recurrir a la Justicia para exigir su eliminación. En ambos casos, la Justicia confirmó que en la mayoría de las estaciones de la red de subterráneos eran inaccesibles y no cumplían con el marco legal (Blogna Tistuzza, 2019). Ahora bien, las experiencias de estas personas con nombre y apellido no son excepciones. Son experiencias cotidianas para las personas con discapacidad motriz, que representan el 27,7% del colectivo con discapacidad (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2018, p. 46). Asimismo, afecta a un universo incalculable que, circunstancialmente, se encuentra con limitaciones para caminar y trasladarse, como me ocurrió a mi producto de la cirugía en el pie.

En definitiva, a pesar de que el derecho a la accesibilidad en el transporte cumplió, en 2024, 30 años, aún está muy lejos de ser una realidad en el subterráneo de la ciudad de Buenos Aires. Y este derecho merece nuestra atención porque las barreras arquitectónicas en el transporte representan obstáculos para el desarrollo de la vida ciudadana de las personas (Heredia et al, 2015). En virtud de que los derechos humanos “son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí”¹, cuando por inobservancia o negligencia, no se garantiza la accesibilidad, se están restringiendo los demás derechos . Sin transporte accesible, ninguna persona “se puede educar, ni atender su salud ni rehabilitar ni tener acceso a la cultura, al deporte o la recreación social”². Por ello, la eliminación de las barreras en el transporte público es central para asegurar el acceso del conjunto de derechos de las personas con discapacidad (Comes et al, 2007).

En este trabajo, vamos a analizar el estado actual de situación de la accesibilidad física en el transporte subterráneo de Buenos Aires. Para ello, en un primer lugar, vamos a presentar y desarrollar el concepto de accesibilidad como derecho y verlo desde la perspectiva de interdependencia de los derechos humanos. En segundo lugar, pondremos la atención en el marco legal y las políticas públicas que el

Estado nacional diseñaron para hacer efectivo el derecho a la accesibilidad. En un tercer momento, relevaremos el efectivo nivel de accesibilidad del subterráneo de Buenos Aires, con el fin de conocer cuánto se ha avanzado en la eliminación de las barreras arquitectónicas en este transporte. Finalmente, en cuarto lugar, presentaremos algunas reflexiones sobre el tema de este trabajo.

Desde una perspectiva metodológica, combinamos un análisis documental de normativas nacionales e internacionales, con un enfoque empírico basado en la revisión de casos judiciales emblemáticos. Asimismo, recurriremos a informes de organizaciones no gubernamentales y auditorías realizadas por entes reguladores, lo que permitió construir un panorama integral de la problemática. La metodología adoptada privilegia un enfoque interdisciplinario que integra aspectos legales, sociales y de diseño urbano, reconociendo la accesibilidad como un fenómeno multifacético.

Derecho a la accesibilidad

El término accesibilidad proviene de “acceso”, cuya raíz etimológica proviene del latín *accessus*, que implica llegar o alcanzar. Este concepto comenzó a ser utilizado en las décadas de 1960, en América Latina, y ponía el foco en la oferta; es decir, en la disponibilidad de bienes y servicios para toda la población (Comes et al, 2007). Y cuando existía esa oferta, y la persona aún no podía acceder, era su responsabilidad. Esta ha sido la creencia del modelo médico o rehabilitador sobre las personas con discapacidad. Este paradigma entiende que la discapacidad corresponde a deficiencias o limitaciones del individuo que lo alejan del ideal de “completud de lo humano” (Boivin et al, 2001). Por ello, lo único que puede hacer la sociedad -y el Estado- es “normalizar” a estas personas, compensar sus deficiencias y rehabilitarlas para que lleguen a ejercer normalmente su función en la sociedad (Palacios, 2007). Este paradigma es centralmente individualista y rechaza toda responsabilidad en las presiones y opresiones de las instituciones y estructuras sociales sobre las desigualdades sociales (Tilly, 2000). Propone un discurso similar al del neoliberalismo, en el que se transforma lo colectivo en individual (Scribano, 2008) y la segregación de ciertos grupos de la sociedad se explica como el resultado de su propia falta de adaptación (Ferrante, 2015).

En síntesis, desde el modelo rehabilitador, cuando existe un servicio de transporte público como el subterráneo disponible pero una persona no puede llegar al andén para subir al tren por limitaciones físicas, es su problema. Se le ofrece el tratamiento médico necesario para su rehabilitación y, si la persona lo hace con una actitud positiva, podrá volver a ser “normal” y usar el subterráneo. Está claro que esta perspectiva, como toda aquella de índole individualista, pretende excluir del campo de análisis los procesos de explotación y acaparamiento de oportunidades que producen las desigualdades (Reygadas, 2004).

A finales del siglo XX, en Estados Unidos e Inglaterra surge un nuevo paradigma en oposición a las actitudes discriminatorias y los estereotipos culturales negativos que discapacitaban a las personas con deficiencias (Palacios, 2007). Los activistas impulsores de este modelo sostenían que la mera oferta de un bien o servicio no era suficiente para asegurar su usufructo; porque sí existen barreras que impiden llegar a él o usarlo, no hay acceso. Entienden a la discapacidad como producto de la exclusión social que generan las barreras arquitectónicas, culturales, comunicacionales, etc. Por ello, es imprescindible que tanto la sociedad (la comunidad y las empresas) sean quienes se adapten y se dirijan hacia el diseño y la accesibilidad universal. Por su parte, el Estado tiene la tarea de promover, acelerar y garantizar esas adaptaciones (Bogna Tistuzza, 2020).

En definitiva, desde el modelo social, el derecho a la accesibilidad comprende la eliminación de las

barreras en todos los ámbitos de la sociedad, con el fin de garantizar que todas las personas puedan acceder, utilizar y disfrutar de manera autónoma los entornos, bienes, servicios, en igualdad de condiciones (Bologna Tistuzza, 2020).

De las diversas dimensiones que abarca la accesibilidad, nosotros pondremos atención en la física, que es la única con regulación operativa en Argentina. Y por accesibilidad física, entendemos la eliminación de las barreras arquitectónicas para que cualquier persona pueda aproximarse, ingresar, usar, circular y salir del subterráneo con autonomía y sin interrupciones (Molero y Ramos, 2008).

Antecedentes históricos

Sin pretensión de ser exhaustivos con la historia del subterráneo de Buenos Aires, presentaremos, a continuación, algunos de sus hitos que aportan a una mejor comprensión de la situación actual del subterráneo.

La primera línea subterránea de trenes se inauguró en 1913, con un recorrido entre las plazas de Mayo y 11 de Septiembre (actual línea A), a cargo de la empresa inglesa Compañía de Tranvías Anglo Argentina. Posteriormente, en la década de 1930, comenzaron a funcionar tres nuevos tramos: el recorrido de la empresa de Lacroze, como prolongación subterránea del Ferrocarril Central (actual línea B) y los tramos Constitución - Retiro (actual línea C) y Plaza de Mayo – Palermo (actual línea D), a cargo de la Compañía Hispano-Argentina de Obras Públicas y Finanzas. En 1936, vencido el Pacto Roca-Runciman, los privilegios de los intereses británicos fueron renovados por el Pacto Malbrán-Eden. Esto permitió que, cuando la competencia de los colectivos y la crisis económica redujeron las ganancias de la Compañía de Tranvías Anglo Argentina, el Ministro de Economía y representante de esa empresa, Federico Pinedo, impulsara un proyecto de ley en el Congreso para monopolizar el sector transporte. Ello se concretó, en 1936, mediante la ley nº 12.311. Esta norma le reconoció a las empresas británicas exclusividad para operar los transportes de la Capital Federal, les aseguró una ganancia anual del 7%, les eximió del pago de impuestos y creó la Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires (CTCBA), como un ente mixto privado-estatal. Esta CTCBA, que se quedó con el monopolio absoluto de los medios de transporte argentinos (tranvías, los subterráneos, los ómnibus, los automóviles colectivos y los servicios de turismo), y permitía expropiar toda empresa que no cediera sus bienes voluntariamente, sin indemnización (Villafañe, 1943). La Corporación estaba conformada por el Estado nacional, la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, y las empresas de transporte, pero en la práctica estaba dirigida por la Compañía Anglo-argentina la Compañía de Tranvías (Sommi, 1940) (Sommi, 1940). Su mala administración la llevó a la quiebra y, en 1948 entró en liquidación. Finalmente, el Estado nacional la sustituyó en 1952 por la Administración General de Transportes de Buenos Aires (AGTBA), dependiente del Ministerio de Transporte de la Nación (Heras García, 1992).

A mediados de 1955, AGTBA comenzó a privatizar todos los transportes, con excepción de la red de subterráneos y, en 1963, fue liquidada. En su reemplazo, el gobierno nacional decidió crear el organismo Subterráneos de Buenos Aires, para operar la red subterránea.

En los 70', el avance del neoliberalismo llevó a América Latina hacia la “financiarización, desindustrialización, extranjerización y reprimarización” de su estructura económica (Seoane, 2023). En Argentina, la dictadura cívico militar (1976-1983) dio inicio al largo ciclo neoliberal (1976-2001) (Pucciarelli, 2011); (Schorr, 2021), en el que se destacó la descentralización del Estado nacional para debilitarlo (Cao et al, 2016); (Bresser Pereira, 2009). Como parte de esa descentralización, en primer lugar, Subterráneos de Buenos Aires fue convertida en la empresa Subterráneos de Buenos Aires

Sociedad del Estado (en 1977). Y, en segundo lugar, en 1979, fue transferida a la Municipalidad de Buenos Aires, mediante la ley nº 22.070³.

A fines de los 80', las reformas promovidas por el "Consenso de Washington" impactaron directamente en la red de subterráneos de Buenos Aires. En 1989, el intendente porteño Carlos Grosso, designado directamente por el entonces Presidente Menem, devolvió la empresa Subterráneos de Buenos Aires Sociedad del Estado (SBASE) a la jurisdicción nacional. Inmediatamente después, el Congreso nacional aprobó la ley nº 23.696 -Ley de Reforma del Estado- y avanzó con la privatización de los servicios públicos, incluyendo a SBASE. Mediante decreto nº 2.074/1990, se dispuso la concesión de la red de subterráneos. El decreto nº 1.143/1991 estableció el marco normativo para el otorgamiento de la concesión. La resolución del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (MEyOySP) nº 1.456/1991 aprobó el pliego de bases y condiciones generales para la licitación y la resolución MEyOySP nº 134/1992 las condiciones particulares. La resolución MEyOySP nº 1.386/1993 adjudicó la concesión de la prestación del servicio a la empresa Metrovías S.A. y el decreto nº 2.608/1993 lo confirmó. Desde el 1 de enero de 1994, SBASE continuó a cargo de la administración de la red de subtes, su desarrollo, expansión y el control de la operación del servicio (y continúa en el presente), y la empresa Metrovías S.A. ha sido la operadora hasta el presente (desde 2021 bajo el nombre comercial de Emova Movilidad S.A.).

En 1997, el gobierno decidió reducir aún más los subsidios al transporte y la realización de obras de inversión en infraestructura. Por ello, a través del decreto nº 543, el gobierno instruyó a la Secretaría de Obras Públicas y Transporte a renegociar los contratos de concesión del transporte subterráneo para incorporar la modernización del material rodante y nuevas obras en el plan de inversiones. Ese proceso de renegociación concluyó en el año 1999, cuando se aprobaron las respectivas adendas con decreto nº 393. Allí se autorizaron nuevos aumentos tarifarios para cubrir las inversiones en infraestructura y equilibrar la reducción de subsidios. Asimismo, se ordenó al Ministerio de Economía que avance con la transferencia de los subterráneos a la Ciudad de Buenos Aires. En mayo del año 2000, la Legislatura porteña sancionó la ley nº 373, por la cual se adhirió a ese decreto y se habilitó la negociación para la transferencia de ese servicio de transporte. Sin embargo, este proceso no se concretó hasta muchos años después.

Fue en enero de 2012, cuando los gobiernos de la Nación y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires firmaron un acta acuerdo para avanzar con la transferencia de la empresa Subterráneos de Buenos Aires Sociedad del Estado (SBASE). Dos meses más tarde, el Congreso nacional ratificó ese convenio mediante ley nº 26.740. Lo mismo hizo la Legislatura porteña, a finales del año, a través de la ley nº 4.472. En consecuencia, desde el 2 de enero de 2013, el gobierno porteño asumió el control de SBASE y su control y fiscalización quedó en manos del Ente Único Regulador de los Servicios Públicos de la Ciudad de Buenos Aires.

La ley nº 4.472 también declaró la emergencia del servicio subterráneo por dos años, y. Esta emergencia permitió que el Poder Ejecutivo local pudiera renegociar el contrato del servicio con la operadora Metrovías. En abril de 2013, SBASE y Metrovías firmaron el acuerdo de Operación y Mantenimiento de los Bienes afectados a la Red de Subterráneos, con vigencia durante la emergencia⁴. En 2014, la ley nº 4.790 autorizó la prórroga de la emergencia por cuatro años y, en 2015, esa extensión se concretó mediante resolución nº 2.373 de SBASE. En 2017 caducaba la concesión de Metrovías y la Legislatura aprobó la ley nº 5.885, autorizando a SBASE a un nuevo llamado a licitación para la concesión del servicio subterráneo y a que, si fuese necesario, prorrogar la concesión vigente hasta diciembre de 2018. Dificultades en el proceso licitatorio impidieron que se concretara y, mediante ley nº 6.102, ese plazo se extendió hasta fines de 2019.

En diciembre de 2019, la licitación continuaba con demoras y, entonces, el directorio de SBASE firmó con Metrovías una adenda al Acuerdo de Operación y Mantenimiento, lo que le habilitó a seguir operando más allá de este año hasta tanto tome posesión de la red el nuevo concesionario (Chabay, 2019).

En 2020, SBASE aprobó la resolución nº 3382, adjudicando el nuevo contrato de concesión del servicio a la empresa Emova Movilidad S.A. (de los mismos dueños de Metrovías) por 12 años, con la posibilidad de extensión de otros 3 años⁵. En 2021, el Gobierno de la Ciudad firmó el contrato con la empresa, que comenzó a operar el servicio el 1 de diciembre de ese año⁶.

Marco legal de la accesibilidad

A continuación, presentaremos el conjunto de normas, tanto internacionales como nacionales y locales que reconocen el derecho a la accesibilidad física, de forma cronológica.

En primer lugar, debemos remontarnos a la última dictadura cívico militar (1976-1983), cuando la Junta Militar clausuró el Congreso y dictó leyes mediante decretos. Fue, en 1982, cuando se aprobó como ley nº 22.431. Esta norma conocida como la ley de los derechos de las personas con discapacidad. Orientada hacia la asistencia social, el trabajo protegido, la educación especial y los tratamientos médicos de rehabilitación (Palacios, 2007), no registró de forma expresa la accesibilidad como derecho del colectivo.

En segundo lugar, en 1994, el Congreso sancionó la ley nº 24.314. Ella modificó los artículos 20, 21 y 22 de la ley nº 22.431 para incorporar las pautas de la accesibilidad. Concretamente, se estableció “la prioridad de la supresión de barreras físicas en los ámbitos urbanos arquitectónicos y del transporte [...] con el fin de lograr la accesibilidad para las personas con movilidad reducida” (art. 20). El art. 22 está referido a las barreras en el transporte, tanto en el acceso como en la utilización. La reglamentación de estos artículos (20, 21 y 22 de la ley nº 22.431) se concretó en 1997, a través del decreto nº 914. Allí se regularon las condiciones y requisitos de accesibilidad al que debería ajustarse todo el transporte y se fijó un plazo de “tres años para que el servicio pueda ser utilizado por personas con movilidad y comunicación reducidas”; es decir el año 2000.

En tercer lugar, en 1999, un año antes de que venciese el plazo para la total adecuación del subterráneo de Buenos Aires, se cristalizó el “proceso de especificación de los derechos humanos” para el colectivo con discapacidad, es decir, que se aprobó el primer tratado internacional para abordar esta materia: la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad (Blogna Tistuzza, 2024). Este tratado fue aprobado, rápidamente, en Argentina, mediante ley nº 25.280. En su art. 3º, inciso c, comprometió a los Estados a adoptar las medidas para eliminar los obstáculos de transporte, “con la finalidad de facilitar el acceso y uso para las personas con discapacidad”.

En cuarto lugar, en el año 2006, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) y su Protocolo Facultativo. Este tratado asegura la inclusión a través de la eliminación de las distintas barreras en los distintos ámbitos y aspectos de la sociedad. Respecto de la accesibilidad, obliga a los Estados a adoptar las medidas necesarias para asegurar el acceso de las personas con discapacidad al transporte, en igualdad de condiciones con las demás (art. 9º). En su Observación general Nº 2, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad recordó que las personas con discapacidad no pueden ejercer su

derecho a buscar empleo o el derecho a la atención de la salud, debido a la falta de transporte accesible”. Además, encomendó a los Estados a incorporar la accesibilidad “en las leyes generales y específicas sobre igualdad de oportunidades, igualdad y participación en el contexto de la prohibición de la discriminación por motivo de discapacidad. La denegación de acceso debe estar claramente definida como un acto de discriminación prohibido”⁷.

A nivel doméstico, la CDPD fue ratificada por el Congreso a través de la ley nº 26.378, en 2008. Posteriormente, en 2014, fue elevada a jerarquía constitucional mediante ley nº 27.044. Esto implica que el tratado se encuentra -jerárquicamente- por encima de las leyes argentinas, y cualquier norma nacional o subnacional que le sea contraria es incompatible debe ser modificada o derogada (Bologna Tistuzza, 2020).

Por último, es importante tener en cuenta que, por la organización federal del Estado argentino, la ley nº 22.431, y su modificatoria nº 24.314, sólo aplica a las jurisdicciones que han adherido expresamente a ella. A la fecha, las provincias que han adherido a la ley nº 22.431, en su redacción actualizada por ley nº 24.314 son doce⁸. En cambio, las provincias que decidieron regular de forma autónoma el derecho a la accesibilidad en el transporte son diez⁹. Finalmente, hay dos provincias que reconocen el derecho al transporte gratuito para personas con discapacidad, pero no exigen la eliminación de barreras para asegurar la accesibilidad¹⁰. Por ello, como la Ciudad de Buenos Aires no ha adherido a la ley nacional nº 22.431 (ni en su redacción original ni en su redacción actualizada en 1994), esta norma aplicó a la red subterráneo de Buenos Aires hasta el año 2012, cuando el SBASE fue transferida a la órbita porteña. Desde entonces, la norma aplicable en la materia es el Código de Tránsito y Transporte de Buenos Aires (ley nº 2.148). Este código, fue modificado por ley nº 5.770 (de 2016), y se le incorporó un nuevo inciso para ratificar la obligación de la operadora del servicio de “garantizar el acceso de personas con movilidad reducida a todas las estaciones de la red de subterráneos” (artículo 9.3.1, inciso i).

Finalmente, en 2018, la Legislatura sancionó la ley nº 6.132, modificando nuevamente el Código de Tránsito y Transporte de Buenos Aires. Esta nueva actualización normativa fijó un plazo de 20 años asegurar la accesibilidad en el subterráneo, pero no en toda la red, sino que sólo en aquellas estaciones en las que fuese posible. Concretamente, habilitó a que las estaciones en las que, por la complejidad de diseño, no sea posible encarar facilidades arquitectónicas para personas con discapacidad o movilidad reducida, no deban ser accesibles. De esta manera, la Legislatura porteña aprobó una norma que no cumple con el criterio de convencionalidad, ya que tiene obligación de cumplir con la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (que tiene jerarquía constitucional) y ambas exigen que la accesibilidad en el transporte sea universal. Asimismo, las legisladoras y los legisladores porteños han demostrado que desconocen el “principio de progresividad” que establece la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el “principio de prohibición de regresividad”, proclamado por la Corte Suprema en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2021).

Nivel de accesibilidad

En la sección anterior, hemos relevado el marco legal vigente que exige que el subterráneo de Buenos Aires sea accesible. Sin embargo, como ocurre con todos los derechos, puede existir legislación que los reconozca, pero ello no garantiza de que pueden ser disfrutados (Acuña y Bulit Goñi, 2010).

Respecto del subterráneo de Buenos Aires, existen diversos antecedentes sobre el nivel real de accesibilidad. En primer lugar, en el caso de Aviani, la Justicia constató que "no existen rampas ni ascensores para discapacitados en las estaciones" (Aviani, Antonieta c/ CNRT y otro s/ amparo, 2007) y que, sólo 12 de las 73 estaciones que componían la red de subterráneos, eran accesibles. En este expediente, en 2008, la Corte Suprema de Justicia de la Nación falló a favor de la demandante y exigió a la empresa operadora y al Estado a realizar -de forma urgente- las obras para hacer efectiva la accesibilidad física en el servicio subterráneo (Blogna Tistuzza, 2019).

En segundo lugar, en 2017, la Fundación Rumbos, una ONG especializada en accesibilidad, realizó un relevamiento sobre las condiciones de accesibilidad de la red de subterráneos. Detectó que, de un total de 87 estaciones, sólo 29 tenían ascensor para viajar en ambas direcciones, y varios de ellos ni siquiera funcionaban¹¹.

En tercer lugar, también en 2017, como parte del caso judicial de Gustavo Fernández, la Justicia realizó inspecciones y verificó que había que no sólo había estaciones totalmente inaccesibles sino, que también, había métodos de acceso que no funcionaron. El Juzgado falló a favor del demandante y la Cámara de Apelaciones confirmó la decisión de primera instancia y exigió que se concrete un plan de obras (Fernández Gustavo Damián y otros c/ GCBA y otros s/ otros proceso incidentales –amparo– usuarios y consumidores, 2018). En 2019, como la empresa operadora del subte no había presentado el plan de obras exigidos, el Juzgado de Primera Instancia realizó nuevas inspecciones. Allí se detectaron 44 equipos (entre ascensores y escaleras mecánicas) se encontraban fuera de servicio (Fernández Gustavo Damián y otros c/ GCBA y otros s/ otros proceso incidentales –amparo– usuarios y consumidores, 2019). El documento elaborado con la información revelada fue incorporado al expediente judicial y está disponible para su consulta¹².

En cuarto lugar, la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires realizó un seguimiento del Acuerdo de Operación y Mantenimiento del Servicio Público de la red de Subterráneos durante 2016. En su informe final, calificó como "no satisfactorio" el cumplimiento de las instalaciones de ascensores y escaleras mecánicas (Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, 2010).

En quinto lugar, en 2023, como parte del proceso de evaluación a Argentina en el cumplimiento de la CDPD, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad realizó un informe sobre la situación de este colectivo, en base a información provista por el Estado argentino y por organizaciones de la sociedad civil. En este documento, el Comité lamentó los pocos avances para garantizar la accesibilidad en áreas fundamentales "como [...] el transporte público, así como las brechas en materia normativa y de implementación de medidas de accesibilidad entre la Ciudad de Buenos Aires [...]" (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2023).

En sexto y último lugar, como parte de esta investigación, se solicitó a la Secretaría de Transporte de la Ciudad de Buenos Aires que informe el listado las estaciones del subte que, actualmente, cuentan con accesibilidad integral. La empresa administradora del subte (Subterráneos de Buenos Aires Sociedad del Estado) informó que "[...] el 50% de las estaciones son accesibles a Personas con Movilidad Reducida (PMR) (45 de 90): 40 tienen accesibilidad plena y 5 parcial (en un solo sentido)" (Blogna Tistuzza, 2024). Ahora bien, ese informe no precisa si los medios de elevación instalados funcionan correctamente. Por ello, la Fundación Rumbos realizó inspecciones, en donde verificó que, de las 90 estaciones, solo en 12 funcionaban los ascensores, es decir, sólo un 13% eran accesibles (Rodríguez Romero, 2024).

En la solicitud de información enviada a la Secretaría de Transporte también se solicitaron dos documentos que la ley nº 6.132 obliga al gobierno porteño a elaborar y aprobar. Uno es un

“relevamiento de todas las estaciones y conexiones de red ya existentes a la fecha” para conocer la situación cada una y distinguir cuáles estaciones cuentan con accesibilidad integral, cuáles pueden ser adaptadas y cuáles no (art. 2°). El segundo es un plan de obras que “garantice, en un plazo de hasta 20 años, la accesibilidad para las personas con discapacidad o movilidad reducida a la red de subterráneos y la circulación en los andenes y recorrido peatonal de dicho servicio público” (art. 3°). Las autoridades, en la respuesta a estos requerimientos, no respondió sobre el primer documento. Sobre el segundo, se limitó a responder que la elaboración del plan “se encuentra en revisión en el marco de los cambios que se han evidenciado en los patrones de movilidad de la población posteriores a la pandemia”. Y, además, puntualizó algunas de las obras que se realizaron en algunas estaciones (Bologna Tistuzza, 2024).

Reflexiones finales

A lo largo de este artículo hemos encontrado que, a pesar de contar con un marco normativo robusto en materia de accesibilidad, el subterráneo de Buenos Aires se destaca por la existencia de barreras arquitectónicas. A 30 años de la promulgación de la ley n.º 24.314, el análisis de la situación actual revela una implementación deficiente no sólo revela el incumplimiento de los plazos establecidos por la legislación, sino también la persistencia de las desigualdades que históricamente han sufrido las personas con discapacidad.

Desde que fue creada, en 1977, la empresa Subterráneos de Buenos Aires Sociedad del Estado estuvo siempre encargada de la administración de la red de subtes, su desarrollo, expansión y el control de la operación del servicio. Fue transferida en varias oportunidades de jurisdicción. Entre 1977 y 1979, estuvo en la órbita nacional. Entre 1979 y 1989, estuvo a cargo de la Municipalidad de Buenos Aires. Desde entonces estuvo nuevamente en jurisdicción nacional, hasta 2012, cuando fue finalmente transferida a la Ciudad de Buenos Aires. Independientemente de quien operara el servicio y tuviera a cargo el mantenimiento de la infraestructura y el material rodante (hasta 1994 era responsabilidad directa SBASE, entre 1994 y 2021 de Metrovías y, desde 2021 de Emova), Subterráneos de Buenos Aires Sociedad del Estado ha tenido siempre la responsabilidad primaria sobre las inversiones en la infraestructura y, en consecuencia, de la instalación de ascensores en toda la red de subte.

Los datos empíricos y los antecedentes judiciales relevados confirman que la infraestructura actual del subterráneo aún cuenta con extensas barreras arquitectónicas y, en consecuencia, que SBASE no ha cumplido con sus obligaciones de hacer efectivo el derecho a la accesibilidad. Aunque se reporta que el 50% de las estaciones poseen algún nivel de accesibilidad, solo el 13% tiene ascensores funcionales en ambos sentidos. Esto sugiere que las soluciones implementadas han sido parciales y, en muchos casos, ineficaces para garantizar un acceso pleno y autónomo. Por ello, a pesar de la existencia de tratados internacionales de derechos humanos, la Constitución nacional, leyes nacionales y de la Ciudad de Buenos Aires, el derecho a la accesibilidad es hoy una mera “ficción ciudadana” (Abramovich y Pautassi, 2010) o una “institución puramente decorativa” (Levitsky y Murillo, 2013). Sin embargo, esta “ficción” con la accesibilidad no pareciera ser una excepción, sino la regla en las democracias como la nuestra, denominada delegativa, donde el sistema de pesos y contrapesos es débil y la cultura política liberal y republicana está poco arraigada (O'Donnell, 1996).

A diferencia del enfoque sustantivo de la democracia, donde se reconocen las diferencias culturales y sociales, y hay un compromiso con los principios universales de igualdad, justicia y derechos (Touraine, 1997), en las democracias delegativas el gobierno hace un uso discrecional del poder y no se siente obligado a aceptar las restricciones y los controles del Congreso y el Poder Judicial (O'Donnell, 1994).

Y ello ocurre, porque los Estados están capturados por élites económicas, corporaciones o grupos de poder, que controlan o influyen en sectores clave del Estado y refuerzan sus privilegios mediante leyes, regulaciones o decisiones judiciales y perpetúan las desigualdades de grandes sectores de la población.

Esto podría explicar cómo, existiendo legislación específica y decisiones judiciales concretas para que el subte sea accesible, los gobiernos nacionales (hasta 2012) y de la Ciudad de Buenos Aires (a partir de 2012) han ignorado sistemáticamente estas obligaciones. Y lo han hecho “sin consecuencias claras, reflejando un desequilibrio en el diseño institucional” (Merton, 1968). De acuerdo con el ex juez de la Corte Suprema, Zaffaroni, “cuando el incumplimiento de normas se naturaliza dentro de las instituciones, se consolida una cultura de la ilegalidad que refuerza la anomia en toda la estructura estatal” (Zaffaroni, 2009), cuestión que pone en evidencia un desajuste entre las normas formales y las dinámicas reales del poder político (Merton, 1938). Al efecto, recordemos lo que ocurrió con la creación de la Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires, en 1936, para que los capitales ingleses monopolicen el transporte en la Capital Federal. También merece la atención la decisión de la Legislatura porteña de legislar en contra de los tratados internacionales de derechos humanos, al eliminar la obligatoriedad de que toda la red de subterráneos sea accesible (ley nº 6.132).

Más allá de todo, la realidad es que a 30 años de la ley nº 24.314, el subterráneo de Buenos Aires continúa siendo inaccesible: cualquier persona con movilidad reducida no puede ingresar, usar, circular y salir del subterráneo con autonomía y sin interrupciones. Consideramos que para que ello sea algún día realidad, es necesario un Estado fuerte, que concrete reformas estructurales del sistema capitalista, el gran productor de desigualdad (Stiglitz, 2012); (Maté, 2023); de lo contrario, la exclusión que sufren las personas con discapacidad subsistirá (Reygadas, 2008).

Fallos y fuentes institucionales

Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires. (2018). *Proyecto AOM. Seguimiento*. Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires.

Aviani, Antonieta c/ CNRT y otro s/ amparo, 17.974 (Juzgado Contencioso Administrativo Federal Nº 10 Junio de 2007).

Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. (2007). *Informe de la República Argentina en virtud del artículo VI.3 de la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad*. Organización de Estados Americanos. http://www.grupodemujeres.org.ar/descargas/vih-prevenir/DISCAPACIDAD%20-%20CEDDIS_doc_8-07_argentina_esp.doc

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (2014). *Observación general Nº 2 (CRPD/C/GC/2)*. Comité sobre los Derechos de las Personas.

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (2023). *Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados de la Argentina*. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g23/065/58/pdf/g2306558.pdf>

Conferencia Mundial de Derechos Humanos. (1993). *Declaración y Programa de Acción de Viena*. Organización de Naciones Unidas. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G93/142/36/PDF/G9314236.pdf?OpenElement>

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2021). *Principio de progresividad*. Corte Suprema de Justicia de la Nación. <https://sj.csjn.gov.ar/homeSJ/notas/nota/22/documento>

Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 2 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2019). *Funcionamiento de los ascensores y escaleras mecánicas*. IJUDICIAL. <https://ijudicial.gob.ar/wp-content/uploads/2019/02/Cuadro-Subtes.pdf>

Fernández Gustavo Damián y otros c/ GCBA y otros s/ otros proceso incidentales –amparo– usuarios y consumidores, 769846/2016-8 (Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario, Sala II 13 de Agosto de 2018).

Fernández Gustavo Damián y otros c/ GCBA y otros s/ otros proceso incidentales –amparo– usuarios y consumidores, 769.846 (Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 2 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 11 de Febrero de 2019).

Referencias

- Abramovich, V., y Pautassi, L. (Eds.). (2010). *La medición de derechos en las políticas sociales*. Ediciones del Puerto.
- Acuña, C., y Bulit Goñi, L. (2010). *Argentina. El desafío de hacer realidad los derechos*. Siglo XXI Editores.
- Blogna Tistuzza, S. H. (2019). Accesibilidad del metro de Buenos Aires. Los casos Aviani y Fernández. *Revista Académica Discapacidad y Derechos*, 8, 45-62.
- Blogna Tistuzza, S. H. (2020). *Democracia y derechos humanos. Un análisis sobre cómo la rendición de cuentas horizontal impacta en la vida de las personas con discapacidad* [Tesis de doctorado, Universidad Nacional de Quilmes]. <https://doi.org/https://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/2375>
- Blogna Tistuzza, S. H. (2024a). Accesibilidad en Subterráneos de Buenos Aires [Dataset]. En *Versión del 26 de noviembre de 2024*. Mendeley Data, 1. <https://doi.org/10.17632/Z878NN66F7.1>
- Blogna Tistuzza, S. H. (2024b). Federalismo y coordinación de políticas públicas en Argentina. El Consejo Federal de Discapacidad. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 13(26), 255-280. <https://doi.org/10.18294/rppp.2024.5076>
- Boivin, M., Rosato, A., y Arribas, V. (2001). *Constructores de Otredad. Una introducción a la Antropología Social y Cultural*. EUDEBA.
- Bresser Pereira, L. C. (2009). Neoliberalismo y teoría económica. *Nueva Sociedad*, 221. <https://nuso.org/articulo/neoliberalismo-y-teoria-economica/>
- Cao, H., Rey, M., y Laguado Duca, A. (2016). Ajuste estructural y sociocentrismo: el discurso de la gobernanza. *Revista Administración Pública y Sociedad*, 1, 6-20.
- Chabay, E. M. (2019). *La Ciudad le extendió sin fecha límite la concesión del Subte a Metrovías*. El Cronista. <https://www.cronista.com/economia-politica/La-Ciudad- extiende-el-contrato-de-Metrovias-en-el-Subte-hasta-que-haya-un-nuevo-operador-20191230-0025.html>
- Comes, Y., Solitario, R., Garbus, P., Mauro, M., Czerniecki, S., S., Vázquez, A., Sotelo, R., y Stolkner, A. (2007). El concepto de accesibilidad: la perspectiva relacional entre población y servicios. *Anuario de Investigaciones*, XIV, 201-209.
- Estudio Nacional sobre el Perfil de las Personas con Discapacidad*. (2018). INDEC.
- Ferrante, C. (2015). Discapacidad y mendicidad en la era de la Convención: ¿Postal del pasado? *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, 68, 151-176. <https://doi.org/10.29101/crcs.v0i68.2956>
- Heras García, R. (1992). Capitales extranjeros, poder político y transporte urbano de pasajeros: la compañía de tranvías anglo argentina ITDA de Buenos Aires, Argentina, 1930-1943. *Desarrollo Económico*, 32(125), 35-56.
- Heredia, M., García, C., Reznik, L., y Rusler, V. (2015). La accesibilidad como derecho: desafíos en torno a nuevas formas de habitar la universidad. *Espacios de Crítica y Producción*, 51, 41-55.

- Levitsky, S., y Murillo, M. V. (2013). Building institutions on weak foundations: lessons from Latin America. *Journal of Democracy*, 24(2), 93-107.
<https://doi.org/https://dx.doi.org/10.1353/jod.2013.0031>.
- Maté, G. (2023). *El mito de la normalidad: trauma, enfermedad y sanación en una cultura tóxica*. Tendencias.
- Merton, R. K. (1938). Social structure and anomie. *American Sociological Review*, 3, 672-682.
- Merton, R. K. (1968). *Social theory and social structure*. Free Press.
- Molero, P., y Ramos, D. (2008). La accesibilidad al transporte público, una cuestión de derechos humanos. En C. Eroles y H. Fiamberti (Eds.), *Los derechos de las personas con discapacidad (Análisis de las convenciones internacionales y de la legislación vigente que los garantizan)*. Universidad de Buenos Aires.
- O'Donnell, G. (1994). Democracia delegativa. *Journal of Democracy*, 5(1), 55-69.
- O'Donnell, G. (1996). Otra institucionalización. *Política y Gobierno*, 3(2), 219-244.
- O'Donnell, G. (2004). *Contrapuntos, ensayos escogidos sobre el autoritarismo y democratización*. Paidós.
- Palacios, A. (2007a). *La discapacidad como una cuestión de derechos humanos. Una aproximación a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Ediciones Cinca.
- Palacios, A. (2007b). ¿Modelo rehabilitador o modelo social? La persona con discapacidad en el derecho español. En I. Campoy Cervera y A. Palacios (Eds.), *Igualdad, no discriminación y discapacidad. Una visión integradora de las realidades española y argentina (pp. 243-306)*. Dykinson.
- Pucciarelli, A. (2011). *Los años de Menem: la construcción del orden neoliberal*. Siglo XXI Editores.
- Reygadas, L. (2004). Las redes de la desigualdad: un enfoque multidimensional. *Política y Cultura*, 22, 7-25.
- Reygadas, L. (2008). *La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad*. Anthropos.
- Rodríguez Romero, M. (2024). Audiencia "Tratamiento a la tarifa técnica y modificación del cuadro tarifario para la explotación del Servicio de Subte". Fundación Rumbos. <https://www.rumbos.org.ar/post/rechazamos-el-tarifazo-en-el-subte>
- Schorr, M. (2021). Desindustrialización y reestructuración regresiva en el largo ciclo neoliberal (1976-2001). En M. Rougier (Ed.), *La industria argentina en su tercer siglo. Una historia multidisciplinar (1810-2020) (pp. 263-313)*. Ministerio de Desarrollo Productivo.
- Scribano, A. O. (2008). Fantasmas y fantasías sociales. Notas para un homenaje a T. W. Adorno desde Argentina. *Intersticios, Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, 2(2), 87-97.
<http://hdl.handle.net/11336/30726>
- Seoane, J. (2023). Lo social y lo ambiental. De la dualidad moderna a la resignificación neoliberal. En J. Seoane (Ed.), *Neoliberalismo [capitalismo] catastrófico: imágenes de la última ola neoliberal y las alternativas en Nuestra América (pp. 5-28)*. Luxemburg.

- Sommi, L. (1940). *El monopolio inglés del transporte en Buenos Aires*. Editorial Problemas.
- Stiglitz, J. E. (2012). *El precio de la desigualdad*. Taurus.
- Tilly, C. (2000). *La desigualdad persistente*. Manantial.
- Touraine, A. (1997). *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*. Fondo de Cultura Económica.
- Troncoso, O. A. (1976). El Pacto Roca-Runciman. En F. Luna (Ed.), *Historia integral argentina* (vol. 7, pp. 51-78). Centro Editor de América Latina.
- Villafañe, B. (1943). *La tragedia argentina*. Benjamín Villafañe.
- Zaffaroni, E. R. (2009). *La palabra de los muertos*. Ediar.

Notas

2 Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, p. 60

3 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. (2024). Nuestra historia.
<https://buenosaires.gob.ar/jefaturadegabinete/movilidad/subte/nuestra-historia>

4 Acuerdo de operación del servicio público y mantenimiento de los bienes afectados al mismo de la red de subterráneos y premetro, celebrado entre Subterráneos de Buenos Aires S.E. y Metrovías S.A., en el marco de la Ley 4472 (Ciudad de Buenos Aires) <https://cdn.buenosaires.gob.ar/datosabiertos/datasets/sbase/subte-cronograma-servicio/acuerdo-operativo-de-mantenimiento-cronograma-de-servicio.pdf>

5 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. (2020). Nueva concesión del subte. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. <https://buenosaires.gob.ar/subte/noticias/nueva-concesion-del-subte>

6 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2021). Subte: a partir de mañana Emova Movilidad S.A. se hará cargo de la operación y mantenimiento. <https://buenosaires.gob.ar/subte/noticias/subte-partir-de-manana-emova-movilidad-sa-se-hara-cargo-de-la-operacion-y>

7 Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (2014). Observación general N° 2 (CRPD/C/GC/2). Comité sobre los Derechos de las Personas.

8 Por orden alfabético: Buenos Aires, ley n° 14.968 (2017) que actualiza ley n° 10.592 (1987); Ciudad de Buenos Aires, Código de Tránsito y Transporte (ley. 2.148, actualizada por leyes n° 5.770 y 6.132); Chubut, ley n° I-296 (2005); Entre Ríos, ley n° 9.891 (2008); La Pampa, ley n° 2.226 (2009); Neuquén, ley n° 1.634 (1985); Río Negro, ley D n° 2.055 (1985); San Luis, ley n° I-0011 (2004); Santa Cruz, ley n° 3.820 (2023); Santa Fe, ley n° 13.853 (2018).

9 Por orden cronológico: Chaco, ley n° 794-B (1994); Jujuy, ley 4.782 (1994); Catamarca, ley n° 4.848 (1995); Córdoba, ley n° 8.501 (1996); Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, ley n° 449 (1999); La Rioja, ley n° 7.653 (2004); San Juan, ley n° 7.490 (2004); Mendoza, ley n° 7.336 (2005); Santiago del Estero, ley n° 6.773 (2005); Tucumán, ley n° 7.989 (2007); Misiones, ley XIX – n° 23 (2017); Salta, ley

nº 8.402 (2023).

10 Por orden alfabético: Corrientes, ley nº 4.478 (1991); Formosa, ley 478 (1984)

11 Fundación Rumbos. (2017). Accesibilidad en subtes. Buenos Aires: Fundación Rumbos. https://www.rumbos.org.ar/_files/ugd/7d0edb_9d6c654fda714799979431df9b119e4e.pdf

12 Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario N.º 2 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2019). Funcionamiento de los ascensores y escaleras mecánicas. Buenos Aires: Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. <https://ijudicial.gob.ar/wp-content/uploads/2019/02/Cuadro-Subtes.pdf>

1 Conferencia Mundial de Derechos Humanos. (1993) <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G93/142/36/PDF/G9314236.pdf?OpenElement>