

INFORME FINAL 2017



 /cesbaok
 /cesbaok
 /cesbaok



www.cesba.gob.ar
www.bdigital.cesba.gob.ar
www.mapa.cesba.gob.ar



BUENOS AIRES Y EL DESAFÍO DE LA CALIDAD DE VIDA DESDE UNA PERSPECTIVA METROPOLITANA

CESBA
INFORME FINAL 2017

**“BUENOS AIRES Y EL DESAFÍO DE LA CALIDAD DE
VIDA DESDE UNA PERSPECTIVA METROPOLITANA”**

ÍNDICE

A/ PRESENTACIÓN DE FEDERICO SARAVIA	09
B/ INTRODUCCIÓN: LAS ÁREAS METROPOLITANAS Y LA NUEVA AGENDA URBANA	11
1 - Diagnósticos sobre la calidad de vida. desarrollo económico y productivo	21
1.1. Las PyMES, motor del desarrollo económico sostenible y la generación de empleo en la Ciudad.	23
1.2. Radiografía del empleo y la desigualdad en la Ciudad.	30
1.3. El costo de vida en la Ciudad: un gran gasto diario.	37
1.4. Usos del tiempo y desigualdades sociales en la Ciudad de Buenos Aires.	41
1.5. Alquileres: la problemática de la vivienda en la Ciudad.	51
1.6. El turismo: una política para mejorar la Ciudad.	58
1.7. Una economía “a cielo abierto” como propuesta para la Ciudad.	64
1.8. La Ciencia y la Tecnología en el desarrollo cualitativo de la Ciudad.	70
2 -Desarrollo social y educativo	77
2.1. La educación porteña, entre lo público y lo privado.	79
2.2. La Educación Inicial como factor central para la equidad social.	84
2.3. El sistema de salud porteño y la inversión pública.	93
2.4. Los profesionales y su aporte a la calidad de vida.	95
2.5. Las prioridades de la Ciudad en relación a los adultos mayores.	98
2.6. Consumos de medios y hábitos de lectura en la Ciudad.	103
2.7. Buenos Aires, ¿ciudad “hiperconectada”?	109
2.8. Percepciones, prejuicios e imaginarios sociales respecto a las modalidades de protesta social.	116
2.9. Donar órganos: un acto solidario	121
2.10. Las villas en la Ciudad de Buenos Aires.	128
3- Medioambiente y desarrollo sostenible	139
3.1. La gestión integral de residuos a 10 años de la reglamentación de la Ley de Basura Cero.	141
3.2. La contaminación en la Ciudad ¿una agenda subestimada?	149
3.3. El déficit de espacios verdes en la Ciudad.	156
4- Servicios públicos, transporte y movilidad urbana	161
4.1. El transporte en la ciudad: lo que se ve y lo que se necesita.	163
4.2. Estacionamiento, garajes y peatonalización.	166
4.3. La ruta saludable: el uso de la bici en la Ciudad.	169
4.4. Seguridad vial: la responsabilidad salva vidas.	174
4.5. La regulación de los servicios públicos y la calidad de vida en la Ciudad de Buenos Aires.	178
4.6. Celulares: una problemática a “atender”	182
4.7. Seguridad ciudadana y calidad de vida en la Ciudad	190
Epílogo	201

PRESENTACIÓN

El presente Informe Final sobre la labor del Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (CESBA) en 2017, aprobado por la Asamblea el 5 de diciembre de 2017, viene a dar cumplimiento al mandato legal establecido en la Ley N° 3.317, que encomienda al Consejo la elaboración de “un informe en que se expresen sus consideraciones sobre la situación socio-económica, laboral y de políticas educativas de formación profesional y técnica de la Ciudad de Buenos Aires”.

Los contenidos que aquí se presentan son el producto de una tarea de diagnóstico compartido por las 26 organizaciones representativas de la realidad económica, laboral, social y cultural de la Ciudad de Buenos Aires que integran el CESBA; y combinan análisis científico-técnico, recopilación y sistematización de datos, estudios de opinión pública y percepción ciudadana, y evaluación de las principales políticas públicas de la Ciudad.

El Informe es, de esta forma, fruto del consenso y la visión colaborativa de las organizaciones representadas en el CESBA, que se erige así como una verdadera “organización de organizaciones”.

Sin dudas, nuestro futuro está en las ciudades, que son la fuente de desarrollo económico, social y político. Pero para que éstas sean núcleos de oportunidades, y garanticen la calidad de vida de los habitantes, debemos ser capaces de planificar estratégicamente para las generaciones presentes y futuras.

En este marco es necesario avanzar decididamente hacia ciudades inteligentes y sostenibles, aprovechar las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) y otros medios disponibles para mejorar la toma de decisiones, la prestación de los servicios públicos, su competitividad y sostenibilidad ambiental. Y, al mismo tiempo, satisfacer las necesidades económicas y sociales de los ciudadanos, generando empleos y reduciendo las desigualdades de cualquier especie.

Como sostiene el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las ciudades Inteligentes “promueven un ciclo virtuoso que produce no solo bienestar económico y social, sino también el uso sostenible de sus recursos con miras a elevar la calidad de vida a largo plazo”¹.

Pero pensar a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como una ciudad inteligente implica necesariamente pensar hoy su integración al área metropolitana, que la ha convertido en una de las cuatro “megaciudades” de América Latina junto a la Ciudad de México, San Pablo y Río de Janeiro.

1 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). “La ruta hacia las smart cities: Migrando de una gestión tradicional a la ciudad inteligente”. 2016

Hoy, las principales demandas urbanas como transporte, vivienda, seguridad, y servicios públicos de calidad no se pueden enfrentar sin una visión colaborativa que, en el marco del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), se plasma en la cooperación y coordinación interjurisdiccional.

Si bien en 1994 se sancionó la Constitución que dotó a la Ciudad de autonomía tanto en materia de legislación, administración y jurisdicción, este carácter más que aislarla respecto a las demás ciudades, le otorgó la fuerza y la capacidad necesarias para avanzar en un trabajo colaborativo con los distritos, con el horizonte estratégico de mejorar la vida conjuntamente.

Para ello, es necesario generar un cambio cultural, un cambio de paradigma que ponga al individuo en el centro de la planificación de las políticas públicas, adoptando un enfoque colaborativo que busque el bien común de la comunidad más allá de las fronteras políticas y administrativas que separan a las ciudades.

Y al promover un desarrollo colaborativo, integrado y sostenible, las ciudades que forman parte del área metropolitana se tornan más innovadoras, competitivas, y dinámicas, mejorando así la calidad de vida.

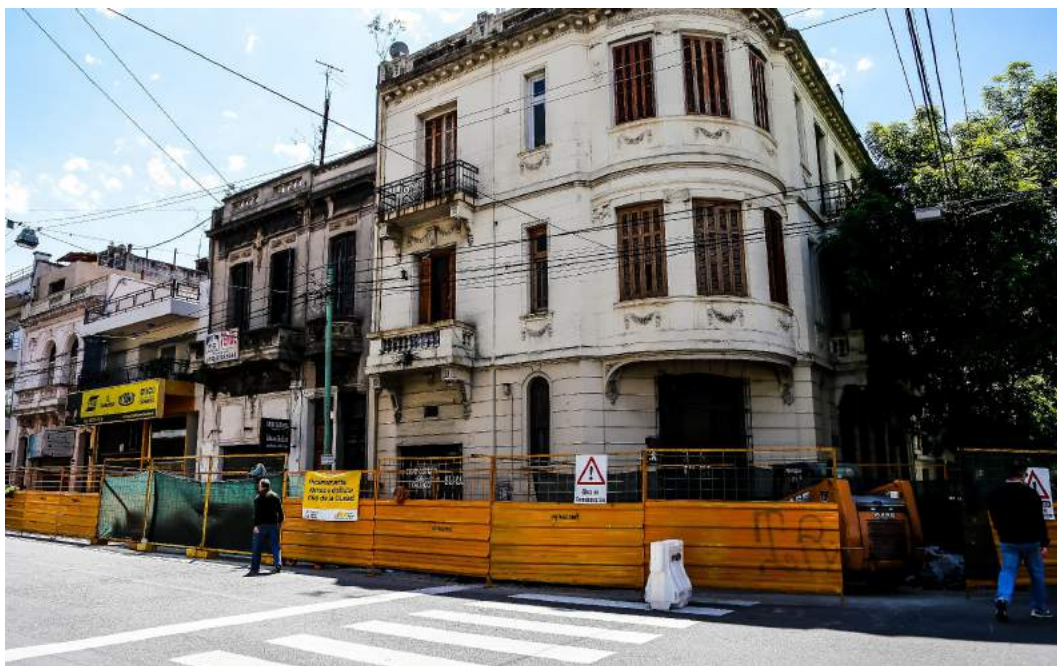
Desde el Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (CESBA) queremos aportar a la construcción de una necesaria “conciencia metropolitana”, aunar esfuerzos y aprovechar lo mejor de cada una de las jurisdicciones que integran el AMBA, pensar políticas públicas sustentables y eficientes con una visión metropolitana, reconociendo y aprovechando las ventajas de la interdependencia y complementariedad entre jurisdicciones, que son mucho más que meros vecinos.

En este sentido, convencidos de que la Ciudad tiene un rol central en este proceso de integración metropolitana, desde el CESBA promovemos las herramientas necesarias para detectar las demandas y necesidades que requieren una solución en la Ciudad, poniendo en la agenda pública problemáticas a menudo invisibilizadas y, al mismo tiempo, impulsar el abordaje metropolitano de las mismas, sobre la base del trabajo colaborativo, la construcción de consensos y la visión compartida.

Mg. Federico Saravia
Presidente

Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (CESBA)

INTRODUCCIÓN



LAS ÁREAS METROPOLITANAS Y LA NUEVA AGENDA URBANA

“Las ciudades tienen un poder transformador. Una nueva agenda urbana se requiere para hacer frente con eficacia a los desafíos y aprovechar las oportunidades que ofrece la urbanización, la cual debe ir de la mano de la planificación.”

World Cities Report 2016, ONU Habitat

El siglo de la urbanización.

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), más del 50% de la población mundial vive en zonas urbanas y para 2050 lo hará el 70%. El fenómeno de la concentración demográfica en grandes ciudades llevó incluso a que organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) caracterizaran a la época actual como “el siglo de la urbanización”.

América Latina es considerada hoy una de las regiones más urbanizadas del mundo. Según el Programa ONU-Hábitat, en 2012 casi el 80% de la población vivía en ciudades, una tasa de urbanización equivalente al doble de la existente en Asia y África, y superior incluso a la del grupo de países más desarrollados.

Solo 180 ciudades de América Latina concentran el 47% de la población. En Argentina, 21 ciudades concentran el 57% de la población total del país.

Esta progresiva concentración de población en las ciudades de la región ha sido acompañada por la concentración espacial de las actividades económicas más pujantes y dinámicas, y por sucesivos incrementos en el ingreso per cápita de la población urbana.

Hoy, aproximadamente el 80% del crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) regional es generado en las zonas urbanas, lo que es en gran medida el resultado de la generación de “economías de aglomeración” que favorecen la especialización y permiten una mayor productividad de las empresas y trabajadores urbanos.

Sin embargo, las ciudades latinoamericanas se caracterizan por su dualidad: sus ciudadanos gozan de distinta forma de los beneficios y las oportunidades que brindan las ciudades. Por un lado, la población vinculada al sector formal de la economía, que goza de empleos con ingresos relativamente altos y estables, y con beneficios laborales definidos (seguros de salud, programas de jubilación, vacaciones, entre otros) y con acceso a bienes y servicios públicos. Por otro lado, están los ciudadanos que solo tienen acceso al mercado laboral de la economía

informal, con baja productividad e ingresos menores, con mayor inestabilidad y sin beneficios laborales, y con escaso acceso a servicios públicos.

Sin dudas, la pobreza y la desigualdad siguen siendo en este contexto las principales asignaturas pendientes.

Si bien desde la adopción de la Declaración del Milenio, que tiene como primer objetivo la reducción de la pobreza, se han registrado algunos avances, éstos son bastante modestos si se comparan con otras regiones en desarrollo. Según la CEPAL, 167 millones de habitantes de la región (un 29,2%) viven en condiciones de pobreza y, de ellos, 71 millones son indigentes (un 12,4%).

Además de la pobreza, el principal problema que afronta la región es la desigualdad. América Latina, no es la región más pobre del mundo, pero es considerada la más desigual. En 2015, como promedio de 14 países de América Latina relevados por la CEPAL, la participación del quintil de menores ingresos (quintil I) fue de solamente el 5,6% del ingreso total, frente al 46,2% que concentró el quintil de mayores ingresos (quintil V).

Una desigualdad que se manifiesta principalmente en la distribución de la riqueza, pero también en el acceso a bienes y servicios fundamentales como salud y educación, en el hábitat y la vivienda, en las oportunidades de empleo, y el espacio público, entre otros factores centrales para la calidad de vida.

A este fenómeno se le suma la fuerte correlación entre desigualdad y fragmentación espacial. Quienes viven en asentamientos, villas o barrios precarios, son quienes tienen mayores dificultades para el acceso y las oportunidades de empleo, educación y otros servicios esenciales, mientras aumentan su exposición a la violencia y otros riesgos.

Si bien las ciudades concentran la generación de la riqueza y los mayores niveles de ingresos per cápita, para muchos latinoamericanos el círculo vicioso de la desigualdad todavía es más fuerte que los beneficios de la urbanización.

Las ciudades son hoy la base para el desarrollo económico y social de las sociedades contemporáneas. Sin embargo, las tendencias descritas plantean a las ciudades y países de la región una serie de retos para atender las necesidades de las poblaciones urbanas.

Uno de los principales desafíos radica en la gobernanza de las ciudades de forma sostenible, que permita maximizar y potenciar las oportunidades económicas, pero al mismo tiempo minimizar los daños medioambientales y evitar las desigualdades de cualquier tipo.

Y para ello, cada vez es más importante la planificación urbana y la implementación de mecanismos de decisión dinámicos que incorporen procesos de participación ciudadana.

En definitiva, con el 80% de la población latinoamericana viviendo en ciudades,

se torna necesario cambiar el actual modelo de urbanización y plantearse el nuevo reto de lograr ciudades más integradas y sostenibles, mejor pensadas para la calidad de vida de las personas.

Los desafíos de las áreas metropolitanas

En el marco de los procesos descritos, se observa en la región la emergencia de nuevas formas urbanas: muchas ciudades desbordan los límites políticos y administrativos de sus municipios y se expanden hacia otros núcleos urbanos, generando nuevas áreas urbanas de grandes dimensiones territoriales.

Surgen así las denominadas “áreas metropolitanas”, que se componen generalmente “de una o dos ciudades centrales alrededor de las cuales se asienta una gran cantidad de población que desarrolla sus actividades cotidianas (educación, trabajo y esparcimiento) en diferentes jurisdicciones”.

Si bien las características de las áreas metropolitanas varían significativamente de un país a otro, estas nuevas formas urbanas comparten algunos rasgos comunes: en tanto centros de atracción de las inversiones y la actividad económica concentran usualmente una parte importante del PBI nacional, atraen a trabajadores calificados o a inmigrantes en busca de mejores oportunidades económicas, concentran los empleos en los sectores económicos más dinámicos de la economía, se erigen en centros de difusión de innovaciones –tecnológicas, de productos y de procesos–, y dominan la mayor parte del intercambio comercial con el exterior.

Y usualmente, los estrechos vínculos sociales y económicos que tienen los diferentes municipios que integran las áreas metropolitanas, contrastan con la fragmentación administrativa de los servicios públicos prestados, como la gestión de los residuos sólidos, el transporte público, la seguridad, la vivienda, etc. Esta fragmentación crea problemas de coordinación y de superposición de competencias que impactan en la calidad de vida de sus habitantes.

Según la Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales y Regionales (UCGL), las áreas metropolitanas concentran el 41% de la población urbana mundial (1,6 billones de personas) y contribuyen a la riqueza de los países en un 60% del PBI global. Para el año 2030, las estimaciones indican que aproximadamente 2.700 millones de habitantes, es decir el 55% de la población urbana, se concentren en las áreas metropolitanas de 500.000 habitantes o más.

En este marco, la cantidad de áreas metropolitanas de más de 500.000 habitantes pasó en las últimas tres décadas de 491 a 1.039, es decir que se ha más que duplicado.

América Latina cuenta con 64 áreas metropolitanas con más de un millón de habitantes, de las cuales más de la mitad se concentran en Brasil y México, que concentran al 36,50% de la población.

En la región, las áreas metropolitanas son heterogéneas: hay 4 de las denomina-

das “megaciudades” con más de 10 millones de habitantes (Valle de México, San Pablo, el área metropolitana de Buenos Aires y Río de Janeiro), 4 que superan los 5 millones, 15 que superan los 2,5 millones y las restantes se encuentran por debajo de ese límite y el millón de habitantes.

Estas áreas metropolitanas, en tanto sistemas complejos con conexiones entre sus diferentes ambientes e individuos, presentan muchas ventajas desde el punto de vista económico, pero también entrañan nuevos desafíos desde el punto de vista social, medioambiental y de gestión política e institucional.

Al mismo tiempo que concentran gran parte de la actividad económica generando nuevas oportunidades para sus habitantes, generan un inmenso flujo diario de desplazamientos e intercambios de personas, bienes y servicios en un contexto muy a menudo carente de adecuadas instancias de articulación normativa e institucional, y con sistemas de transporte, infraestructura y servicios públicos caracterizados por la fragmentación y falta de coordinación.

Fruto de una expansión urbana que se ha dado sin planificación ni visión integradora, las áreas metropolitanas han profundizado la segregación y fragmentación socio-espacial de las comunidades que las integran. En particular, las periferias de las áreas metropolitanas corren el riesgo de convertirse en verdaderas trampas de pobreza para los sectores vulnerables de población al margen de las ventajas que ofrece la urbanización.

Si bien se ha avanzado en la toma de conciencia de la necesaria gestión integrada de las áreas metropolitanas, la coordinación y articulación entre los gobiernos locales que integran dichas configuraciones urbanas, y entre ellos y los niveles de gobierno superiores (ya sea provincial o nacional), siguen siendo una deuda pendiente en la región.

Y fruto de la inexistencia de estos mecanismos de gestión integrada, la gran mayoría de las áreas metropolitanas de la región se caracterizan por la ineficiencia en las políticas de desarrollo y la prestación de servicios, todo lo cual impacta en la calidad de vida urbana.

El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)

En Argentina existen –de acuerdo de los datos del Censo Nacional de Población–, 18 áreas metropolitanas, y 3 de ellas cuentan con más de un millón de habitantes: Área Metropolitana de Buenos Aires, Gran Córdoba y Gran Rosario.

El Área Metropolitana de Buenos Aires, conocida por su sigla AMBA, es la zona geográfica compuesta por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y 40 municipios de la Provincia de Buenos Aires, que se erige como una “megaciudad” que se extiende desde Campana hasta La Plata, con límite físico en el Río de la Plata e imaginario en la Ruta Provincial 6, abarcando una superficie de 13.285 km².

Los límites entre estos territorios se han venido tornando cada vez más difusos,

sobre todo en el día a día de una población que desarrolla su trabajo y formación profesional en la Ciudad de Buenos Aires, pero vive en el conurbano bonaerense, o viceversa. Si bien desde 1980 hasta la fecha, no se registraron variaciones significativas en la densidad poblacional en la Ciudad de Buenos Aires, la cantidad de gente que llega diariamente a la Ciudad por motivos laborales, turísticos, educativos, de salud o personales, crece de forma exponencial.

Según el Censo Nacional de 2010, comprende a casi quince millones de personas, es decir el 37% de la población del país, por lo que representa el área geográfica con mayor circulación de personas del país. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires –aún con una población que desde hace años permanece relativamente estable– tiene un peso muy relevante dentro de dicha área geográfica, ya que representa el 21,2% del total de su población total.

La centralidad del AMBA en el ámbito nacional no sólo radica en su concentración poblacional, sino también por su incidencia en la actividad económica, ya que genera casi la mitad del Producto Bruto Geográfico Nacional.

Por otra parte, el AMBA concentra cerca del 44% de los establecimientos industriales del país, 49% del total de los ocupados en el sector secundario, y el 51% de la producción industrial.

Así, no sólo es el principal centro financiero, sino también el principal mercado de producción y consumo del país.

La falta de visión metropolitana

La situación del AMBA es a todas luces mucho más compleja que la de cualquiera de las otras 17 áreas metropolitanas del país.

Ello se debe, fundamentalmente, a su complejidad político institucional, en tanto en su interior conviven los siguientes ámbitos gubernamentales: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; 40 municipalidades de la provincia de Buenos Aires; el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires; y el Gobierno nacional.

Todas estas jurisdicciones cuentan asimismo con competencias superpuestas, lo que torna difícil la actuación coordinada de estos niveles de gestión.

El gobierno federal tiene a su cargo, entre otros: los servicios públicos por redes (agua y cloacas, energía eléctrica y gas natural); la regulación y el control del sistema de transporte metropolitano (ferrocarriles y colectivos); la regulación y el control de las comunicaciones; la red vial nacional, entre ellas los ingresos metropolitanos a la ciudad de Buenos Aires; la educación universitaria; y la justicia penal, del trabajo y civil, por medio de lo que se llaman los tribunales nacionales ordinarios.

El Gobierno de la Autónoma de Ciudad de Buenos Aires tiene bajo su responsabilidad: la red vial y señalización, incluidas varias autopistas; la regulación y el control del subterráneo; la regulación y control del uso del suelo y la edificación;

la seguridad; el alumbrado público y mantenimiento urbano (espacios públicos y verdes, edificios públicos, etc.); la regulación y control del tránsito de la ciudad; la regulación y control ambiental; la recolección de residuos sólidos; la educación primaria y secundaria; y la atención de la salud, entre otras.

El Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, en el territorio metropolitano integrado por los 40 municipios que integran el AMBA (fuera de la ciudad de Buenos Aires), se hace cargo de la red vial intermunicipal; la seguridad por medio de la policía provincial; la regulación del uso del suelo; la regulación del transporte automotor intermunicipal; la regulación y control de la distribución de energía eléctrica (fuera de la zona cubierta bajo responsabilidad federal); la educación primaria y secundaria y la salud, entre otras.

Y, por último, los municipios que integran el área metropolitana tienen, en sus respectivos territorios, atribuciones relativas a la recolección de residuos sólidos domiciliarios, mantenimiento vial, infraestructura urbana (espacios públicos y alumbrado público); cuentan con policías locales o comunales; aplican la normativa provincial de regulación ambiental y de usos del suelo y edificación; se hacen cargo de la atención primaria de la salud, entre otras.

Frente a esta enorme dispersión y fragmentación de competencias y atribuciones en relación a la provisión de bienes y servicios esenciales para la calidad de vida, las experiencias de gestión coordinada en el AMBA no sólo son históricamente escasas y de alcance limitado (Agencia Metropolitana de Transporte, CEAMSE, AySA, ACUMAR y Mercado Central), sino que se han revelado como ineficaces en términos de resultados.

En este marco, debe decirse que las experiencias de coordinación y gestión metropolitana en el ámbito del AMBA han sido fundamentalmente intentos de coordinación sectorial. Pero con el agravante de que en prácticamente la totalidad de los casos se le ha atribuido al gobierno nacional la responsabilidad casi excluyente de la gestión metropolitana, optándose de esta forma por un modelo centralizador.

Además, han sido en su mayoría organismos creados por los gobiernos no municipales del área metropolitana. Es decir, que en ninguno de ellos participan los gobiernos municipales. Esto ha sido clave, por ejemplo, en la historia del CEAMSE.

Como contraparte, las experiencias de asociaciones municipales en el AMBA han sido formadas como intentos de fortalecer la capacidad de los municipios para actuar en sus territorios, pero también para relacionarse en mejores condiciones con el gobierno provincial y nacional y con las empresas privatizadas de servicios urbanos. Es decir, que estas experiencias no se han planteado tampoco desde una perspectiva metropolitana.

En definitiva, la falta de reconocimiento político, pero también social, de la cuestión metropolitana se erige como una gran dificultad para mejorar la calidad de vida de las casi 15 millones de personas que habitan en el AMBA.



Los informes y estudios de opinión que se presentan en este Informe pueden ser consultados en la Biblioteca Digital del CESBA:

<http://www.bdigital.cesba.gob.ar>

Todos los cruces estadísticos por zona geográfica se pueden ver georreferenciados por comunas en el Mapa Interactivo del CESBA:

<http://www.mapa.cesba.gob.ar>

1.

Desarrollo económico y productivo

DIAGNÓSTICOS SOBRE LA CALIDAD DE VIDA





¿QUÉ TAN IMPORTANTES SON LAS PyMES?



LAS PyMES REPRESENTAN EL 99% DE LAS EMPRESAS DEL PAÍS

El 93% de las empresas que exportan en Argentina son Pymes



Hay 1 PyME cada 23 habitantes

Generan un empleo cada 4,53 habitantes



La PyME es, junto al hospital privado, la institución **que más confianza genera entre los porteños**



Las PyMES son el verdadero motor del desarrollo económico sostenible y la generación de empleo.

A CASI UN AÑO DE LA SANCIÓN DE LA LEY NACIONAL DE RECUPERACIÓN PRODUCTIVA PARA LAS PYMES, LA CIUDAD NO ADHIRIÓ A LA NORMA.

*** ES NECESARIO DISEÑAR E IMPLEMENTAR POLÍTICAS QUE BRINDEN SOLUCIONES A LAS PROBLEMÁTICAS DEL SECTOR Y MEJORAR LA COMPETITIVIDAD DE LAS PYMES, LO QUE REDUNDARÁ EN MÁS Y MEJORES FUENTES DE TRABAJO Y, POR ELLO, EN UNA MEJOR CALIDAD DE VIDA EN LA CIUDAD.**

1.1. Las PyMES, motor del desarrollo económico sostenible y la generación de empleo en la Ciudad.

Las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMES) tienen en el mundo una muy fuerte incidencia en la provisión de fuentes de trabajo: no sólo constituyen una de las bases fundamentales del tejido social y la transmisión de valores -junto a la cultura y la familia-, sino también una herramienta clave para el progreso social.

Ello es reconocido por la propia Organización de las Naciones Unidas (ONU), que en los compromisos que integran la Agenda de Desarrollo Sostenible, en particular en el marco del “Objetivo 8” que apunta a “promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”, incluye explícitamente la cuestión de las PyMES.

La “Meta 8.3” de la Agenda de Desarrollo Sostenible de la ONU consiste en “promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de empleo decente, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y alentar la oficialización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, entre otras cosas mediante el acceso a servicios financieros”.

Según consigna la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)¹, las PyMES son la forma de organización empresarial más extendida a nivel global, con una participación de aproximadamente el 95% sobre el total del universo empresarial. Además, dentro de los 35 países que componen la organización, las PyMES son responsables de la creación del 65% del empleo en los respectivos países.

En el caso de América Latina, las cifras sobre la incidencia de las PyMES en la economía son aún más elevadas. Según la Corporación Andina de Fomento (CAF), la proporción de PyMES como porcentaje del total de empresas asciende a casi el 99%, en tanto su participación en el empleo total se ubica en torno al 67%.

Argentina no es ajena a estas tendencias registradas a nivel regional, con datos que demuestran que estamos hablando de un sector vital y determinante para el funcionamiento de la economía y el bienestar de la población.

Según datos del 2016 de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), el 99% de las empresas del país son PyMES, sector responsable del

¹ Organismo internacional de carácter intergubernamental, con sede en París, del que forman parte 35 países miembros, con el objeto de trabajar en conjunto para enfrentarse mejor a los desafíos económicos, sociales y de buen gobierno, acentuados por la globalización, y para aprovechar mejor las nuevas oportunidades que surgen en este contexto

Para saber más, visitanos en www.cesba.gob.ar [f/cesbaok](https://www.facebook.com/cesbaok) [t/cesbaok](https://twitter.com/cesbaok)

Medimos la calidad de vida en la Ciudad, para que la vida sea de más calidad



Descargá nuestra App
Trivia Cesba

70% del empleo nacional, lo que equivale a 4,2 millones de empleos.

Según un informe del Observatorio de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Avellaneda, las PyMES representan aproximadamente el 39% del PBI: explican el 28% de la producción en el sector industrial, el 27% en transporte, el 64% en servicios, y el 75% en comercio.

Las PyMES representan además el 45% de las ventas totales y el 65% de la inversión productiva total.

Por otra parte, el 93% de las empresas que exportan en la Argentina son PyMES, aunque en cuanto a volumen de exportaciones representan solamente el 9%.

Solo el 26% de las PyMES tiene acceso al crédito bancario. Ello explica en gran parte que solo el 11% de la inversión de las empresas pequeñas se realiza con préstamos bancarios, (el 62% es inversión autofinanciada utilizando ganancia de la empresa y el resto puede proveer de préstamos de otras empresas, proveedores, familia, etc.) frente a un 20% de las empresas grandes. En el caso de las medianas empresas, el 14,5% de la inversión es con préstamos bancarios y el 62,9% es inversión autofinanciada.

Según estimaciones de 2014, el sistema financiero tenía prestado \$ 104.750 millones a las PyMES, lo que representaba el 20,44% del total de préstamos al sector privado no financiero mientras todo lo demás se repartía entre grandes empresas y préstamos a personas físicas.

En cuanto a la cantidad de PyMES por habitante, mientras en países como Italia y España, hay 60 PyMES cada 1.000 habitantes; en la Argentina hay 18 en promedio, y si tomamos por sector, hay algunos que solo llegan a 4 cada 1.000 habitantes.

En este universo PyME, el eslabón más débil lo constituyen sin dudas las microempresas, que conforman el 70% del conjunto de las empresas registradas². Son las de menor nivel de facturación; tienen mayor peso en las actividades de comercio, por lo general emplean menos de cinco personas y pagan sueldos que, en promedio, son la mitad de los que pagan las grandes empresas.

¿Qué es una PyME?

La experiencia comparada a nivel internacional da cuenta de que para la determinación del tamaño de una empresa pueden seguirse tres criterios alternativos, que pueden incluso combinarse entre sí, a saber: facturación/ventas, activos, y cantidad de trabajadores.

El tema no es en absoluto menor, ya que en función de la metodología adoptada se configura no sólo el universo de empresas PyME y las diversas subcategorías al interior de él, sino también los diversos umbrales para el acceso a los diversos

beneficios previstos en la legislación.

La Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (SEPyME), dependiente del Ministerio de Producción de la Nación, clasifica a las empresas en base a un único criterio, las ventas anuales en pesos. En este marco actualiza regularmente, según las facultades que le otorga la Ley 24.467 de Promoción de las PyMES (sancionada en 1995), las categorías y subcategorías de PyMES, según la actividad económica de la empresa: industria y minería, comercio, servicios, actividad agropecuaria, y construcción. La última actualización data del 2016, y se encuentra plasmada en la Resolución N° 11/2016 de la SEPyME.

A manera de ejemplo, mientras que en el sector agropecuario se considera una PyME a la empresa que factura menos de 2 millones de pesos, ese monto máximo escala a los 9 millones en el sector de comercio; en el otro extremo, mientras que en el rubro agropecuario se considera una empresa mediana a la que factura un máximo de 160 millones de pesos anuales, en el sector de comercio dicho monto escala a los 650 millones de pesos.

No obstante ello, y solo con fines estadísticos, el Observatorio del Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo de la Nación realiza una clasificación complementaria de las PyMES a partir del empleo, utilizando rangos de empleo en cada estrato de tamaño, variables según rama de actividad.

Así, en el sector de industria las “micro” empresas son las que emplean un máximo de 5 trabajadores, las “pequeñas” las que emplean un máximo de 24, y las “medianas” un máximo de 96; en el sector del comercio las “micro” empresas son las que emplean un máximo de 5 trabajadores, las “pequeñas” las que emplean un máximo de 25, y las “medianas” un máximo de 67; y en el sector de servicios las “micro” empresas son las que emplean un máximo de 4 trabajadores, las “pequeñas” las que emplean un máximo de 17, y las “medianas” un máximo de 66.

Debe señalarse que en lo que respecta a otros países de América Latina, si bien el Mercosur apuesta a un código común para determinar el tamaño de las firmas para los países del bloque, se siguen diversos criterios.

En Brasil, también se clasifican las empresas en base a cuánto venden anualmente, aunque los cortes entre las subcategorías –fijados por el Banco Nacional de Desenvolvimento– se dan por montos sensiblemente mayores que en la Argentina.

Uruguay, utiliza el doble criterio de nivel de facturación y cantidad de trabajadores empleados, como criterio uniforme para todos los sectores de la economía.

En Chile, Estado asociado al Mercosur, el Ministerio de Economía también prioriza la facturación anual, con topes más bajos que los argentinos y brasileños, y un sistema de indexación automático que se actualiza diariamente. Sin embargo, el Código de Trabajo chileno también establece una clasificación por cantidad de empleados: se considera “micro” empresa la que emplea un máximo de 9 trabajadores, “pequeña” la que emplea un máximo de 25, y “mediana” un máximo

² 426.483 son microempresas, 138.143 son pequeñas, 33.850 medianas. Ese es el “universo PyME”, frente a las grandes empresas, que son 11.348 (todo a nivel país)

de 200. Las PyMES en éste país representan el 51,8% del total de las empresas.³ Por fuera del Mercosur, Colombia emplea un criterio que combina ventas brutas y activos totales, indexados por el salario mínimo legal Mensual vigente que se actualiza anualmente. En México también se apela a un criterio combinado: un coeficiente construido en base a una fórmula que pondera cantidad de trabajadores (10%) y ventas (90%).

Asimismo, y al igual que en el caso argentino, en la mayoría de los países de la región también se emplea con fines estadísticos la clasificación basada en la cantidad de trabajadores, lo que torna importante las estadísticas del Ministerio de Trabajo de la Nación a los fines de realizar comparaciones.

En este sentido, a nivel regional predominan los países que establecen el umbral de las micro empresas en 10 ocupados y el de las pequeñas en los 50 ocupados. Es en el límite del segmento de las medianas empresas donde se registra la mayor diversidad: mientras que en Argentina el máximo es 96 (industria), en Chile y Colombia 200, y en Brasil 499 empleados.

La Unión Europea clasifica a las PyMES de acuerdo a dos criterios. En primer lugar, la cantidad de ocupados; y en segundo lugar, las ventas anuales o los activos, el indicador que resulte más conveniente.

En este marco, una “micro empresa” es aquella que tiene hasta 10 trabajadores y un volumen de negocios anual o un activo menor o igual a 2 millones de euros; “pequeña”, aquella que tiene hasta 50 empleados y un volumen de negocios menor o igual a 10 millones de euros; y “mediana”, aquella que tiene menos de 250 empleados y un volumen de negocios menor o igual a 50 millones de euros o un activo que no supere los 43 millones de euros.

La nueva legislación PyME en Argentina

Desde comienzos de esta década, y en particular desde 2012, las PyMES se vieron enfrentadas un complejo escenario de negocios. A las múltiples restricciones impuestas sobre el comercio exterior, y las consecuentes dificultades para acceder al mercado de divisas para cancelar obligaciones, se sumaron la creciente presión tributaria sobre el sector formal, la permanente suba de costos en función del ciclo inflacionario, y el encarecimiento en el acceso al crédito bancario.

Es en este contexto en el que se entiende la sanción en julio de 2016 –por amplísimo consenso– de la Ley N° 27.264, que tiene por objeto la recuperación productiva de las PyMES a través de menos presión tributaria, más crédito, incentivos fiscales a la inversión y trámites más simples.

La norma apunta a generar desarrollo y empleo registrado, incentivando y apoyando a las PyMES, estableciendo un régimen de fomento de inversiones productivas con el fin de impulsar las inversiones en la fabricación, importación y adquisición de bienes de capital, así como una serie de importantes beneficios e incentivos fiscales para el sector.

Creó un “Régimen de Fomento de Inversiones Productivas para las PyMES” y un “Programa de Recuperación Productiva” destinado a trabajadores del sector privado en crisis. Y establece además un tratamiento impositivo especial para las PyMES, a través de la creación de nuevos instrumentos de apoyo y la consolidación de los existentes. En particular, se brinda un tratamiento impositivo diferencial, que incluye la eliminación del impuesto a la Ganancia Mínima Presunta a partir del ejercicio fiscal 2017, la concreción de la deducción de un 10% de las inversiones del monto Impuesto a las Ganancias y tope de ventas del 3% en el caso de las industrias manufactureras PyMES y el establecimiento de un régimen especial de fomento a la inversión a través de créditos fiscales en el IVA con un cupo de 5 mil millones de pesos.

Además, establece la previsión del pago a cuenta de Ganancias de hasta el 100% del impuesto al cheque (el 50% en el caso de las PyMES industriales manufactureras), la extensión para las PyMES del plazo para pagar el IVA de 30 a 90 días, y la estabilidad tributaria hasta 2018.

Por otra parte, se prevén nuevos instrumentos a fin de poder acceder al mercado de capitales: las SRL podrán emitir obligaciones negociables, se amplía el régimen de bonificación de tasas a entidades no financieras y a PyMES que emitan instrumentos de deuda bajo régimen de oferta pública y se instrumenta el pagaré bursátil, todas medidas que apuntan a ampliar el horizonte del pequeño y mediano empresario.

En materia crediticia, en 2016, se amplió el cupo prestable de la Línea de Créditos de Inversión Productiva del 14% al 15,5% anual. Un incremento que implicó \$63.000 y a su vez amplió al 50% el acceso al financiamiento de corto plazo. Además, a través del Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), se lanzó la línea Primer Crédito PyME a una tasa variable de 16% anual máximo y con un plazo de hasta 7 años, para montos entre \$500 mil y \$5 millones.

En síntesis, se busca garantizar la estabilidad fiscal de las PyMES, lo que significa al mismo tiempo garantizar la estabilidad del trabajo, a través de la simplificación de trámites burocráticos, los beneficios impositivos, el fomento de las inversiones y la mejora en el acceso al financiamiento.

A esta Ley de Recuperación Productiva para las PyMES, se sumó en marzo del 2017 la Ley de Emprendedores N° 27.349, que agilizará notablemente los trámites para la creación de pequeñas y medianas empresas. En concreto, posibilitará crear una empresa en 24 horas y vía internet, evitando los trámites que antes podían llevar entre 6 meses y un año y medio.

La citada ley contempla también la regulación de mecanismos de financiamiento colectivo mediante el cual se pueden realizar aportes para un determinado proyecto por internet, la constitución de fondos fiduciarios para el desarrollo del capital emprendedor (FONDCE), y la desgravación del impuesto a las ganancias como fomento de la actividad, entre otras normas de fomento de la actividad emprendedora.

3 <http://www.pulso.cl/empresas-mercados/radiografia-las-pequenas-medianas-empresas-chilenas/>

Radiografía del mundo PyME en la Ciudad: muchas potencialidades, pocas políticas públicas

La Ciudad de Buenos Aires “atrae”, y ello se debe en gran medida a su gran capacidad concentradora de potencialidades para mejorar la calidad de vida y el bienestar humano, fruto en parte de la aglomeración y las grandes economías de la urbanización, pero también de las sinergias, el talento, los recursos, la cultura y –sin dudas– la capacidad emprendedora que ha caracterizado históricamente a nuestra Ciudad.

En este marco, el comercio, la industria, los servicios, y fundamentalmente el emprendedurismo, ofrecen grandes oportunidades para atraer inversiones y desarrollar las potencialidades productivas que permitan edificar una ciudad cada vez más pujante e inclusiva.

Así lo reflejan no solo los números sobre el universo PyME en la Ciudad, sino también los niveles de confianza que los habitantes de la Ciudad manifiestan en relación a este actor económico.

Según estadísticas oficiales del Ministerio de Trabajo de la Nación, el 24,2% del total de las PyMES del país se encuentra en la Ciudad de Buenos Aires. Es decir, 1 de cada 4 micros, pequeñas y medianas empresas del país está radicada en la Ciudad.

La Ciudad es el distrito que muestra la mayor densidad de este tipo de empresas en el país, con una tasa de una PyME cada 23 habitantes⁴, superando en este indicador a Tierra del Fuego y La Pampa, que cuentan con una PyME cada 57 y 67 habitantes, respectivamente. Además, en la Ciudad de Buenos Aires, las PyMES generan un empleo cada 4,53 habitantes, también la proporción más alta del país⁵. Bastante más atrás, le siguen Tierra del Fuego, con un empleo cada 10,9 habitantes, y Santa Fe, con un empleo cada 13,6 habitantes.

Según se desprende de una encuesta realizada en septiembre de 2016 por el Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires –sobre una muestra de 2.200 casos–, las PyMES son la institución que más confianza suscita entre los habitantes de la Ciudad.

Así, mientras el 64,7% de los encuestados manifiesta niveles de confianza alta en las PyMES, sólo el 27,5% hace lo propio en relación a las grandes empresas. Sin embargo, pese a estas inmejorables oportunidades y potencialidades de desarrollo productivo y del empleo que ofrecen las PyMES de la Ciudad, las políticas públicas no han estado a la altura de los desafíos.

En primer lugar, debe decirse que a casi un año de la sanción de la Ley Nacional N° 27.264 de recuperación productiva para las PyMES, la Ciudad no adhirió a la norma.

4 En el otro extremo, Formosa es el distrito con menor densidad: una PyME cada 243 habitantes.

5 Formosa es también la provincia que está en el otro extremo, donde las PyMES generan un empleo cada 61 habitantes.

Dicha adhesión sería imprescindible, en particular, respecto al Título III –“Fomento de las Inversiones”–, con el propósito que las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas que tributen en la Ciudad “gocen de estabilidad fiscal, respecto de los impuestos, tasas y contribuciones que administre la Dirección General de Rentas”, y al Registro de Consultores MiPyME creado en el artículo 34 de la misma norma, que permitiría incluir a los prestadores de servicios de asistencia técnica de la Ciudad de Buenos Aires a la red nacional.

El Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires presentó una iniciativa parlamentaria en ese sentido –adoptada por las 26 organizaciones que integran el CESBA en la Asamblea 4ª Asamblea de 2016–, y aún está a la espera de un dictamen favorable en la Comisión de Desarrollo Económico, MerCoSur y Políticas de Empleo de la Legislatura de la Ciudad, para que pueda ser tratada en el pleno.

Entre los principales obstáculos para el desarrollo de todas las potencialidades del mundo PyME se encuentran la Administración Tributaria, el acceso al financiamiento y las prácticas del sector informal que generan una competencia desleal.

Está a la vista que en los dos primeros casos Argentina, tanto en lo que respecta a la presión fiscal sobre este tipo de empresas como en lo relativo a las dificultades para el acceso al necesario financiamiento para las actividades productivas, presenta indicadores que la ubican por encima de la mayoría de los países de América Latina.

Sin embargo, con la implementación de la nueva legislación para el sector el panorama puede empezar a cambiar, y de allí la importancia de adherir a la ley para que sus beneficios sean plenamente accesibles para las PyMES de la Ciudad.

En cuanto al tercer obstáculo, el referido a la competencia desleal, debe decirse que es en la Ciudad de Buenos Aires donde probablemente tenga el mayor impacto negativo en el mundo PyME. Sobre todo, en el sector del comercio minorista, visiblemente afectado por el fenómeno de la venta callejera ilegal.

En lo que respecta a la venta ilegal callejera, un fenómeno que tiene una gran actualidad y presencia en la agenda mediática actual, el CESBA redactó en octubre de 2015 un documento con una serie de recomendaciones para disminuir la actividad, basadas esencialmente en reforzar los controles (de transporte de cargas en las inmediaciones a las ferias, controles fiscales), en la concientización (que los consumidores sepan qué están comprando), y en la reinserción laboral de los trabajadores cuentapropistas.

En particular, es preciso controlar el verdadero problema, que es la cadena detrás de la mercadería que venden los denominados “manteros” y que, en muchos casos, conduce a las mafias que se aprovechan de la necesidad de estos trabajadores informales y obtienen enormes ganancias a través de talleres clandestinos en los que se explota a miles de trabajadores y falsificando marcas comerciales.

En definitiva, es necesario diseñar e implementar políticas públicas que apunten a brindar soluciones a las problemáticas específicas del sector, como el acceso al crédito, las habilitaciones comerciales y la presión fiscal, entre otras.

1.2 Radiografía del empleo y la desigualdad en la Ciudad

La Ciudad de Buenos Aires tiene los mayores indicadores de actividad laboral del país, aunque existen fuertes diferencias en la situación laboral cuando se incorpora la dimensión territorial, y se comparan las comunas del norte y sur de la Ciudad.

Debe señalarse que en el territorio de la CABA reside el 9,5% de la fuerza laboral empleada a nivel nacional⁶. Sin embargo, esta cifra no representa la totalidad de empleo generado en la Ciudad, ya que las estadísticas no contemplan, en razón de limitaciones metodológicas⁷, los puestos de trabajo ocupados por personas que residen fuera de los límites geográficos de CABA. Debe tenerse en cuenta, en este sentido, que 3,5 millones de personas entran y salen a diario de la Ciudad de Buenos Aires, para estudiar, trabajar o realizar otras actividades.

El nivel de actividad en la Ciudad de Buenos Aires, calculado como porcentaje entre la población económicamente activa y la población total, es superior al promedio nacional: mientras que a nivel nacional la tasa de actividad es del 45,4%⁸, en la Ciudad, esa cifra asciende al 55,6%⁹. Sin embargo, mientras en el norte de la Ciudad la tasa de actividad es del 58,7%, en el sur cae a 50,2%.

El nivel de empleo, calculado como porcentaje entre la población ocupada y la población total, también es superior en términos relativos al resto de las jurisdicciones. Ello se refleja en una tasa de empleo del 49,8% (casi la mitad de la población) mientras a nivel nacional la misma es del 41,5%¹⁰. Sin embargo, y una vez más, son notables los contrastes territoriales: mientras en las comunas del norte de la Ciudad el nivel de empleo alcanza el 54,6%, en el sur es de sólo 41,7%.

De esta forma, según datos de la Encuesta Trimestral de Ocupación e Ingresos (en adelante, ETOI), la población económicamente activa (PEA) en la Ciudad de Buenos Aires era de 1.701.857 personas al segundo trimestre de este año, 1.523.652 ocupados, y 178.205 desocupados.

La desocupación en la Ciudad alcanza así al 10,5% de la PEA, con una fuerte diferenciación no solo territorial sino también por género: mientras la tasa de desocupación en varones es de 9%, la de la mujer alcanzó el 12%; y mientras la tasa de desocupación en el norte es de 7%, la del sur trepó al 16,9%.

Así, la zona sur que históricamente ha venido evidenciando una situación social más comprometida, tiene actualmente la mayor tasa de desocupación, siendo la única que en la Ciudad supera los dos dígitos. Esta tasa implica un aumento interanual del 3,9% respecto al segundo trimestre de 2016 (13%).

6 Estimación propia en base a datos de la EPH del Indec.

7 En función de que tanto las del INDEC como las de la Dirección de Estadísticas de la Ciudad son encuesta de "hogares".

8 INDEC. "Mercado de Trabajo. Principales Indicadores". Segundo trimestre de 2017.

9 Dirección de Estadísticas y Censos de la CABA. "Indicadores laborales". Segundo trimestre de 2017.

10 INDEC, op. cit.

Pero la "presión laboral" sobre la PEA no se agota en la estadística de desempleo, ya que los desocupados no son los únicos que demandan un empleo. En este sentido, la subocupación, indicador que expresa las limitaciones de la fuerza laboral para concretar el pleno acceso a un empleo, afecta actualmente -según la ETOI- al 9,2% de la PEA, que expresado en términos poblacionales implica un total de 156.968 personas subocupadas.

Así, entre los subocupados y los desocupados, podemos decir que hay 335.173 trabajadores residentes en la Ciudad con problemas de empleo.

En cuanto a la precariedad laboral, las estadísticas de la Ciudad buscan aproximarse a esta realidad a través del registro de la ausencia de participación de los ocupados en el Sistema de Seguridad Social, que posee un esquema contributivo y, por lo tanto, se ejecuta por medio de la actividad de los trabajadores en el mercado laboral registrado. En este sentido, la población asalariada sin descuento jubilatorio alcanzó un 24,2%. También aquí se evidencian importantes disparidades territoriales: en el norte fue del 20,3% y en el sur del 33,8%.

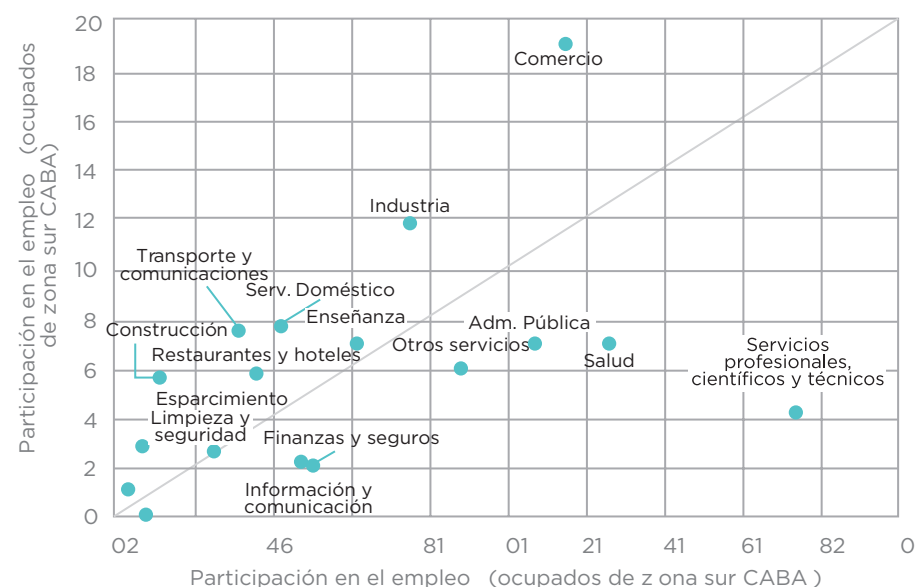
En cuanto a las categorías ocupacionales, el 77% de la población ocupada residente en la Ciudad es asalariada; el 18,3% trabaja como cuentapropista; el 4,4% es empleador o patrón; y el 0,3% restante trabajador familiar.

Respecto del nivel educativo de los ocupados, se observa que de cada 10 ocupados residentes en la Ciudad, 6 tiene estudios de nivel superior o universitario (63,3% de los ocupados), 3 estudios secundarios (30%), y solo 1 estudios primarios. Debe señalarse que esta tendencia reafirma los hallazgos sobre la incidencia económica y social de los profesionales en la CABA que el Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (CESBA) viene documentando en sucesivos informes publicados en los últimos años.

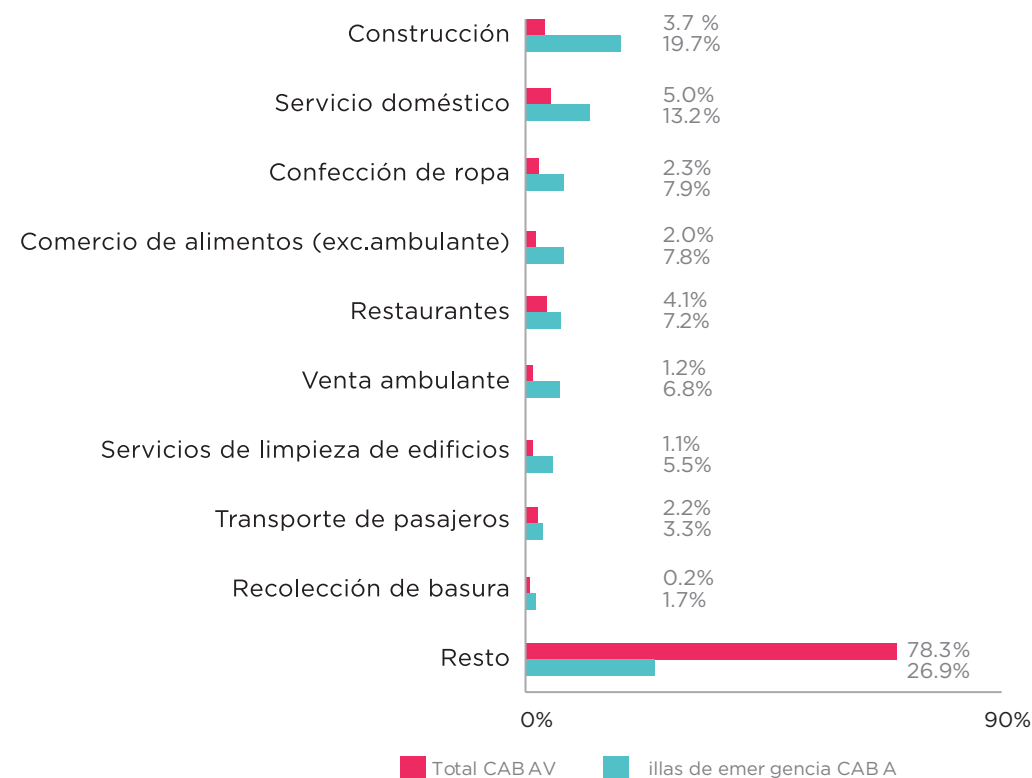
Por otra parte, la Ciudad de Buenos Aires es el sector productor de servicios que emplea más mano de obra que el promedio nacional. Según la ya citada ETOI, el 73,6% de los ocupados se desarrolla en sectores ligados a los servicios, cuyas principales ramas son: educación, salud y servicios sociales, administración pública, y actividades profesionales, científicas y técnicas. Por su parte, el comercio concentra el 13,7% del empleo residente de la Ciudad, y la actividad industrial y de construcción el 11,8%.

En el caso de los servicios, un estudio realizado en conjunto por el Instituto Estadístico de los Trabajadores (iniciativa de UMET y CITRA) y el CESBA¹¹, da cuenta de que los ocupados de la zona norte de la ciudad tienen una participación muy superior en lo que hace a servicios profesionales, científicos y técnicos, respecto de aquellos residentes en zona sur. Por el contrario, las ocupaciones en sectores como construcción, transporte y servicio doméstico presentan una mayor intensidad en el sur, así como -en menor medida- la industria.

11 CESBA e Instituto Estadístico de los Trabajadores. Radiografía de la estructura social y ocupacional en CABA. Julio de 2017.

Gráfico. Ocupación según lugar de residencia

Estas diferencias se intensifican a la hora de analizar específicamente el tipo de rama de actividad en residentes en villas y asentamientos informales de la Ciudad. Así, por ejemplo, mientras el empleo en la construcción equivale al 3,7% del total en CABA, en las villas trepa a 19,7%; mientras en lo que respecta al servicio doméstico el empleo asciende al 5% en CABA, en las villas asciende al 13,2%; y mientras la confección de ropa tiene una incidencia de 2,3% en el empleo total de CABA, en las villas asciende a 7,9% del total.

Gráfico. Rama de actividad según lugar de residencia
Rama de actividad de empleo según área de residencia, 2015. Fuente: EAH

En este sentido, el estudio refleja cómo en este colectivo de mayor vulnerabilidad, tienen una participación muy alta algunos rubros de empleo en donde la probabilidad de caer en la informalidad y recibir menores ingresos aumenta sensiblemente.

Trabajo, ingresos y desigualdades sociales

Los principios de “retribución justa” y de “igual remuneración ante igual tarea” son preceptos reconocidos por la Constitución Nacional (art. 14 bis), la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 e instrumentos del derecho internacional. No obstante este reconocimiento normativo, los niveles de ingreso de los trabajadores varían en la realidad por diversos factores, como ser, los diferenciales de productividad del trabajo, la formación del trabajador, los escalafones laborales, los mecanismos de negociación colectiva, las desigualdades de género, y -una vez más en el caso de la Ciudad- las desigualdades sociales.

Los ingresos laborales representan sin lugar a dudas un componente fundamental de los ingresos de los hogares, por lo que una de las principales preocupaciones de los trabajadores es alcanzar un ingreso suficiente para cubrir sus necesidades y las de su familia. Lo usual en los mercados de trabajo precarizados es que los trabajadores reciban retribuciones insuficientes, lo que atenta contra el bienestar

de los trabajadores y su familia, y genera una desigualdad en la distribución del producto generado por la comunidad.

Durante el segundo trimestre de 2017¹² el ingreso medio de la población activa alcanzó \$18.410, lo que presenta un aumento interanual nominal del 32,29% respecto al mismo período del año 2016. Los residentes del Norte ganan en promedio aproximadamente 10 mil pesos más que los del Sur: mientras en las comunas del norte el ingreso medio ascendió a \$24.767, en el sur cae a los \$13.483. Debe señalarse, además, que esa brecha ha venido creciendo exponencialmente, ya que en 2014 era de sólo 5 mil pesos.

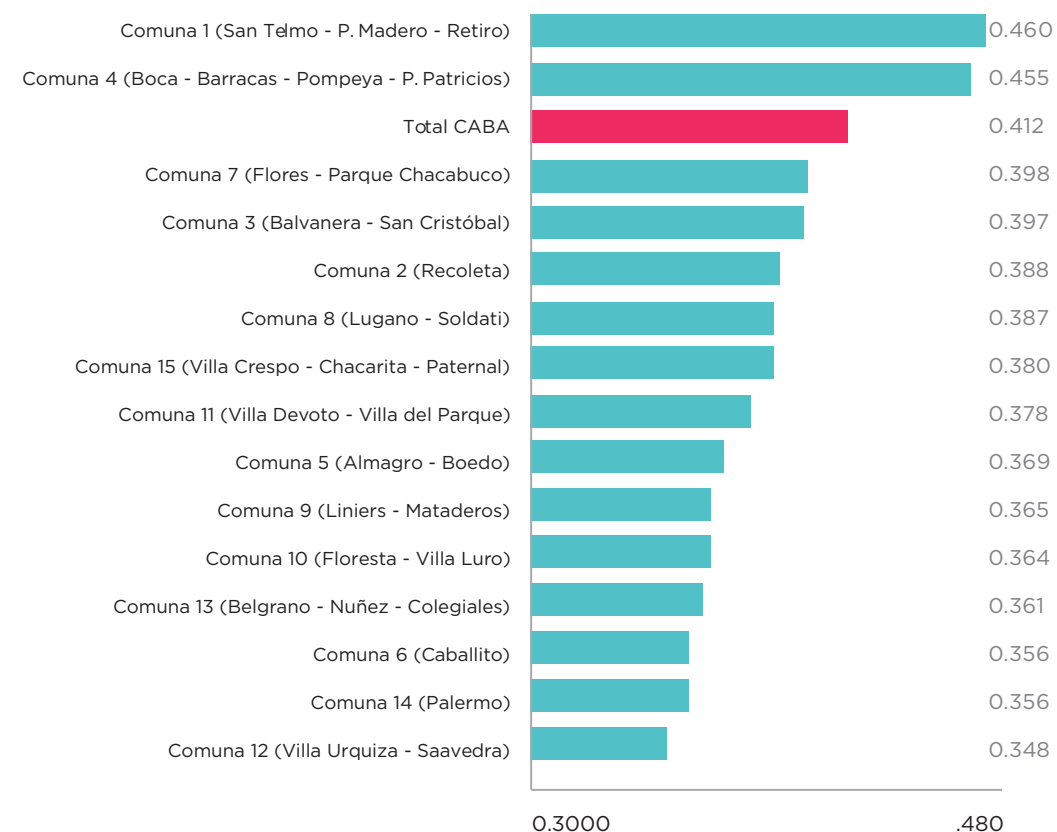
Si bien se trata de ingresos muy por encima de la media nacional (\$9.509)¹³, al interior de la Ciudad se evidencian fuertes contrastes. Según el ya citado informe conjunto del UMET-CESBA, la brecha de ingresos entre la comuna de mayor ingreso (14, Palermo) y la de menor (8, Lugano - Soldati) es de 3 veces¹⁴.

Además de la Comuna 14, las comunas que se encuentran por encima del promedio de la ciudad son la Comuna 6 (Caballito), la 5 (Almagro, Boedo), la 13 (Belgrano, Núñez, Colegiales) y la 2 (Recoleta), en tanto que las restantes se encuentran por debajo de la media.

A nivel comunal también se manifiesta una fuerte desigualdad en lo que hace a la distribución de los ingresos. Mientras que el coeficiente GINI en la Ciudad alcanzó en 2015 un 0,412, hacia dentro de las comunas 4 (La Boca, Pompeya, Barracas, Parque Patricios) y 1 (San Telmo, Puerto Madero, Retiro) la desigualdad es superior (0,465 y 0,466 respectivamente), en el marco de la coexistencia de asentamientos precarios y barrios de clase media o alta.

Gráfico. Desigualdad por comuna

Desigualdad por comuna. Coeficiente de Gini de cada comuna (ing. per cápita familiar). 2015. Fuente: EAH



El ingreso total familiar (ITF) medio de los hogares replica las mismas desigualdades. El promedio para el segundo trimestre de este año fue de \$30.020, siendo el de los hogares residentes en el norte (\$36.779) un 48,71% superior al de los hogares del sur (\$24.732).

El ingreso per cápita familiar (IPCF) medio de los hogares fue de \$15.219. El correspondiente al de los hogares de zona norte (\$21.051) duplicó a los de zona sur (\$10.074).

Por último, y en lo que respecta a la distribución de ingresos por deciles, se observa que mientras el de más bajo ingreso de la población (decil 1) tuvo un ingreso que osciló entre \$120 y \$5.000, el decil de mayor ingreso (decil 10) tuvo un ingreso entre \$35.000 y \$200.000, siendo el ratio del ingreso máximo de 40 veces.

Los jóvenes y el empleo

En Argentina, el desempleo joven (hasta 25 años) es bastante más alto que el promedio regional: llega a casi un 25%, y al 45,7% cuando se consideran los que tienen entre 20 y 29 años. El problema se acentúa al ver las cifras de empleo no registrado: casi un 60%.

12 Dirección de Estadísticas y Censos de la CABA. "Ingresos en CABA". Segundo trimestre de 2017.

13 INDEC. EPH, 4º trimestre de 2016.

14 Dada la subdeclaración típica en los estratos de mayores ingresos esta brecha es aún mayor.

El primer empleo marca el primer acercamiento con ese universo nuevo perteneciente a los “adultos”. Encontrar un primer empleo que sea compatible con el estudio es uno de los desafíos más importantes que tienen los jóvenes hoy en día, teniendo en cuenta que cada vez más la falta de experiencia es un requisito excluyente y que tienen que sortear. El desafío se vuelve aún mayor cuando quien quiere ingresar al mercado laboral forma parte del 14% que no posee el título secundario o universitario solicitado. Finalmente, las expectativas de los jóvenes que buscan un empleo, se ven en su mayoría chocando con un mercado que no ofrece las mejores posibilidades de satisfacerlas y con la dificultad de conseguir un trabajo digno, con todos los derechos y garantías protectoras reconocidas en la legislación laboral.

¿Qué oportunidades laborales hay para los jóvenes? La oportunidad laboral para los jóvenes crece a la par de sus estudios (y a la par de los estudios, crecen los salarios, ya que los profesionales tienen salarios más altos como se pudo observar en el Informe sobre Profesionales que realizó el CESBA). Para los que están en los inicios de una carrera universitaria, los trabajos tienen que poder ser adecuados a las necesidades horarias que requiere el estudio.

El mundo se encuentra en un proceso constante de cambio, por lo que se genera un desfasaje entre las crecientes necesidades del mercado laboral (más vinculadas a las nuevas tecnologías) y las formaciones que ofrecen las instituciones educativas (con programas más tradicionales). Esto produce que, por un lado, haya un mundo nuevo al que los jóvenes tienen que insertarse con una educación que no fue a la par de los avances tecnológicos y que fue pensada para otro tipo de empleos; y por el otro, que estas nuevas generaciones se encuentren fuera del paradigma de ascenso social en el que el objetivo era mantenerse en un mismo trabajo diez años o más: eso hoy en día es casi impensable para los jóvenes.

Es por esto que las capacitaciones para los jóvenes son tan importantes: para poder brindarles las mejores y más adecuadas herramientas a la hora de insertarse en el mercado laboral. El conflicto surge cuando estas capacitaciones, no están pensadas en ese sentido ni ancladas en las necesidades concretas del mundo laboral.

En este marco es fundamental diagnosticar y detectar las necesidades antes de diseñar e implementar las capacitaciones.

Según un estudio de la consultora integral en Recursos Humanos, Adecco Argentina¹⁵ (2017), en Argentina, seis de cada diez jóvenes perciben a su edad como un limitante a la hora de buscar un empleo. Dicho estudio plantea que los jóvenes son los más vulnerables a la hora de conseguir un empleo siendo que casi un 25% de esta población se encuentra desempleada. Una de las complejidades a la hora de acceder a un primer empleo es la falta de experiencia laboral, la cual, según la percepción de la juventud, es lo que los empleadores tienen más en cuenta a la hora de contratar a un empleado.

En América Latina, la población joven entre los 15 y 24 años alcanza los 114 millones. El desempleo juvenil alcanza el 18,3%, una cifra desalentadora que significa

¹⁵ <http://www.adecco.com.ar/6-de-cada-10-jovenes-creen-que-su-edad-es-un-limitante-para-insertarse-en-el-mercado-laboral/>

que casi 10 millones de personas entre 15 y 24 años están en la búsqueda de un trabajo y no lo encuentran, y a nivel global, los jóvenes sin empleo alcanzan los 71 millones¹⁶. Según la OIT, esta situación es “dramática”¹⁷.

En este contexto, es importante que se generen acuerdos intersectoriales que generen más y mejor empleo de calidad para nuestros jóvenes; alentados por una profunda preocupación por la realidad de este sector que se ve obligado muchas veces a relegar el estudio en pos de acceder a un empleo, cuando es el Estado el que debería garantizar la posibilidad de realizar ambas actividades.

Conclusiones

El empleo forma una parte esencial de la vida en comunidad, principalmente, para entablar relaciones con otros, desarrollar aptitudes, progresar en el mundo profesional y por supuesto, generar ingresos para subsistir.

En la Ciudad de Buenos Aires se produce más del 20% del Producto Bruto Interno del país. Sin embargo, la inequitativa distribución del ingreso que caracteriza a la Ciudad tiene su correlato en las condiciones de inserción laboral de la fuerza de trabajo que reside en ella, lo que se refleja en la histórica fragmentación social entre la zona sur y la zona norte de la Ciudad.

Si bien las oportunidades de empleo en la Ciudad, centro neurálgico del área metropolitana más dinámica y pujante del país, son superiores a las verificadas en el resto del país, como se ha evidenciado las oportunidades de empleo, y las condiciones e ingresos asociados a él, no parecen acompañar el nivel de actividad económica y la riqueza que se genera en la Ciudad.

Un 20% de los residentes en la Ciudad en edad activa están desocupados, o buscando conseguir un mejor trabajo que permita mejorar su calidad de vida, al tiempo que un 25% de los trabajadores tiene algún tipo de precariedad en su inserción laboral.

Todas estas tendencias evidenciadas en los indicadores laborales y sociales analizados se profundizan entre los residentes en la zona sur de la Ciudad.

Frente a este panorama, desde el CESBA creemos que es imprescindible encarar políticas activas de generación de empleo digno, que aprovechen las nuevas necesidades del mercado laboral y las nuevas habilidades que ellas demandan, como las asociadas a las economías colaborativas, el emprendedurismo, y el desarrollo del turismo en la Ciudad.

1.3 El costo de vida en la Ciudad: un gran gasto diario

El 2014 fue un año bisagra para la historia de las ciudades. Pero más aún, para el futuro y la planificación de las mismas. En dicho año un informe de la ONU registró por primera vez en la historia que, más de la mitad de la población mundial

¹⁶ <http://www.t13.cl/noticia/nacional/desempleo-jovenes-dobla-tasa-adultos-chile>

¹⁷ <http://www.telesur.tv.net/news/Desempleo-juvenil-en-America-Latina-subio-183--en-2017-20170601-0078.html>

se encontraba viviendo en ciudades y no en zonas rurales¹⁸. Si bien este hecho se produce por los beneficios que comprende vivir en una gran ciudad, el costo de vida puede llegar a ser significativamente alto.

La Ciudad de Buenos Aires es el hogar de más alrededor de 3 millones¹⁹ de vecinos. Pero también es, desde hace varios años, la ciudad donde diariamente entran más de 3,5 millones de personas²⁰. Entre ellas, la mayoría lo hace por alguna actividad laboral o estudiantil. Así, se estima que más de 2.500.000 personas están trabajando diariamente en la Ciudad, siendo, como señala el relevamiento realizado por el CESBA, 400.000 profesionales, que generan anualmente cerca de 70 mil millones de pesos.

Esta es una característica en común, que comparten las grandes ciudades del mundo, muchas de las cuales comienzan a identificarse bajo el nombre de “megaciudades”.

Trabajar y gastar en la Ciudad

El gasto diario es un hecho inevitable. Transporte y alimentación están entre los principales gastos que tiene un trabajador.

Entre las múltiples opciones gastronómicas que tiene la Ciudad, y en particular el microcentro porteño, está el rubro “comida por peso”. La variedad de alimentos y el bajo costo de los mismos, popularizó el consumo en dichos locales que, al adquirirse, se consumen en cada espacio laboral.

Si consideramos que el gasto promedio en cada bandeja de comida puede rondar los \$60, junto con una bebida (\$20), el gasto diario en almorzar podría rondar los \$80. Mensualmente este gasto alcanza los \$1.600. Si, por otro lado, consideramos la consumición de una merienda o snack de \$35, el gasto total que cada persona debe asumir mensualmente trabajando en la Ciudad es de \$2.300. Este gasto puede representar el 15% del salario promedio de cada persona.²¹

Está claro que este no es el principal gasto que hace al costo de vida en la Ciudad. Sin dudas, el transporte se vuelve también un gasto significativo, sobre todo por la calidad del servicio y la corta distancia recorrida.

Si bien el gasto mínimo que alguien puede tener, por ejemplo, si solo utiliza el Subte para ir y volver de su trabajo, es de \$300 mensuales, éste puede alcanzar hasta los \$600 mensuales, si deben combinarlo con un viaje en colectivo. Teniendo en cuenta que según la encuesta sobre traslado laboral realizada por el CESBA en 2015, el 27% de los que utilizan el transporte público para ir y venir del trabajo realizan al menos una combinación, son muchos los habitantes de la Ciudad que incurren en este importante e inevitable gasto mensual.

18 <https://esa.un.org/unpd/wup/publications/files/wup2014-highlights.Pdf>

19 <http://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=29329>

20 <http://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1245.pdf>

21 Relevamiento propio realizado en el microcentro de la Ciudad de Buenos Aires en el mes de junio de 2017

Solo considerando traslado y alimentación diaria en el ámbito laboral, el gasto representa como mínimo el 20% del salario promedio.

Ahora bien, a ello se suma un gasto cada vez más significativo para las familias que residen en la Ciudad, relativo a la salud y la educación. En los últimos años son muchas las familias que ante el deterioro en la calidad de la educación y la salud públicas, producto de la desinversión en estas áreas estratégicas, se inclinan hacia el mercado para la satisfacción de estos derechos esenciales.

De acuerdo a la encuesta sobre calidad de los servicios públicos realizada por el CESBA en noviembre de 2016, el 29,7% de los residentes en la Ciudad está afiliado a un sistema de medicina prepaga, a lo que se suma el dato de que menos de un 20% utiliza exclusivamente el sistema de salud pública (hace 15 años ese porcentaje era del 26%). De esta forma, y teniendo como marco de referencia a una familia de dos padres entre 41 y 50 años, con dos hijos de 15 años, el presupuesto que deberán destinarle muchísimas familias a la seguridad médica será entre \$3.000 y \$10.000²². Además, debe tenerse en cuenta que en 2015 las prepagas aumentaron 28,50%²³, en 2016 hicieron lo propio en un 38% y en lo que va del año 2017 el porcentaje llega al 17%, lo que habla a las claras de que la incidencia de este costo es creciente.

Una tendencia similar se observa en lo que respecta a los servicios educativos. En 2015, por primera vez en la historia de la Ciudad la matrícula privada de las escuelas medias del ciclo común (secundario) representó más de la mitad en comparación con los establecimientos públicos (50,7%), cuando en el 2003 equivalía al 45% del total de la matrícula para ese nivel. En este marco, y siguiendo con la referencia de una familia tipo en la que ambos hijos van a un colegio privado en la Ciudad, el rango de precios estimativos oscila, para ambos, entre \$10.000 y \$16.000²⁴ según las características de la oferta educativa disponible.

Los ingresos: entre el norte y el sur

Según el último dato disponible de la Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad de Buenos Aires (segundo semestre de 2017), el ingreso promedio es de \$18.410, cifra que aumenta considerablemente en los barrios del norte de la Ciudad (\$24.767), pero disminuye en los barrios del sur (\$13.483). En los barrios del centro (Caballito, Almagro, entre otros) el salario promedio alcanza los \$17.906.

Según un estudio de la Universidad de Belgrano, el incremento promedio de los salarios registrados del sector privado fue del 35% durante el año pasado. En paralelo, la variación de precios fue superior al 40% para la CABA. En consecuencia, el salario real de los asalariados del sector privado, decreció un 7%.

22 Datos estimativos según <https://www.elegimejor.net/prepagas/comparar>

23 Acumulado anual.

24 Datos estimativos a partir de relevamiento propio.

Las grandes urbes son siempre los distritos más demandados para vivir. El hecho de concentrar la mayor y mejor oferta laboral de un país, repercute considerablemente en los valores para alquilar o adquirir un inmueble. Esta situación es la que el CESBA relevó a partir del informe “La Ciudad de Buenos Aires inquilinizada”²⁵ y que se expresa en Mapa Interactivo (CESBA)²⁶ donde el valor del metro cuadrado no solo resultaba uno de los más elevados de Latinoamérica, sino que también evidenciaba diferencias marcadas entre el norte y el sur de la Ciudad. Los precios más altos se registran en las comunas 13 y 14, seguidas por la comuna 2 y 1. Sin embargo, en las comunas del sur, el valor disminuye considerablemente.

Según los datos que se obtuvieron del último Censo Nacional de 2010, solo el 56% de los hogares porteños son propietarios. Sin embargo, en 2016 la propia Dirección de estadísticas y censos de la Ciudad, registró que esta cifra disminuyó a 51,3%²⁷. Por otro lado, en 2010 se registraba que el porcentaje de inquilinos rondaba el 30%, pero actualmente, dicha cifra aumentó al 35,7%²⁸. Es decir, que en tan solo 16 años, el porcentaje de propietarios en la Ciudad se redujo 15%, lo que equivale a 350 mil hogares.

En este marco, un gasto predominante en el presupuesto de muchos vecinos de la ciudad, es sin dudas el gasto del alquiler. Teniendo en cuenta la cifra de salario promedio, los alquileres pueden representar desde el 40% al 60% de los mismos.

Si bien el mejor diagnóstico del costo de vida es “el bolsillo” y la cotidianeidad propia de cada uno de los vecinos, existe un ranking mundial, confeccionado por la consultora en Recursos Humanos Mercer²⁹, sobre costo de vida en las principales ciudades. Actualmente la Ciudad de Buenos Aires ocupa el puesto 40°, habiendo aumentado su costo de vida en el último año. El impacto de los aumentos, sobre todo en los servicios como luz, gas y agua, la hicieron pasar del puesto 41° al 40°.

El ranking analiza anualmente más de 209 ciudades, distribuidas en todo el mundo. Tiene en cuenta una serie de categorías que diariamente hacen al gasto habitual, alcanzando más de 200 rubros, incluyendo vivienda, transporte, comida, vestimenta, artículos para el hogar y entretenimiento.

Buenos Aires es la segunda ciudad más costosa de América del Sur, solo superada por la ciudad brasileña de Sao Paulo (puesto 27°). Luego la sigue Río de Janeiro (56°), seguida por Montevideo (65°) y Santiago de Chile (67°). Cabe destacar, que entre las más económicas de Latinoamérica está la ciudad mexicana de Monterrey (203°).

25 <http://www.bdigital.cesba.gob.ar/handle/123456789/90>

26 <http://www.mapa.cesba.gob.ar/>

27 http://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2017/05/2016_tabulados_basicos_fe_de_erratas.pdf

28 http://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2017/07/ir_2017_1168.pdf

29 <https://www.latam.mercer.com/newsroom/reporte-anual-de-costo-de-vida-de-mercator-2017.html>

Sin dudas, cada decisión que el Estado tome en materia de impuestos y transporte repercute significativamente en la estructura de costos cotidianos de los vecinos, como también los gastos que los trabajadores realizan durante las jornadas laborales. Entre las decisiones que el Estado se atribuye y que impactan en el bolsillo de los vecinos está, por ejemplo, la autorización de subas en prepagas. Si bien en muchos casos, abonar una prepaga o elegir un colegio privado puede ser una decisión basada en preferencias personales, hecho que de todos modos denota una falta de seguridad en la calidad de los servicios públicos, en otros casos representa una necesidad de los usuarios ante la falta de hospitales públicos o de una oferta educativa adecuada o de vacantes cercanas a sus hogares.

Frente a esta problemática, creemos que podemos vivir mejor si abordamos los problemas desde un paradigma comunitario; trabajando para asegurarnos que todos tengamos la misma (y buena) calidad de servicios.

1.4 Usos del tiempo y desigualdades sociales en la Ciudad de Buenos Aires

Desde hace algo más de dos décadas, tanto desde diversas corrientes académicas como desde el movimiento feminista y organizaciones internacionales (como la ONU), se han comenzado a visibilizar y valorizar las tareas que se realizan diariamente en el hogar, considerándolas un trabajo socialmente indispensable y económicamente valioso.

Surgen así los conceptos de “trabajo no remunerado” o “trabajo del cuidado”, que refieren al conjunto de bienes, servicios y actividades realizadas por los miembros del hogar que tengan como objetivo cuidar de sí mismos o de otros miembros, y que son indispensables para la existencia y reproducción de las personas, en las sociedades en que viven³⁰.

Se trata así de actividades realizadas en la esfera del hogar, pero que en tanto podrían ser delegadas a una tercera persona ajena al hogar, producen bienes o servicios con valor de mercado, y por tanto susceptibles de intercambio comercial. En este sentido, se excluyen de esta categoría tanto las tareas de estricto cuidado personal que cada persona realiza por sí misma (comer, bañarse, etc.) como las actividades recreativas que no pueden delegarse (consumo de medios, actividad deportiva, etc.)

De este modo, el consenso académico señala que el trabajo no remunerado o de cuidado engloba tareas tales como el trabajo estrictamente doméstico (cocinar, limpiar la casa, lavar y planchar la ropa, tirar la basura); servicios de apoyo (pagos de servicios y trámites administrativos, compras para el hogar); servicios específicos de cuidado (niños, grandes y enfermos), el trabajo voluntario; las tareas de reparación y mantenimiento de la vivienda; y hasta el abastecimiento de combustible, en los casos de falta de acceso a las redes³¹.

30 http://www.cepal.org/mujer/reuniones/mesa38/C_Rodriguez.pdf

31 Ariza, M. y de Oliveira, O. (2003) “Acerca de las familias y los hogares: estructura y dinámica”. En:

Se trata –en definitiva– de actividades que tienen un valor económico no reconocido en las cuentas nacionales, fundamentalmente porque son realizados en su mayor parte sin remunerar en el ámbito doméstico. De esta forma, existe una subvaluación de su impacto económico, en la medida que no se incorpora en la estimación del PBI el valor de este trabajo.

La ONU y las encuestas de uso del tiempo

La Plataforma para la Acción de Beijing³², adoptada en el marco de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de la ONU celebrada en 1995, instó a los países participantes a realizar encuestas de uso del tiempo para medir “cuantitativamente el valor del trabajo no remunerado que no se incluye en las cuentas nacionales, por ejemplo, el cuidado de los familiares a cargo y la preparación de alimentos”.

Desde entonces, el relevamiento de estos datos a través de encuestas de uso del tiempo se ha ido extendiendo en todo el mundo. En América Latina, son varios los países que ya han recolectado información de uso del tiempo, aunque sin una metodología o alcance uniforme que facilite las comparaciones a nivel regional. México y Uruguay son los que más avances han realizado en este campo, con varias encuestas realizadas a lo largo de los últimos años, lo que permite construir series históricas. Otros países como Brasil, Costa Rica, Panamá, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela han realizado encuestas de uso del tiempo en los últimos años.

Estas encuestas de uso del tiempo son insumos importantes para la construcción de las denominadas “cuentas satélites de trabajo no remunerado”, que son la herramienta metodológica que permite visibilizar económicamente el aporte de los hogares y las mujeres a la economía nacional.

De acuerdo a la CEPAL³³ (2017), 8 países de la región ya han medido a través de estas cuentas el valor del trabajo no remunerado respecto a los PBI nacionales. Estas proporciones oscilan en cifras que van desde el 15,7% de Costa Rica y el 18,3% de Guatemala, hasta el 22,9% de Uruguay o el 24,2% de México.

Argentina ha avanzado también en este tipo de encuestas, aunque aún sin la frecuencia deseable, ni tampoco con la implementación de medidas de valoración del impacto económico del trabajo no remunerado en la economía.

Tras una experiencia piloto realizada en 1998 por el Sindicato de Amas de Casa de la República Argentina (SACRA), la Encuesta Anual de Hogares 2005 de la Ciudad de Buenos Aires incorporó por primera vez dentro de sus contenidos, un módulo correspondiente a la Encuesta de Uso del Tiempo³⁴. La misma se realizó

en virtud de lo establecido por la Ley N° 1.168 –fuertemente impulsada por SACRA– y en el marco de un acuerdo de cooperación entre la Dirección General de Estadísticas y Censos de la Ciudad de Buenos Aires y el Instituto de Ciencias de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

La citada ley –sancionada en 2003– establece que “el Organismo rector de la producción estadística en el ámbito del Gobierno de la Ciudad, deberá llevar a cabo en forma sistemática y periódica una Encuesta que permita cuantificar el aporte económico desarrollado por las Amas de Casa”.

La Ciudad de Rosario repitió la experiencia porteña en el año 2010, y finalmente en julio de 2014 el INDEC presentó los resultados de la “Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo”, implementada como módulo de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU)³⁵. La investigación se realizó durante el tercer trimestre del 2013, en 46.000 viviendas, a 65.352 personas de 18 años o más que representaban a una población de referencia de 26.435.000 ciudadanas/os, en todo el país, en localidades de dos o mil o más habitantes.

En los tres casos citados, los resultados dan cuenta de que las mujeres realizan más trabajo no remunerado que los varones³⁶, sobre todo trabajo doméstico y de cuidados de niños/as y adultos mayores; y que tanto las mujeres como varones provenientes de los hogares más vulnerables realizan más trabajo doméstico y de cuidados que quienes provienen de estratos socioeconómicos más altos.

Durante el 2016 el gobierno de la Ciudad ha realizado –tras una demora de casi una década– una nueva encuesta sobre Uso del Tiempo³⁷ en la cual se evidencia que tanto mujeres como varones destinan tiempo similar al trabajo para el mercado. La diferencia radica en el trabajo doméstico no remunerado, donde las mujeres destinan aproximadamente 3.30 horas durante los días de semana, mientras que los hombres menos de 2 horas. Si bien durante el fin de semana la diferencia se reduce, permanece una brecha entre mujeres y hombres: las primeras destinan 3.30 horas (lo mismo que durante la semana), mientras que los hombres sólo aumentan 10 minutos (2.10 horas).

La diferencia también aparece a la hora de analizar las horas destinadas al trabajo de cuidado (no remunerado) en el hogar: mientras que el hombre destina casi 3 horas, la mujer dedica 5.12 horas a realizar este tipo de tareas en la semana. Durante el fin de semana, el tiempo destinado por las mujeres a tareas de cuidado aumenta más de una hora (6.35 horas), mientras que en el caso de los hombres, aumenta más de tres horas, alcanzando las 6 horas y 10 minutos.

Wainerman, C. (ed) Familia, trabajo y género. Un mundo de nuevas relaciones. Buenos Aires: Unicef – Fondo de Cultura Económica.

32 <http://beijing20.unwomen.org>

33 http://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/folleto_repositorio_de_las_encuestas_de_uso_del_tiempo_de_la_cepal.pdf

34 https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2015/04/informe_328_encuesta_de_

uso_del_tiempo.pdf

35 http://www.indec.gob.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=4&id_tema_2=31&id_tema_3=117

36 La encuesta del INDEC muestra que mientras el 88,9% de participan en el trabajo no remunerado, sólo el 57,9% de los varones lo hace; y que la sobrecarga diaria de trabajo no remunerado para las mujeres es de aproximadamente 3 horas

37 <http://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2017/10/Uso-del-Tiempo-2016.pdf>

La Encuesta del CESBA

En este contexto, y a la luz de la carencia de investigaciones sistemáticas sobre la temática en el ámbito de la Ciudad, el Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (CESBA) realizó durante el mes de junio de 2017 una encuesta con el objeto de indagar en los usos del tiempo en la Ciudad y, en particular, en el tiempo destinado a las actividades que refieren al “trabajo no remunerado”.

El estudio se basa en una encuesta de 2.200 casos e ilustra el profundo carácter social del tiempo, que como fenómeno no se distribuye de forma homogénea en los distintos segmentos. Asimismo, da cuentas de que la cuestión del trabajo no remunerado no se agota en la cuestión de las diferencias de género, sino que hay que tener muy presentes también la incidencia de las desigualdades de índole socioeconómica.

Y ello es particularmente evidente en el caso del trabajo no remunerado, al menos, en relación a tres grandes categorías poblacionales de la Ciudad; a saber:

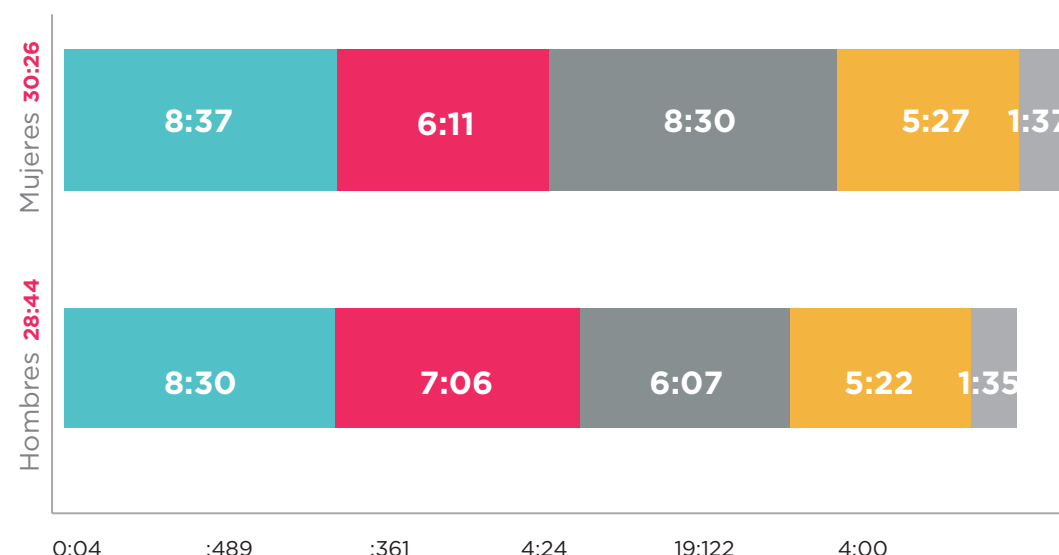
El trabajo no remunerado en perspectiva de género

Las mujeres realizan en promedio un total de 8.30 horas de trabajo no remunerado³⁸ diario en promedio, mientras que los varones sólo 6.07 horas, lo que implica una sobrecarga de trabajo no remunerado de casi 2.30 horas. Esta relación parecería invertirse en lo que respecta al trabajo remunerado privado: mientras que los varones dedican en promedio 4.44 horas diario, las mujeres sólo 3.52 horas (éste es el promedio para el total de la población: activos e inactivos laboralmente).

Estas diferencias son particularmente significativas en lo que respecta al trabajo doméstico: mientras que las mujeres dedican 4.26 horas diarias, los varones sólo 2.37 horas.

En este contexto, las jornadas de las mujeres terminan siendo bastante más largas que la de los varones. Si al trabajo (remunerado o no) le sumamos los tiempos destinados a “cuidado personal”, “consumo de medios”, y “tiempo libre y recreación”, la jornada de la mujer tiene una duración promedio de 30.26 horas, mientras que la de los varones de 28.44 horas.

Total de actividades realizadas por día - según sexo Expresadas en horas promedio



Tiempo condensado - Suma de actividades realizadas por día



En lo que respecta a los imaginarios sobre género y trabajo doméstico, se comienza a percibir un cambio generacional. Mientras que en la franja etaria de 50 a 64 años el 70,8% de los entrevistados considera que mujeres y varones deberían contribuir de igual manera en las tareas domésticas, la perspectiva igualitaria crece significativamente en los menores de 30 años, hasta alcanzar el 81,7%.

El trabajo no remunerado y el eje Norte-Sur

Los residentes en la zona sur de la Ciudad destinan en promedio un total de 8.58 horas diarias de trabajo no remunerado, mientras que los de zona norte solo 5.45 horas. Se trata de una sobrecarga de trabajo no remunerado de más de 3 horas diarias.

38 La categoría “Trabajo no remunerado” incluye el trabajo doméstico, las actividades de cuidado de niños y adultos mayores, la ayuda escolar, y las actividades voluntarias o militantes.

Las diferencias en este caso son significativas en todos los ítems que integran la categoría de trabajo no remunerado:

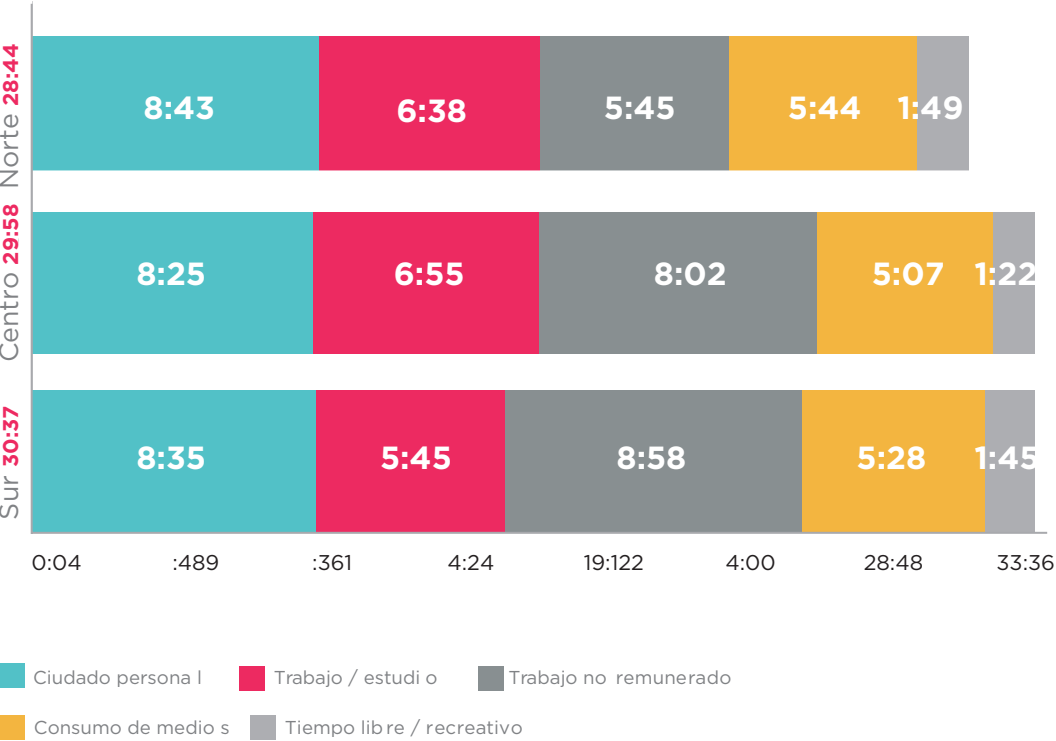
Trabajo doméstico: mientras los habitantes del sur de la Ciudad destinan 4.35 horas diarias, los del norte 3.23 horas.

Cuidados: mientras los habitantes del sur de la Ciudad destinan 2.53 horas diarias, los del norte 1.35 horas.

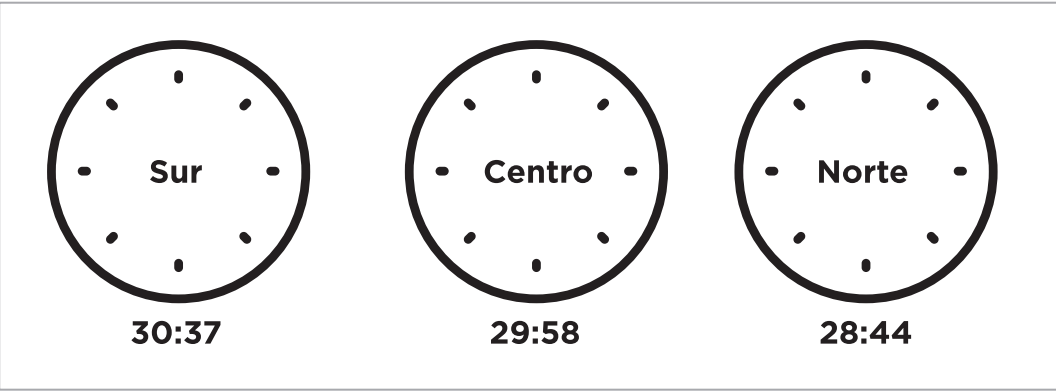
Ayuda escolar: mientras los habitantes del sur de la Ciudad destinan 1.01 horas diarias, los del norte 0.32 horas.

Si solo tenemos en cuenta la población laboralmente activa, mientras los residentes del sur destinan 5.25 horas diarias al trabajo no remunerado, los del norte 4.19 horas diarias. Y si nos enfocamos en la población que no está laboralmente activa, mientras que en el sur se destinan 11.19 horas al trabajo no remunerado, en el norte solo 6.34 horas.

Total de actividades realizadas por día - según zona
Expresadas en horas promedio - Total población



Tiempo condensado - Suma de actividades realizadas por día



El trabajo no remunerado y el nivel socioeconómico de los hogares

Mientras que los residentes en hogares de “ingresos bajos” de la Ciudad realizan un total de 10.55 horas de trabajo no remunerado, los de hogares con “ingresos medios” 6.19 horas, y los de “ingresos altos” sólo 4.59 horas diarias³⁹. De esta forma, los hogares de ingresos bajos tienen una sobrecarga de trabajo no remunerado de 4.30 horas respecto a los de ingresos medios y de 6 horas respecto a los de ingresos altos.

En lo que respecta al trabajo remunerado y/o estudio, la relación se invierte: mientras que los residentes en hogares de “ingresos altos” realizan un total de 7.55 horas diarias, en los hogares de ingresos “bajos” sólo 4.29 horas diarias.

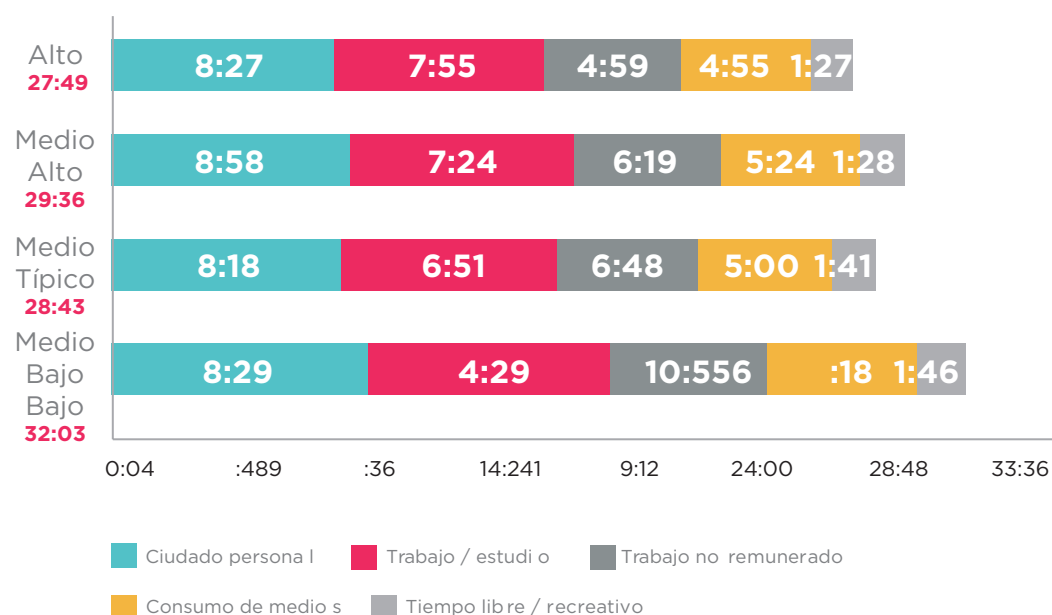
Las diferencias en este caso también son significativas en casi todos los ítems que integran la categoría de trabajo no remunerado:

Trabajo doméstico: mientras los residentes en hogares de “ingresos altos” destinan 2.20 horas diarias, los de “ingresos medios” 3.35 horas, y los de “ingresos bajos” 4.48 horas diarias.

Cuidados: mientras los residentes en hogares de “ingresos altos” destinan 1.48 horas diarias, los de “ingresos medios” 2.19 horas, y los de “ingresos bajos” 3.45 horas diarias.

³⁹ Está basado en el modelo de clasificación socioeconómica recomendado por la Sociedad Argentina de Investigadores de Mercado y Opinión.

Total de actividades realizadas por día - según nivel socioeconómico Expresadas en horas promedio



Si solo tenemos en cuenta la población laboralmente activa, mientras los residentes de hogares de “ingresos altos” destinan sólo 3.35 horas diarias al trabajo no remunerado, y los de hogares de “ingresos medios” 4.08 diarias, los de “ingresos bajos” destinan 7.06 horas diarias. Y si nos enfocamos en la población que no está laboralmente activa, mientras los residentes de hogares de “ingresos altos” destinan 7 horas diarias al trabajo no remunerado, y los de hogares de “ingresos medios” 8.28 diarias, los de “ingresos bajos” destinan 12.30 horas diarias.

Esta manifiesta desigualdad en el tiempo dedicado al trabajo no remunerado tiene asimismo un fuerte impacto en el tiempo condensado total de la jornada: mientras en los hogares de “ingresos altos” es de 27.48 horas diarias en promedio, en los de “ingresos bajos” totaliza 32 horas.

Desigualdad y trabajo no remunerado: algunas conclusiones

La investigación realizada por el CESBA permite, en primer lugar, cuantificar las desigualdades que aún persisten entre mujeres y varones en aspectos cruciales de la vida social.

En particular, da cuenta de que la distribución de las tareas cotidianas en el hogar sigue estando fuertemente marcada por un sesgo de género, en tanto las mujeres dedican, en promedio, casi 2.30 horas diarias más que los varones a tareas de trabajo no remunerado: las diferencias más significativas se registran en el caso de las tareas domésticas tales como limpiar, cocinar u ordenar el hogar (2 horas diarias más); mientras que en el caso de las actividades de cuidado de niños y/o grandes, los guarismos son más parejos (30 minutos diarios más). En contrapartida, y presumiblemente a consecuencia también de lo descripto

anteriormente, las mujeres tienen menor inserción en el mercado laboral formal que los hombres. Esta suerte de tensión que se produce entre el inequitativo reparto de las responsabilidades en el hogar y la participación de las mujeres en el mercado de trabajo formal es evidente: en promedio, las mujeres dedican 3.52 horas diarias a actividades laborales remuneradas, contra las 4.44 horas de los hombres.

Si se deja de lado al sector denominado inactivo (es decir, quien no trabaja y tampoco busca empleo) y solo consideramos la población que actualmente trabaja, esa distinción entre géneros se diluye, lo que ilustra con claridad el desproporcionado peso de las mujeres en la población inactiva como consecuencia de la desigual carga en lo que respecta al trabajo no remunerado en el hogar.

No obstante la importancia de la perspectiva de género, el estudio del CESBA también arroja luz sobre el fuerte impacto en esta temática de otras variables que refieren a la posición económico-social de los entrevistados.

En términos generales, el día es “más largo” para los sectores más vulnerables de la Ciudad; casi 4.30 horas más en los hogares de ingresos bajos que en los de ingresos altos (32.03 horas contra 27.49 horas).

Visto desde el punto de vista geográfico, el estudio también presenta distinciones en las formas y magnitudes del uso del tiempo entre los vecinos del norte y sur de la Ciudad. La suma total de actividades plantea un día “más largo” para los vecinos del sur con respecto a sus pares del norte (casi 2 horas más). Asimismo, se observa que las actividades predominantes en el día promedio de los vecinos del sur son las de trabajo no remunerado, superando incluso a aquellas vinculadas al cuidado personal (dormir, comer, bañarse, descansar, etc.).

Como contrapartida, tanto los vecinos del sur como los residentes en hogares con “ingresos bajos” son los que menos tiempo dedican a actividades de trabajo remunerado y/o estudio.

Esto último parece confirmar la existencia de una relación inversa entre el peso de las actividades de trabajo no remunerado y aquellas del trabajo pago y el estudio. Y, concomitantemente, entre la sobrecarga de trabajo no remunerado y la condición socioeconómica de los hogares.

En este punto, no debe perderse de vista que la distribución del trabajo de cuidado no remunerado también se encuentra condicionado por la existencia de servicios provistos por fuera del hogar. Esto incluye tanto los servicios ofrecidos por el propio Estado, como los servicios mercantilizados y provistos por el sector privado.

En este sentido, la encuesta muestra que si bien solo el 24% de los entrevistados contrata personas para realizar tareas domésticas, dicha cifra crece al 31% entre los residentes en el norte de la Ciudad.

Así como los hogares con mayores ingresos promedio acceden con mayor fre-

cuencia a la contratación de “trabajadoras de casas particulares”, también tienen más posibilidades de acceder a la oferta privada de jardines maternos.

Los jardines maternos privados tienen un alto costo y, la falta de una oferta pública extendida y de calidad para estas edades termina llevando a que las familias, de algún modo u otro, se las arreglen para que sus pequeños hijos sean cuidados de acuerdo a sus posibilidades económicas: a través de la oferta privada, de la asistencia de familiares o vecinos, de jardines comunitarios, o restringiendo las propias posibilidades de ingreso en el mercado laboral formal.

Para dimensionar esta “sobrecarga” diaria de trabajo no remunerado, en el caso de las mujeres implica un acumulado de 38 días al año respecto a los varones, en el caso de los habitantes del sur un acumulado de 45 días respecto a sus pares del norte, y en el caso de los residentes en hogares de ingresos bajos un acumulado de 91 días al año respecto a los que residen en hogares con ingresos altos.

Un desafío para la agenda de políticas públicas

En primer lugar, es imprescindible visibilizar y medir el trabajo que se realiza en el interior de los hogares, y que no está incluido ni en las cuentas nacionales, ni en las de la Ciudad de Buenos Aires.

Para ello, se requiere que el Gobierno de la Ciudad, en cumplimiento con la ley N° 1.168, realice anualmente una encuesta sobre usos del tiempo que a la vez que aporte información para construir diagnósticos informados sobre el trabajo no remunerado, y permita medir su aporte económico al PBI de la Ciudad.

Y, por otro lado, es necesario que el Estado asuma su responsabilidad social respecto a las tareas de cuidado. Si colocamos todo el peso en las responsabilidades familiares, se profundizará las desigualdades sociales y de género.

En este marco, la ausencia o deficiencia de políticas públicas de cuidado, determina que la participación tanto de muchas mujeres como de ciudadanos de sectores vulnerables en el mercado de empleo no sea apoyada por una generación equivalente de oferta de servicios de cuidado que compatibilice la vida laboral con la atención de las responsabilidades del hogar. Frente a este panorama, la variable de ajuste termina siendo la calidad del tiempo y de la vida de miles de ciudadanos. Por eso, el tema constituye una buena oportunidad para reflexionar acerca del uso del tiempo y su calidad (que a su vez es esencial para la calidad de vida en general).

Es necesario colocar al cuidado como un asunto de estricta igualdad, superando la visión de que se trata de una responsabilidad exclusivamente de los hogares o familias, y que la provisión pública es meramente un complemento para aquellos que no pueden resolverlo por sí mismos.

Ello no implica concebir al Estado como el proveedor de la totalidad de los servicios de cuidado, sino la adopción de políticas públicas que busquen integrar los distintos efectores de manera de garantizar una solución colectiva a las deman-

das de cuidado de la comunidad y facilitar la conciliación entre la vida laboral y familiar de las personas.

Una estrategia de este tipo demanda tanto el reconocimiento del trabajo de cuidado no remunerado que se realiza al interior de los hogares, así como la extensión de la provisión pública de servicios de cuidado, la regulación y estímulo de la oferta privada, y la extensión de las protecciones laborales que permitan desarrollarse a todos los integrantes de la comunidad por igual (desde una visión sistémica).

Entre estas políticas, se pueden mencionar: la extensión de la licencia por maternidad que respete el piso mínimo establecido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 98 días; la universalización de las licencias a todas las trabajadoras madres (incluyendo las informales); la equiparación de derechos a familias igualitarias; la ampliación de las licencias por paternidad (que actualmente es de dos días); la posibilidad de que la licencia por maternidad se contabilice como aporte para la jubilación; la ampliación de la cobertura de jardines maternos públicos; la extensión del horario en la escuela (con talleres artísticos o deportivos) acorde a los tiempos laborales; los subsidios a cuidadoras; las mejoras en la calidad y extensión de la red de cuidados de los grandes, entre muchas otras alternativas.

1.5 Alquileres: la problemática de la vivienda en la Ciudad

En la Ciudad de Buenos Aires casi un 36% de la población alquila y un 51,3%⁴⁰ tiene una vivienda propia⁴¹. Hace años estos porcentajes vienen variando de forma inversamente proporcional.

Mientras que el porcentaje de propietarios según datos del último Censo Nacional (2010) era un 56% y un 30% eran inquilinos, actualmente el porcentaje de propietarios decreció casi un 5% y el porcentaje de inquilinos subió un 6%.

La estadística indica que con el paso del tiempo las personas que deben enfrentar la decisión de alquilar o comprar, mayormente se vuelcan al alquiler, lo que implica que esta problemática es central para analizar el acceso a la vivienda en la Ciudad.

Constitución de la Nación Argentina.

Artículo 14 bis: (...) El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los in-

40 GCBA. Encuesta Anual de Hogares 2016. Disponible en: http://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2017/05/2016_tabulados_basicos_fe_de_erratas.pdf

41 El 13% restante está comprendido en las categorías ocupante por préstamo, cesión o permiso gratuito (sin pago), ocupante en relación de dependencia / por trabajo y propietario de la vivienda solamente

interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.

Según la Encuesta Anual de Hogares (2016)⁴² elaborada por la Dirección de Estadísticas de la Ciudad, CABA concentra el 62,3% de sus habitantes en departamentos de 1 (36,5%) o 2 (25,8%) personas. Sin embargo, la zona norte de la ciudad tiene casi el 50% de la población en departamentos de 1 sola persona, el centro casi 37% y el sur el 21%.

Como señala dicha encuesta⁴³, la Ciudad contiene 19,7% de casas y 75,4% de departamentos. Si bien el 51,3% de los hogares (casas y departamentos) corresponden a propietarios, en la Comuna 11 (Villa General Mitre, Villa Devoto, Villa del Parque y Villa Santa Rita) esta categoría alcanza el 65%, siendo ésta la comuna con más propietarios de la Ciudad. Por otro lado, la Comuna 1 (Retiro, San Nicolás, Puerto Madero, San Telmo, Montserrat y Constitución) es la comuna con más inquilinos (50,2%) y menos propietarios (30,9%).

Las comunas del norte (2, 13, 14) poseen el porcentaje más alto de inquilinos, alcanzando un 39,4% y 50,5% de propietarios, mientras que en las comunas del sur (4, 8, 9 y 10) este porcentaje baja a 28,9%, con un 60,5% de propietarios. Las comunas del centro (1, 3, 5, 6, 7, 11, 12, 15) se dividen en un 53% de propietarios y un 36,7% de inquilinos.

Precios y oferta

La oferta de los departamentos en alquiler de un solo ambiente por sobre los de tres ambientes arroja porcentajes similares (23,6% el primero y 22,8% el segundo). Por otro lado, la oferta de departamentos de dos ambientes es del 45,5% del total y la de 4 y 5 ambientes es de 8,2%. Dentro de este universo, las unidades a estrenar son el 17,6% del total.

Tal como se observa en el informe realizado por el Gobierno de la Ciudad denominado “Dinámica del mercado de alquiler de departamentos” (primer trimestre del 2017), la oferta de departamentos para alquilar no se encuentra distribuida de forma equitativa, sino que en las zonas centro y norte es donde encontramos una mayor concentración. Según el Censo de Población, Hogares y Vivienda (2010), las comunas 1, 2, 13 y 14 concentran el 43% del total de departamentos de la Ciudad, mientras que en otras zonas, como por ejemplo la Comuna 8 (Villa Soldati, Villa Riachuelo, Villa Lugano), prácticamente no hay oferta de alquileres disponibles, de hecho, en muchos casos, en dicho informe ni siquiera hay información sobre esta comuna⁴⁴. En el último censo, se indicaba que las Comunas 8 y 9 no alcanzaban al 5% de oferta de departamentos en conjunto.

42 GCBA. Encuesta Anual de Hogares 2016.

43 Ibidem

44 GCBA. Dirección de Estadísticas y Censo. Dinámica del mercado de alquiler de departamentos. 1er. trimestre de 2017 http://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2017/07/ir_2017_1168.pdf



Las variaciones entre los barrios de la Ciudad no responden solo a la disponibilidad de alquileres, sino también a una oscilación entre los precios de los mismos. El precio de alquiler promedio en la Ciudad para los departamentos usados de un ambiente (30 m²) es de \$5.631, mientras que en 2016 era \$4.118, lo que refleja un aumento de un 36,8%, es decir, ha habido un aumento de \$1.513 en tan solo un año.

Respecto a los diferentes barrios, los monoambientes más accesibles se encuentran en Monte Castro y Villa del Parque con precios que no superan los \$5.000. Por otro lado, en barrios como Núñez o Palermo el precio del alquiler se encuentra por encima de los \$6.000; esta diferencia es definitivamente relevante, teniendo en cuenta que es un gasto mensual y que termina impactando en el poder adquisitivo de quienes actualmente viven en la Ciudad.

En los departamentos usados de dos ambientes (43 m²), la diferencia entre los barrios porteños sigue haciéndose explícita. Mientras que los alquileres más altos los encontramos en Puerto Madero (alcanzando un total de casi \$15.000) y en Palermo (casi \$9.000 por mes) en barrios como Villa Luro y Floresta, los precios de los dos ambientes se reducen drásticamente, en el primer caso el costo mensual del alquiler es de \$5.814 y en el segundo ronda los \$5.839. Podemos observar que hay una diferencia de hasta 10 mil pesos entre los alquileres de los barrios, y, teniendo en cuenta que el precio promedio de dos ambientes en la Ciudad es de \$7.655 (en 2016 el precio promedio era \$5.877)⁴⁵, podemos concluir que alquilar un dos ambientes en Puerto Madero es hasta dos veces más costoso que el promedio de la Ciudad.

En los departamentos de tres ambientes usados en la Ciudad el promedio en 2017 es de \$12.101, mientras que en 2016 era \$9.421, lo que implica un aumento de \$2.680 o 22%. Nuevamente se evidencian diferencias entre los precios de los alquileres en los distintos barrios. En Palermo el precio de un departamento de tres ambientes es de \$14.793 mensuales y en Belgrano \$12.873. En Floresta hay una reducción de hasta 6 mil pesos para el alquiler de este tipo de departamento, siendo que cotiza mensualmente \$8.152 (el más accesible de la Ciudad), seguido por Villa General Mitre con un precio mensual de \$8.271. Entre los barrios que más aumentaron sus alquileres, Villa Crespo, en la Comuna 15, aumentó entre 2016 y 2017 un 46,7% en los precios, pasando de \$7.812 en 2016 a \$11.463 actualmente.⁴⁶

Si bien los aumentos en alquileres varían entre inmuebles de 1, 2 o 3 ambientes, los primeros son más demandados. Desde junio de 2016 hasta junio de 2017, el aumento fue de 34% para los de 1 ambiente, los cuales registraron los mayores aumentos, condicionados por una mayor demanda de alquiler de este estilo. Por otro lado, los de dos ambientes registran subas del 31% y los de tres ambientes aumentos de 24%.

Estas diferencias se profundizaron en el primer trimestre del 2017 cuando, según la Dirección General de Estadísticas y Censos de la Ciudad de Buenos Aires, se observó un incremento interanual en el precio del m² en alquiler, que promedió un 36,8% para los monoambientes usados, 30,3% para los departamentos de 2 ambientes usados, y 28,4% para las unidades usadas de 3 ambientes.

Desigualdades entre norte y sur

Los precios de los departamentos por sí solos no terminan de reflejar el impacto que tienen en la capacidad adquisitiva de los porteños; es necesario pensarlos

directamente relacionados con los salarios. En ese sentido, quienes tienen los salarios más bajos son los que mayor proporción de su sueldo destinan al pago del alquiler, y a la inversa, quienes perciben mayores ingresos en la Ciudad, destinan menor porcentaje de su salario al pago del alquiler.

Los sueldos más altos de la Ciudad se encuentran en las comunas del norte, con un promedio de \$20.041 por mes, mientras que el alquiler de un monoambiente en Núñez, una referencia de un barrio del norte de la Ciudad, gira en torno a los \$6.300, lo que implica que un vecino que alquila en esta zona debe destinar un 32% de su salario en ese alquiler.

En las comunas del centro el porcentaje destinado a pagar el alquiler mensual (de un monoambiente) ronda el 35% del salario, siendo éste \$15.989 y el alquiler \$5.620. Por último, y lo que resulta más alarmante, las comunas del sur son una vez más, quienes más sufren las desigualdades. Aunque los precios de los alquileres de departamentos de un ambiente sean los más bajos (en Liniers sale \$5.151), los sueldos también lo son: \$11.803 como promedio; lo que implica que estos vecinos deben destinar hasta un 44% de su salario para acceder a un monoambiente en esa zona⁴⁷.

En todos estos casos, en los que el porcentaje del salario necesario para pagar el alquiler es tan alto, la situación implica necesariamente que uno tenga que dejar de hacer actividades ociosas, como por ejemplo ir al cine o al teatro, porque su sueldo se destina -en gran parte- al alquiler (imprescindible para la subsistencia). En este sentido, las pocas posibilidades de ahorrar atentan, de algún modo, contra la movilidad social ascendente, ya que las perspectivas de futuro que se abren son cada vez más limitantes, cuando aún después de jornadas de trabajo extensas, el salario tiene que ajustarse a las necesidades básicas.

Por otro lado, también es interesante entender el motivo por el cual los alquileres en la zona sur de la Ciudad son los más bajos. Quizás uno de los motivos sea que, por ejemplo, en la Comuna 8 no hay ningún tipo de hospital (ni general, ni para niños, ni especializado). La misma situación se replica en la Comuna 5 (Almagro y Boedo) y en la Comuna 12 (Villa Urquiza, Coghlan, Saavedra y Villa Pueyrredón), mientras que en la comuna 2 (Recoleta), una de las más pequeñas de la Ciudad, encontramos un hospital de niños y un hospital general de agudos.

Otro caso similar, comparable por los bajos precios, es el de la Comuna 9 (Parque Avellaneda, Liniers y Mataderos), una comuna de la zona sur de la Ciudad, en la cual, por ejemplo, sí encontramos un hospital general de agudos pero no hay estaciones de trenes, subtes ni Metrobus (este es uno de los condicionantes del bajo precio de los departamentos).

En cuanto a los departamentos de dos ambientes, naturalmente, el porcentaje del sueldo requerido para pagar el alquiler es mayor que en los monoambientes. En el norte, para este tipo de departamentos el porcentaje del sueldo destinado al pago del alquiler es de alrededor un 42% del total; por otro lado, los habitantes

45 Ibidem

46 Ibidem

47 Elaboración propia en base a http://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2017/04/ir_2017_1130.pdf y http://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2017/07/ir_2017_1168.pdf

de la zona centro destinan aproximadamente un 43% del salario. Nuevamente la situación más preocupante la encontramos en el sur: los vecinos que habitan en esa zona deben destinar hasta el 50% de su sueldo. Por supuesto que al ser departamentos de dos ambientes, también existe la posibilidad de compartir la vivienda, y por ende, también los gastos, aunque un gran porcentaje de los porteños opta por vivir solo.⁴⁸ Según la Encuesta Anual de Hogares (2016) un 36,5% de los porteños vive solo, este porcentaje crece en la zona norte de la Ciudad donde hasta un 49% opta por no compartir su vivienda con otra persona⁴⁹.

Es importante recalcar que estos altos porcentajes solo contemplan el alquiler, dejando afuera otros gastos fundamentales para subsistir, como expensas, gas, luz, entre otros, lo que termina implicando que el porcentaje del salario requerido sea aún más alto de lo planteado. Siguiendo con este razonamiento, la poca capacidad del Estado para resolver ciertas cuestiones, por ejemplo en seguridad, hace que muchos vecinos opten por invertir en servicios privados para reemplazar estas necesidades, lo que termina elevando el costo de las expensas, y por ende, el porcentaje de sueldo que deben destinar a su vida cotidiana.

Si bien el peso de los alquileres en los ingresos medios de la Ciudad de Buenos Aires es alto (32% para 1 ambiente, 42% para 2 ambientes), es una carga que se mantiene relativamente constante a lo largo de los años, ya que varía entre 41% y 31% para alquiler de un 1 ambiente y entre 57% y 42% para alquiler de un 2 ambientes (entre los años 2010 y 2017).

Cabe destacar, que el ingreso medio del total de la Ciudad tuvo un aumento de solo el 133% entre el 2013 y el 2016.

Viviendas ociosas

En el último censo (2010) se reconocía la existencia de aproximadamente 341 mil viviendas ociosas (es decir, desocupadas) en la Ciudad, cifra que refleja un 24% del total de viviendas relevadas. Estas viviendas que no se encuentran en alquiler hacen que el precio del metro cuadrado se continúe acrecentando y que la disponibilidad de departamentos en alquiler o con posibilidad de compra se reduzca.

Nuevamente nos encontramos con la distinción entre el norte y el sur de la Ciudad de Buenos Aires. En el norte de la Ciudad se concentra casi un 39% de las viviendas ociosas, mientras que en la zona sur el porcentaje disminuye radicalmente. Según datos de la Defensoría del Pueblo (2015) en la Comuna 2 (Recoleta) el porcentaje de viviendas deshabitadas es del 35%, frente a un 65% de viviendas ocupadas, en la Comuna 8 (zona sur de la Ciudad) el porcentaje es abruptamente diferente con un 87,78% de viviendas ocupadas y un 12,17% de viviendas ociosas. Por otro lado en la Comuna 1 (zona centro) el porcentaje de viviendas desocupadas también crece, alcanzando casi un 60% de viviendas ocupadas y un 40% de viviendas ociosas.

48 GCBA. Encuesta Anual de Hogares 2016. Op. cit.

49 Ibidem

Créditos

La Dirección de Estadísticas de la Ciudad de Buenos Aires, elabora un índice que mide cuán dificultoso es acceder a un crédito hipotecario. Utilizando como ejemplo la compra de un departamento de dos ambientes en la Ciudad, por parte de una pareja de asalariados profesionales (con secundario completo y universitario completo o incompleto), se encuentra que el ingreso de la pareja no alcanza a cubrir el mínimo requerido para acceder al crédito hipotecario tradicional. En promedio, el ingreso de la pareja debería incrementarse en un 133%.

Para el caso del crédito hipotecario UVA, la pareja de asalariados profesionales accede sin problemas al ingreso mínimo requerido. Esto no ocurre para una pareja de calificación técnica (secundario completo, no universitario) ya que su ingreso no alcanza a cubrir el mínimo requerido del crédito hipotecario UVA.

El caso de departamentos de 3 ambientes, el acceso para las parejas de asalariadas (técnicos y profesionales) se dificulta, incluso con el crédito UVA (que, como ya planteamos anteriormente, es más accesible).

Esto demuestra que, a pesar de que existe una mejora en la accesibilidad de los créditos hipotecarios, las condiciones que éste exige dejan afuera a gran parte de los trabajadores de la Ciudad. Definitivamente queda un camino por recorrer en materia crediticia e inflacionaria.

¿Una necesidad o un negocio?: vivir en 18 m²

Al boom de los monoambientes, es decir departamentos de 30 a 35m² donde el living, comedor y cocina son un mismo espacio, se le sumó un nuevo tipo de viviendas más chicas, que oscilan entre los 18 a 26 m².

En los últimos años se importó un modelo de vivienda más pequeño que el que predominaba en la Ciudad de Buenos Aires: los microambientes, confirmando una tendencia cultural que crece en la Ciudad: vivir solos.

Según un relevamiento realizado por la Fundación UADE⁵⁰ los valores por metro cuadrado presentan diferencias, no sólo entre norte y sur de la Ciudad sino también entre tamaños de inmueble. En este último caso, la demanda de monoambientes en la Ciudad repercute en el precio de los metros cuadrados de los mismos. Así, resulta más costoso el metro cuadrado de un monoambiente que de un departamento dos ambientes (para la compra). En Palermo el metro cuadrado de un monoambiente ronda entre los 3.093 dólares (usado) a 3.282 dólares (nuevo), mientras que un dos ambientes ronda entre los 2.954 (usado) y 3.489 (nuevo)⁵¹. Estos valores significan una diferencia de casi un 6% del metro cuadrado de monoambientes respecto a dos ambientes. Por otro lado, en Flores,

50 UADE- Informe de la construcción y el mercado inmobiliario. Marzo de 2017. [https://www.uade.edu.ar/upload/INECO/\(17-03\)%20Precios%20Inmobiliarios%20-Fundaci%C3%B3n%20UADE.pdf](https://www.uade.edu.ar/upload/INECO/(17-03)%20Precios%20Inmobiliarios%20-Fundaci%C3%B3n%20UADE.pdf)

51 Ibidem

esta diferencia se reduce al 4% (dos ambientes nuevo, 2.215 dólares y monoambiente nuevo 2316 dólares)⁵⁴.

En agosto de 2017, la Legislatura de la Ciudad sancionó un proyecto de ley sobre alquileres y acceso a la vivienda, que básicamente establece la necesidad de modificar una serie de artículos de la Ley 2340 (Colegio Público de Corredores). Los cuatro puntos principales que consagró la citada norma son: que el inquilino no pague más la comisión inmobiliaria, que no se le cobren gastos de gestoría por los informes de dominio, que estén difundidos sus derechos en las páginas web de oferta de alquileres, y que el IVC brinde asistencia legal gratuita. Con la “inquilinización” de la Ciudad, la relevancia de plantear medidas paliativas respecto a esta cuestión resulta obvia, pero éstas no son más que una solución de corto plazo, ya que se pensó para perpetuar los alquileres y no se incentivó masivamente la posibilidad de tener la casa propia ni tampoco desarrolla la cuestión de los créditos para acceso a la vivienda, que resultan una condición fundamental para algunos sectores de la población. De esta forma se abona a una Ciudad con cada vez más inquilinos cuando en realidad a lo que aspiramos es ser una Ciudad de propietarios, donde cada vecino tenga su techo propio.

Mejorar cualitativamente la vida en comunidad, implica necesariamente contar con un espacio adecuado para vivir diariamente porque es un derecho humano.

1.6 El turismo: una política para mejorar la Ciudad

La Organización Mundial de Turismo (OMT), órgano de las Naciones Unidas encargado de la promoción de un turismo responsable, sostenible y accesible, estableció -en la Asamblea General de 1979- al 27 de septiembre como el Día mundial del Turismo, con el objetivo de generar conciencia sobre el rol del turismo como actividad central tanto para la economía, como para la política y la cultura.

Según la Organización Mundial de Turismo, el turismo es definitivamente relevante a nivel global. Según dicho organismo, en 2016 la cantidad de turistas a nivel mundial alcanzó los 1.235 millones. Esta actividad genera el 10% del PBI mundial, y, de forma directa o indirecta, 1 de cada 10 empleos. Este organismo estima que, en 2016, Europa ha concentrado el 50% de los arribos de turistas, seguido por Asia y el Pacífico, con 309 millones de turistas (25%). En tercer lugar encontramos a América, con un 16% de la cuota de mercado, y en los últimos puestos están el continente africano (con 5%) y Oriente Medio (4%)⁵⁵.

52 Para calcular este valor se tomó en cuenta los valores de monoambiente nuevo y dos ambientes nuevos en Palermo.

53 Para calcular este valor se tomó en cuenta los valores de monoambiente nuevo y dos ambientes nuevos en Flores.

54 UADE, op. cit.

55 Organización Mundial del Turismo (OMT) Tourism highlights. 2017 edition. Disponible en: <http://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284419029>

56 <http://media.unwto.org/es/node/42327>

Dentro del continente americano, América del Sur concentra el 16,5% del turismo, y allí Argentina representa el 2,8%.

El turismo como eje de desarrollo

El turismo es un eje fundamental de desarrollo en muchas ciudades del mundo, tanto en lo que respecta a los presupuestos, como para los comerciantes locales, y es un claro generador de fuentes de empleo.

En 2007⁵⁷ se creó el Ente de Turismo de la Ciudad de Buenos Aires, una dependencia del Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología cuyo rol es diseñar y ejecutar políticas públicas en conjunto con sus proyectos para la promoción, desarrollo y fomento del turismo como actividad económica estratégica de la Ciudad de Buenos Aires. El Ente tiene asignado un presupuesto de \$181.914.472 (lo cual equivale a la inversión “directa” que hace la Ciudad en turismo). Dicho presupuesto, equivale al 6.9% del presupuesto del ministerio y al 17% de los ingresos por turismo del primer trimestre. Uno de los proclamados objetivos principales de Ente es posicionar a la Ciudad entre las diez ciudades más atractivas turísticamente en el mundo.

La tarjeta Mastercard realiza anualmente un índice global de ciudades llamado Global Destination Cities Index (GDCI)⁵⁸ para analizar el turismo a nivel mundial y regional. En el ranking de las ciudades latinoamericanas más turísticas, se encuentra en primer lugar la ciudad de Lima (Perú), seguida por la Ciudad de México, y Punta Cana (República Dominicana) como tercer destino.

Las 10 ciudades más turísticas de América Latina según el Global Destination Cities Index (2016)

- Lima
- Ciudad de México
- Punta Cana
- San Pablo
- Buenos Aires
- San José de Costa Rica
- Río de Janeiro
- Bogotá
- Montevideo
- Quito

Por otro lado, la organización Euromonitor International⁵⁹, publica un listado con las 100 ciudades turísticas del mundo. Según este estudio, la ciudad más turística del mundo en 2015 fue Hong Kong, en China, con 27 millones de arribos en 2015. El segundo lugar lo ocupa Bangkok, ciudad tailandesa con casi 19 millones de

57 <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley2627.html>

58 Global Destination Cities Index (disponible en <https://newsroom.mastercard.com/wp-content/uploads/2016/09/FINAL-Global-Destination-Cities-Index-Report.pdf>)

59 Top 100 City Destinations Ranking (disponible en <http://go.euromonitor.com/rs/805-KOK-719/images/2017%20Top%20100%20Cities%20Destinations%20Final%20Report.pdf>)

arribos en dicho año. En tercer lugar encontramos a la ciudad de Londres, seguida por Singapur y luego París.

Nueva York aparece en el puesto 9, Roma en el puesto 13, Barcelona en el puesto 25 y Madrid en el puesto 40. Bastante lejos quedan las ciudades latinoamericanas, encabezadas por Lima en el puesto 76 y Buenos Aires en el puesto 83. El último puesto en el ranking lo tiene la ciudad de Rodas, en Grecia.

El turismo en la Ciudad

La Ciudad de Buenos Aires es uno de los principales destinos del país, elegido por más de cuatro millones de turistas durante el 2016. La oferta cultural, la disponibilidad de alojamientos y la diversidad de transportes (aeropuertos, terminales de ómnibus y puertos), convierten a la Ciudad en una propuesta turística atractiva para los visitantes de todo el mundo.

El turismo comprende una actividad multidimensional: se trata del desarrollo de la actividad económica, relacionada con los comercios, alojamientos y también con la gastronomía y la cultura local.

En términos de ingresos, en 2014, el turismo contribuía en un 6.51% del Producto Bruto Geográfico (PBG) de la Ciudad de Buenos Aires, según datos del propio gobierno de la Ciudad. El aumento de dicha actividad no representó un crecimiento considerable respecto a los 10 años anteriores. En 2004 dicho porcentaje representaba un 5.9%, pasando en 2007 a un 6.3% y en 2013 a 6.4%.

En la Ciudad de Buenos Aires existen 421 establecimientos hoteleros con capacidad para alojar a un máximo de 1.835.282 personas⁶⁰. Dentro de esta categoría encontramos una gran variedad de opciones: 95 hoteles de 1 o 2 estrellas, 70 de 3 estrellas, 83 de 4 estrellas y 26 de 5 estrellas. La Ciudad también ofrece aparts (hay 66 en total) y hoteles de tipo boutique (81 distribuidos a lo largo de la Ciudad).

Por otro lado existen establecimientos parahoteleros, los cuales incluyen hoteles sindicales y cabañas, entre otros (los que en total suman 133 establecimientos) y hostels (70 en la Ciudad). Estos establecimientos parahoteleros tienen la capacidad para alojar a 396.552 personas, por lo que podemos afirmar que en la Ciudad, hay espacio para recibir a casi dos millones de personas por noche⁶¹.

De todas formas, el porcentaje de ocupación que tuvieron el total de establecimientos en 2016 no llegó a 40% (38,3%)⁶². Este porcentaje fue de 44,1% en los hoteles y de 32,6% en los establecimientos parahoteleros. Fue durante los meses de julio y noviembre de dicho año donde el porcentaje fue mayor, alcanzando 42,4% en julio y 43,3% en noviembre.

60 Establecimientos, habitaciones disponibles y plazas disponibles por categoría hotelera. Ciudad de Buenos Aires. Año 2008-2017, disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=71024>

61 Op Cit

62 <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=27292>

En la Ciudad y en el mundo está creciendo un nuevo tipo de instalaciones “hoteleras” que no se rigen bajo las reglas del turismo formal: la plataforma “Airbnb”, utilizada por 160 millones de personas a nivel mundial. Esta nueva modalidad de hotelería informal no está estrechamente ligada con los típicos establecimientos hoteleros, sino más bien con el alquiler temporal de una casa o una habitación, mediante el contacto directo entre el dueño y el turista a través de una plataforma virtual. En estos casos los usuarios que ofrecen su vivienda para alquilar, no se encuentran, por el momento, reguladas en la Ciudad. Por otro lado, en este tipo de establecimientos, tampoco encontramos las exigencias de seguridad que se le demandan a los hoteles (como por ejemplo los matafuegos), cuestión sumamente relevante para poder cumplir su función correctamente. En Argentina la plataforma digital ofrece 22.000 alojamientos, de los cuales el 50% (11.000) se encuentra en la Ciudad. Por otro lado, la plataforma digital Despegar.com, recientemente empezó a ofrecer también apartamentos y habitaciones no hoteleras para los turistas⁶³.

El turismo en números

En el 2016 el número de viajeros que visitaron la Ciudad fue de aproximadamente 4.500.000⁶⁴. Respecto al origen de dichos turistas, el 58% de los turistas son personas que viven en alguna provincia y visitan la Ciudad, y el 42% proviene del exterior del país.

El turismo en la Ciudad representa -desde 2005- más del 50% del total del país. En el 2016, según estadísticas oficiales del Gobierno de la Ciudad, hubo un total de 31.364.400 pernoctaciones de turistas en la Argentina (no residentes), de las cuales un 52% (17.625.222) fueron en la Ciudad de Buenos Aires, con un promedio de 14 noches por persona⁶⁵; las 13.739.178 restantes, se distribuyeron a lo largo y ancho de todo nuestro país⁶⁶.

Los ingresos por el turismo en la Ciudad ascendieron a 469.4 millones de dólares en el primer trimestre de 2017, creciendo 14.7% en comparación al mismo período de 2016. El gasto promedio diario de los turistas fue de 95.8 dólares durante el 1º trimestre.

Con respecto al corriente año, según las mismas fuentes, los turistas durmieron, en nuestro país, más de 9 millones de noches, divididas de forma bastante equitativa entre la Ciudad (4.734.442) y el resto del país (4.545.529)⁶⁷.

Durante el primer trimestre del 2017, la permanencia de los turistas en la Ciudad fue, en promedio, de 15,3 noches por persona, empleando un gasto promedio de más de 85 USD por noche cada uno.

63 <https://www.despegar.com.ar/alquileres-temporarios/mdq/alquileres-en-mar+del+plata?p=M1:1>

64 http://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2017/05/2017_05_buenosaires_en_numeros.pdf

65 GCBA. Dirección de Estadísticas y Censo. Permanencia promedio (noches) y gasto promedio por pernoctación (dólares) de turistas no residentes por país de origen <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=61505>

66 GCBA. Dirección General de Estadística y Censos (Encuesta de Turismo Internacional (ETI). Disponible en <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=29227>

67 Op Cit.

También resulta relevante analizar desde dónde vienen los turistas que optan por visitar la Ciudad de Buenos Aires. Los europeos son quienes más noches se quedan en la Ciudad: 22 por persona, con un gasto promedio de 72,1 USD por noche. Los turistas de América Central y del Norte, con 18,7 noches per cápita, destinan aproximadamente el mismo presupuesto que los europeos: 72,7 USD por persona⁶⁸.

Sin embargo, los turistas que más dinero destinan por noche en la Ciudad de Buenos Aires provienen de Brasil; con casi 8 noches por estadía, destinan más de 130,2 USD por noche.

En el primer trimestre del 2017, han llegado a la Ciudad 605.181 turistas extranjeros, de los cuales 175.063 -la gran mayoría- provinieron de países europeos, en segundo lugar encontramos a los turistas de Brasil, con un total de 108.533 turistas en esos meses. De países como Estados Unidos y Canadá, han llegado a la Ciudad 91.552 personas en dicho período⁶⁹. Durante el segundo trimestre del 2017, la cantidad de turistas fue 516.500, cifra bastante menor a la analizada el primer trimestre.

En el primer trimestre del 2017, los turistas argentinos en el exterior gastaron más que los turistas extranjeros en Argentina: el saldo es negativo por 2285 millones de dólares. Lo mismo ocurre desde el año 2011 en adelante: el saldo de la balanza de “Viajes” es persistentemente negativo.

La “oferta” turística de la Ciudad

Una de las atracciones más importantes del país es su cultura gastronómica y es en la Ciudad donde confluyen todas las tradiciones gastronómicas nacionales y del mundo, con una diversidad de ofertas de restaurantes y bares muy amplia y heterogénea.

La Academia Iberoamericana de Gastronomía ha premiado a la Ciudad de Buenos Aires como la Capital Iberoamericana de la Cultura Gastronómica 2017. Previamente, han recibido este premio la ciudad de Córdoba (España) en 2014, Guanajuato (México) en 2015 y Mérida (Venezuela) en 2016.

La Ciudad es asimismo reconocida en el mundo entero por su oferta cultural y por la variedad de actividades artísticas que posee. En la Ciudad hay más de 100 museos⁷⁰, más de 40 centros culturales y 26 teatros, según la Asociación Argentina de Empresarios Teatrales⁷¹. Durante el 2015, más de 6 millones de personas fueron a las actividades culturales de la Ciudad, como obras de teatro o visitas guiadas, y más de 1.525.000 asistieron puntualmente a festivales organizados por el Gobierno de la Ciudad.

La Ciudad de Buenos Aires es la capital mundial del tango, esta danza característica

68 GCBA. Dirección de Estadísticas y Censo. Permanencia promedio (noches) y gasto promedio por pernoctación (dólares) de turistas no residentes por país de origen.

69 Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de datos de INDEC. Encuesta de Turismo Internacional (ETI). (disponible en <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=29225>)

70 http://buenosaires.gob.ar/areas/cultura/museos/dg_museos/la_noche_de_los_museos/museos_participantes.html

71 <http://www.aadet.org.ar/teatros.asp>

de nuestro país, y galardonada como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad por la UNESCO, es uno de los atractivos fundamentales de la Ciudad. Es por eso que, desde 2009, anualmente se realiza un Festival y Mundial de Tango, donde bailarines de todas las ciudades del mundo se acercan a donde nació el tango para competir, pero también para disfrutar de la oferta gratuita de clases, shows y talleres.

Todo el mundo conoce al país y a la Ciudad por una característica principal: el fútbol, entendido mucho más allá del deporte, como un gran espectáculo, como una cita casi obligatoria para todos los turistas.

Actualmente, en la Ciudad hay 7 estadios de equipos de primera división, mientras que en todo el país hay un total de 28 estadios⁷². Entre los estadios más importantes encontramos al Estadio Antonio Vespucio Libertti, más conocido como Monumental (River Plate), en Núñez, con una capacidad de casi 80 mil espectadores. Por otro lado, en el barrio de La Boca está el Estadio Alberto J. Armando, mundialmente conocido como La Bombonera (Boca Jrs.), declarado de interés deportivo, turístico y cultural por la Ciudad de Buenos Aires, con una capacidad de 49 mil personas. A su vez, ambos estadios poseen un museo sobre la historia de los clubes y el fútbol local y nacional. Definitivamente, este deporte es un atractivo más para fomentar el turismo porteño.

Los problemas de la Ciudad para los turistas

Durante el 2014, la Defensoría del Turista (organismo de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires) relevó que uno de los reclamos principales de los turistas era la basura y la suciedad en las calles porteñas, seguido de reclamos por el tránsito y por la inseguridad.⁷³

En 2015, la Defensoría del Turista recibió casi 2000 reclamos, de los cuales 32,58% se refirieron a problemas con los medios de transporte; en este sentido, es fundamental plantear la necesidad de pensar una política de transporte integral que sea más amigable con los turistas.⁷⁴

Para viajar en transporte público en la Ciudad se debe pagar un boleto con la tarjeta SUBE, la cual se vende en algunas estaciones de subte y en algunos kioscos porteños, lo que se vuelve complicado para un extranjero que desea trasladarse en la Ciudad ya que implica que éste, necesariamente, deba comprarse una tarjeta en alguno de sus puntos de venta o deba pedirle a algún otro pasajero que le pague el boleto. Otro problema relevante es la falta de baños públicos disponibles para quienes se encuentran recorriendo la Ciudad. En otras ciudades del mundo como Madrid o Santiago de Chile tienen este servicio habilitado para los turistas, aunque en muchos casos, su utilización tiene un bajo y “simbólico” precio, para colaborar con su mantenimiento.

72 <http://www.afa.org.ar/institucional/clubes-afiliados.php>

73 <http://www.defensoria.org.ar/noticias/la-mirada-de-los-turistas-sobre-la-ciudad/>

74 <http://www.defensoriaturista.org.ar/los-problemas-transporte-al-frente-las-quejas-los-turistas-extranjeros/>

Construyendo una Marca Ciudad entre todos

Una ciudad con casi 3 millones de habitantes como Buenos Aires, puede pensar y llevar a cabo una marca ciudad, una identidad que exceda sus fronteras y trascienda los sellos de las gestiones. Hacia dónde vamos, de dónde venimos y quiénes somos parten de pensarnos como comunidad.

La Marca Ciudad no trabaja sobre una tabula rasa, sobre un bastidor en blanco. Lo que se vive en la ciudad es lo que guía el trabajo en la comunicación de una localidad. En este sentido es difícil hablar de Marca Ciudad en abstracto. No da lo mismo cualquier ciudad, cualquier cultura y cualquier proyecto de futuro. El objetivo de la marca es que pueda representar una multiplicidad de factores presentes en cada lugar.

Sin dudas que la construcción de una Marca Ciudad, si se piensa a largo plazo y en un proyecto serio, no busca crear una vidriera de varios millones de habitantes, en la que sólo esperarían la llegada de turistas, sino que apunta a crear un proyecto de comunidad. Pero también, quienes piensan en la Marca Ciudad, piensan en generar algo en las mentes y corazones de los visitantes. Pensar en Cuba es pensar en playa, historia, comidas. Pensar en Berlín es visitar una ciudad cultural, joven, musicalmente innovadora, con consecuencias de la Guerra Fría, etc. Pasar de Nueva York, como una ciudad delictiva e insegura a “I love NY” no fue una casualidad o un azar, sino fruto de un trabajo.

Las posibilidades de mejorar las propuestas turísticas están ligadas a las mejoras en la calidad de vida de sus habitantes. Por ejemplo, si la Ciudad de Buenos Aires estuviese pensada estratégicamente para atraer turismo, podría invertir recursos en embellecer la ribera (que es inaccesible para la gran mayoría), y que muchas ciudades como Montevideo con su rambla, supieron aprovechar en términos turísticos. La costanera, los parques, las peatonales, etc. son espacios que se podrían disfrutar cada día y que de la misma manera mejorarían la oferta turística en la Ciudad.

Si la Ciudad estuviese pensada para el turismo, podría potenciarse en todos los aspectos.

1.7 Una economía “a cielo abierto” como propuesta para la Ciudad

Las ciudades fueron, a lo largo de la historia, el epicentro donde se encontraban los mercados con mayor oferta disponible y el espacio público más transitado. Estas características atrajeron a muchos comerciantes y compradores de zonas rurales y menos urbanizadas hacia los principales centros urbanos. En los albores del siglo XX, la Ciudad de Buenos Aires vio desarrollada esta actividad, formándose extensas zonas comerciales como el Mercado del Abasto, el puerto y la Boca (Comuna 4). En la actualidad ocurre lo mismo con el barrio de Once (Comuna 3), la avenida Santa Fe y avenida Cabildo. Sin embargo, ciudades como Barcelona, Roma y Santiago de Chile están planteando conciliar el espacio público con la dinámica propia del mercado. Así, surgen paseos de compra, centros comerciales por fuera de shoppings y espacios que combinan el comercio, el turismo y el paseo público.

En cuanto a la vida económica, el comercio minorista representa un importante factor de recaudación y de movilización de las fuerzas productivas. Respecto del rol en la vida social de la ciudad, la forma de intercambio social que se da en el espacio público generado por los Centros Comerciales a Cielo Abierto (CCCA) de nuestra Ciudad es el lugar ideal para la expresión de las particularidades de la cultura de cada uno de los barrios, así como también de la identidad de los mismos. Estas acciones apuntan a mejorar la experiencia de quienes compran en los CCCA y fomentar el desarrollo del comercio minorista, una pieza fundamental para la vida económica y social de la ciudad.

Estos espacios son un lugar de tránsito, recreación y ocio, de encuentro e intercambio, de celebración y festividad, circulación peatonal y vehicular, de educación y sociabilidad, de encuentro familiar y vecinal, de empleo y consumo, de conservación y expansión de la ciudad. Definitivamente, los Centros Comerciales a Cielo Abierto son una expresión de la vida en comunidad.

En la Segunda Asamblea del 2017 del Consejo Económico y Social de la Ciudad (CESBA) se enviaron recomendaciones para los poderes Ejecutivo y Legislativo relacionadas con los CCCA, basándose en el informe denominado “Recomendaciones y Acciones para un Plan Estratégico-Operativo de Centros Comerciales a Cielo Abierto en la Ciudad de Buenos Aires”, en el que se proponen mejoras urbanísticas, visuales, comunicacionales y de promoción comercial, que contribuyan directa o indirectamente a mejorar el acceso y la permanencia del público (potenciales consumidores) en las áreas comerciales.

¿Qué son los Centros Comerciales a Cielo Abierto?

Un CCCA es un conjunto de establecimientos comerciales independientes, localizados en calles del área céntrica de la ciudad y de barrios populosos, planificados y desarrollados por una o varias entidades con criterio de unidad.

La principal diferencia entre los Shoppings y los Centros Comerciales a Cielo Abierto es que en los primeros puede existir el “derecho de admisión” ya que se encuentran dentro de un edificio privado.

Por otro lado, también se distinguen por los siguientes requisitos:

Asociatividad entre los comerciantes

Los CCCA deben estar conformados por asociaciones de comerciantes independientes, localizadas en un determinado entorno comercial y urbano, con el objetivo de mejorar la calidad del servicio, la competitividad y la fidelidad de los clientes, mediante la gestión unificada de procesos comunes y la creación de una identidad propia articulada con la de los barrios.

Intervención Urbana-Comercial del Espacio Público para la mejora de su infraestructura

En la actualidad, en los ejes comerciales donde se circula, socializa y consume en la Ciudad uno encuentra insuficiente iluminación en la vía pública, ausencia de un mobiliario urbano con funcionalidad y comodidad como el que prestan otras grandes ciudades del mundo, el uso agresivo del espacio público por parte de las empresas prestatarias de los servicios públicos, el deterioro de sus veredas, la ausencia de una señalética de orientación al vecino en los centros comerciales barriales y la carencia de infraestructura tecnológica digital gratuita en dichos espacios.

Es necesaria una planificación público-privada en conjunto entre las asociaciones comerciales y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, una planificación público-privada que intervenga en el espacio público contemplando lo urbano y lo comercial, en conexión con la dinamización del turismo y el “emprendedurismo” porteño.

Entre las acciones que esta intervención debe tener en cuenta se encuentran, por un lado, intervenir en el rediseño de las geografías comprendidas por las áreas comerciales. Por otro lado, propender a la restitución de las calles comerciales su rol de atracción, para ciudadanos y turistas a través de la reparación de veredas, el mantenimiento del arbolado, de iluminación, de mobiliario urbano, de señaléticas de calles y negocios, inclusión de sendas peatonales, decoración urbana, materiales promocionales del distrito, limpieza de las aceras y grafitis, etc. También debería establecer un férreo control de la venta ilegal en la vía pública y mejorar la seguridad en los ejes comerciales.

Incorporación de profesionales a través de un Gerente Urbano para gestionar, promover y articular acciones de la oferta comercial conjunta

Para un buen desarrollo de un CCCA, no solo se requiere de la asociatividad entre los comerciantes, y de una estrategia de intervención urbano-comercial, sino también de un tratamiento profesional de estas áreas comerciales urbanas. En este sentido, en ciudades como Liverpool⁷⁵ o Bilbao⁷⁶, con economías desarrolladas se ha incorporado una figura profesional denominada Gerente Urbano para establecer un vínculo entre la ciudad, el comercio y el turismo. La labor de un Gerente en la administración de un Centro Comercial contribuye a ordenar las acciones de esa gestión.

Para la Asociación Española para la Gerencia de los Centros Urbanos (AGECU), el Gerente de un Centro Urbano es un especialista capacitado para gestionar un área urbana como una oferta integrada y atractiva de múltiples servicios, competitiva en el mercado y que se adapte a las demandas de los ciudadanos.

El gerente urbano es el responsable de favorecer, en todo momento, la cooperación entre el sector público y el privado. Normalmente, el gerente responde a los municipios o entes en los que confluyen distintos actores sociales involucrados en el área urbana en cuestión. Por su parte, también se vincula con la revalorización de las áreas centrales o históricas urbanas, pero ostenta una clara orientación a la promoción y revitalización del comercio existente en la zona asignada.

75 <http://redcame.org.ar/contenidos/circular/Desde-Liverpool-al-Seminario-de-CCA-.8086.html>

76 <http://www.fcca.com.ar/noticias.php?idNot=562>

A su vez, es el encargado de velar por la animación del espacio y el territorio urbano en función de generar mejores condiciones de accesibilidad y estadía para el público. Diseña e instrumenta herramientas y acciones destinadas a potenciar la actividad comercial y a fidelizar al cliente. Estos gerentes se insertan en acciones articuladas principalmente entre las asociaciones de comerciantes y los gobiernos locales. Es importante para la constitución de un CCCA que a través de su asociación de comerciantes, se realicen acciones conjuntas, campañas de animación y promoción, actividades de ocio y espectáculos públicos, difusión de la cultura e identidad local, se obtengan servicios comunes y se den a conocer mediante una imagen común. La misma debiera permitir además generar elementos de diferenciación con los grandes complejos y superficies comerciales promoviendo la vida social y el consumo en el espacio público.

Financiamiento

Para contar con CCCA que cumplan estos requisitos, hace falta una estable y confiable fuente de financiación para su planificación, presupuesto y desarrollo sostenido. Éste puede provenir de distintas fuentes y estar compuesto tanto a partir de aportes público-privados, como a partir de una sola fuente. Por ejemplo, la figura de Gerente Urbano puede financiarse mediante un programa de asistencia técnica por parte del Gobierno de la Ciudad, con la colaboración por parte de los comercios (sector privado) o mediante programas específicos del Banco Interamericano de Desarrollo, como ya se ha desarrollado una experiencia a través de la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME).

Los CCCA como parte del universo PyME

Según la Encuesta Trimestral de Ocupación e Ingresos (ETOI) de la Ciudad, el 11,8% de los ocupados residentes en la Ciudad trabaja en el rubro comercio, lo que equivale a 180.000 personas. Dicho rubro significa además, según datos del Ministerio de Producción de la Nación, un 31,4% del total de empresas PyMES del país, siendo la más grande en términos porcentuales⁷⁷.

En ese sentido, resulta necesaria la adhesión de la Ciudad de Buenos Aires a la Ley Nacional 27.264, que implementa un sistema de incentivos para el fortalecimiento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. Teniendo en cuenta que las PYMES conforman el 99% de las empresas del país y generan el 70% del empleo, el CESBA ha presentado una iniciativa orientada a generar desarrollo y empleo registrado, incentivando y fomentando a este sector dinamizador de la actividad económica en nuestra Ciudad.

Siguiendo con esta línea, la Federación de Comercio e Industria de la Ciudad de Buenos Aires (FECOBA) ha apoyado y desarrollado programas de fortalecimiento de los CCCA, para lograr, en primer lugar, que estos comercios sean reconocidos como parte del universo de las PyMEs porteñas como también mejorar su competitividad a través de capacitaciones y asistencia técnica⁷⁸.

77 http://gpsemp.produccion.gob.ar/index.php/datos_analisis/

78 <http://www.fecoba.org.ar/areas/centros-comerciales>

El usuario y los comercios en la Ciudad: radiografía de preferencias

En 2016 el Centro de Opinión Pública y Estudios Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (COPEs) realizó una encuesta basada en la opinión de los vecinos respecto de la experiencia de compra en los comercios ubicados en las avenidas de su barrio.

Según la opinión de los encuestados, la principal ventaja identificada de los Ejes Comerciales (Centros Comerciales en Avenidas -CCA-), es la cercanía (28,6%), seguida por la percepción de que los productos son más baratos que en otros lugares (15,5%). Sin embargo, un importante porcentaje de encuestados considera que los mismos no cuentan con ninguna ventaja destacable (19,3%), y se observa un gran sector que no puede aproximar ninguna respuesta (15,6%).

En este caso, se les consultó a los encuestados, dentro de ocho dificultades definidas por el equipo de investigación, cuál era la que consideraban más relevantes en los Ejes Comerciales. Frente a esta pregunta, la principal dificultad percibida es la del estacionamiento (24,4%), seguida por el problema del mal estado de las veredas (18,5%). Al igual que en los casos anteriores, existe un porcentaje considerable de encuestados que plantean que no existen dificultades (15,2%), o que no sabe referirse a ningún problema en particular (11,2%).

Como corolario de la investigación realizada, se elaboró un Índice de Calidad Percibida (ICP) para dimensionar la calidad que perciben los vecinos acerca de los Ejes Comerciales. El ICP se construyó a partir de los 8 indicadores relacionados a los atributos de los mismos descriptos anteriormente.

El índice se representa en un continuo entre 0 y 10, en donde 0 significa “nula calidad percibida” y 10 “plena calidad percibida”.

El ICP tiene como finalidad establecer una línea de base para comparaciones en futuras mediciones. El valor promedio que los entrevistados otorgaron a los Ejes Comerciales fue 5,3 puntos, una evaluación media. Las mejores puntuaciones la otorgaron quienes viven en la Comuna 14 (6,1 puntos) y la Comuna 11 (6 puntos). En relación a los estudios alcanzados, la mejor puntuación la otorgaron los universitarios (5,8 puntos). Si se analiza por género, las mujeres tienen una evaluación levemente superior a los hombres (5,4 y 5,2 puntos respectivamente).

Para conocer cuáles son los factores que más se asocian a la calidad percibida de un Eje Comercial, se realizó una regresión lineal entre el resultado global del ICP (variable dependiente) y una serie de variables independientes. Entre ellas se seleccionó: máximo nivel educativo alcanzado; Comuna; nivel de ingreso mensual del grupo familiar; sexo y edad. El resultado sugiere que los aspectos que más influyen en cómo se percibe y valora la calidad de los Ejes Comerciales de la CABA se vinculan en primer lugar a la comuna de residencia, y en segundo lugar al nivel socioeconómico (ingresos y educación).

La actividad económica y el rol del Estado

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en su artículo 48 establece que “es política de Estado que la actividad económica sirva al desarrollo de la persona y se sustente en la justicia social. La Ciudad promueve la iniciativa pública y la privada en la actividad económica en el marco de un sistema que asegura el bienestar social y el desarrollo sostenible. Las autoridades proveen a la defensa de la competencia contra toda actividad destinada a distorsionarla (...) Promueve el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (...), poniendo a su disposición instancias de asesoramiento, contemplando la asistencia técnica y financiera.”

Definitivamente, la creación de un Centro Comercial a Cielo Abierto (CCCA) implica mucho más que la creación de un espacio comercial local. Requiere la realización de mejoras en las veredas y en los espacios peatonales, desarrollo de más iluminación, a su vez también conlleva una planificación en seguridad e higiene y un aumento del arbolado.

Fomentar estos emprendimientos impactaría en la dinamización de los centros urbanos de la Ciudad, potenciando a los CCCA como una alternativa superadora a las grandes superficies comerciales.

En primer lugar, se debe tener en cuenta que, si bien la proximidad es un factor reflejado como ventaja, buena parte de los porteños considera que es muy difícil acceder en auto particular debido a las dificultades para estacionar que conlleva. Esto constituye una gran desventaja para aquellos que realizan las compras en sus vehículos. Además, cobra relevancia si se asume que el viaje en transporte público dificulta el traslado de los artículos que se adquieren, y si se considera que los shoppings por lo general ofrecen servicios de estacionamiento.

Para esto, se estima como una medida a profundizar el desarrollo de aplicaciones que permitan conocer en tiempo real la disponibilidad de estacionamientos tanto en la vía pública, como en las playas concesionadas y los garajes privados. Otra medida valiosa sería la implementación del pago del estacionamiento medido mediante plataformas virtuales accesibles desde teléfonos móviles.

De la misma manera y continuando con la línea de lo expuesto por el CESBA, es propicio que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires les de impulso a los Centros Comerciales a Cielo Abierto. Los mismos deberían estar conformados por un Comité Ejecutivo, mediante la participación de las Asociaciones de Comerciantes, el GCBA y las Comunas que desarrollen una gestión asociada. Por otro lado podrían contar con financiamiento propio, sea mixto, público o privado para proyectos de inversión en obras de infraestructura, tecnología, equipamiento común, promoción, etc. Resulta relevante incorporar en los CCCA un Gerente Urbano para gestionar, promover y articular acciones de la oferta comercial conjunta. Por último deberían generar una intervención urbana-comercial del espacio público para mejora de su infraestructura, incluyendo los temas mencionados anteriormente (estacionamiento, limpieza, logística, etc.).

Los CCCA no poseen a menudo una identidad definida, lo que se refleja en el hecho de que en muchas ocasiones no son identificados como un sistema de comercios, a diferencia de lo que sucede con los Shopping y las Grandes superficies. Se estima que acciones tendientes a generar una imagen unificada de CCCA mediante la creación de elementos simbólicos pueden constituirse como un aspecto fundamental a desarrollar.

Es necesario que el comercio tradicional adquiera en la transición a un Centro Comercial a Cielo Abierto, dos características. Por un lado la de ser polimorfo, es decir, diferente a otros Centros Comerciales, ya que posee ofertas y una identidad de concepto asociativo único. Por otro lado, la de ser policéntrico, es decir, un paseo comercial a cielo abierto que posea distintos focos o espacios de atracción (alimentos, indumentaria, gastronomía, entretenimiento, servicios).

1.8 La Ciencia y la Tecnología en el desarrollo cualitativo de la Ciudad

El artículo 58 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, declara que el Estado deberá promover la investigación científica y la innovación tecnológica, garantizando su difusión en todos los sectores de la sociedad con la cooperación del mundo empresarial.

En el 2007 se sancionó la Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Ciudad de Buenos Aires (Ley 2511). La normativa se reglamentó mediante el Decreto 1321/2008 y en 2013, la Ley se amplió por la incorporación del Capítulo IV, tal como lo dispuso la Ley 4406, creándose el Registro Público de Investigadores/as y Equipos de Investigación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Durante los diez años transcurridos desde que se sancionó la Ley, se han producido avances en la estructuración del sistema de gestión del régimen, pero aún se encuentran pendientes de implementación diversos aspectos comprendidos en la norma, entre los que se cuenta la articulación con los organismos de la Nación, la definición de metas cuantitativas a mediano y largo plazo y su monitoreo, una vez que tales metas se determinen. También es notoria la ausencia de articulación dentro de la propia Ciudad en materia de Salud, siendo que es el campo de mayor fortaleza de la investigación básica en la Jurisdicción.

Argentina y el desafío tecnológico

En nuestro país es difícil hacer un trabajo científico y tecnológico similar al producido en los países desarrollados siguiendo las trayectorias de las patentes, porque se hace muy poco y se licencian aún menos. Ciertamente es que ha crecido el hacer registros en el exterior, pero su usufructo para el sistema académico y nuestra sociedad es casi nulo y también comprobar el uso del conocimiento que se genera, sobre todo porque se usa muy poco por la producción, la industria y la sociedad. Justamente el poner en ejecución plena la Ley 2.511 sería un paso muy importante dado que la CABA es el centro de generación de conocimientos más importante del país.

Los recursos públicos asignados a las instituciones centrales que conforman el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI) para ser aplicados a Investigación y Desarrollo, son significativos, estimándose que en 2013 superaron los \$15.153 millones⁷⁹ (en 2014 dicho importe se incrementó a \$20.842 mil millones). Empero, no existen informes de gestión que permitan evaluar la eficacia de los mecanismos instrumentados y el rendimiento social del dinero asignado a los mismos. Además, hay consenso en nuestro país en que aún resta un camino que recorrer para constituir un entramado institucional denso con altos niveles de conectividad y coordinación.

También destacamos entonces que esos recursos del Sistema Científico y Tecnológico se concentran mayoritariamente en la Ciudad de Buenos Aires, que constituye uno de los centros de gestión del conocimiento más importantes de América Latina.

La Inversión en Investigación y Desarrollo radicada en la Ciudad de Buenos Aires asciende al equivalente a u\$s 765,3 millones (dato correspondiente a 2013), siendo financiada en su casi totalidad por la Nación. En la Ciudad se desempeñan 2.175 investigadores del CONICET, de los cuales 1.007 están aplicados a Ciencias Biológicas y de la Salud. El Plan Estratégico podría conducir a una mayor participación de la Ciudad en la orientación o aplicación de los recursos en procura de sus objetivos de desarrollo.

La importancia del Plan Estratégico, se centra en el principio de que el cambio tecnológico no es autónomo, sino inducido. El Plan debería contribuir a establecer un sistema de pautas, evaluación de efectividad, monitoreo de resultados y retroalimentación, destinado a procurar que la actividad de Investigación y Desarrollo que se genera en la Ciudad dinamice la modernización productiva del país, en condiciones de competitividad. Y a la vez, la misma actividad de Investigación y Desarrollo aumente su participación en el Producto Bruto Geográfico de la Ciudad.

La Ciudad de Buenos Aires y la investigación en Ciencias Biológicas y Salud

En la Tabla de Investigadores del CONICET por Área de Conocimiento y Provincias que figura a continuación, se puede comprobar la relevancia de CABA en el área de Ciencias Biológicas y Salud, casi el doble que el de la Provincia. de Bs. As., a la que hay que agregar una gran parte de los investigadores en Ciencias Exactas y Naturales. Sin embargo, también debemos mencionar en las dos Jurisdicciones, la debilidad en el número de investigadores en Tecnología.

⁷⁹ Es el último dato disponible, obtenido del Cuadro 13 de la publicación "Indicadores de Ciencia y Tecnología Argentina 2013", del MinCyT.

Investigadores por Gran Área del Conocimiento y Provincia (2007/2015)

Año	Ciencias Agrarias, de la Ingeniería y de Materiales	Ciencias Biológicas y de la Salud	Ciencias Exactas y Naturales	Ciencias Sociales y Humanidades	Tecnología	Total
Total Nacional						
2007	855	1.605	1.458	1.008	131	5.057
2015	1.798	2.707	2.121	1.941	289	8.856
Ciudad de Buenos Aires						
2007	114	665	349	503	31	1.662
2015	238	1.007	502	896	72	2.715
Provincia de Buenos Aires						
2007	335	370	457	198	37	1.397
2015	675	621	635	480	89	2.500
Restantes Jurisdicciones						
2007	406	570	652	307	63	1.998
2015	885	1.079	984	565	128	3.641

Fuente: Elaborado en base a datos disponibles en <http://www.conicet.gov.ar/recursos-humanos/?graficoid=40221>

La implementación de la Ley

La Ley 2.511 es un instrumento adecuado para la promoción de las actividades Científicas, Tecnológicas e Innovadoras (CTI) de la Ciudad de Buenos Aires, pues recepta principios de probada eficacia en países en que dichas actividades contribuyen significativamente para el desarrollo económico y social. A partir de esa definición cabe analizar, el estado de su implementación.

La norma en cuestión debe ser entendida como un instrumento promocional, que alcanza a todas las unidades de investigación e instituciones públicas y privadas que desarrollan actividades de CTI en el ámbito geográfico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta definición resulta sumamente importante, al incluir entre los sujetos de la promoción a las instituciones de la jurisdicción nacional que concentran en la Ciudad de Buenos Aires la investigación en Ciencias Básicas del País, tales como la Universidad Nacional de Buenos Aires, la Universidad Tecnológica Nacional, Centros de Investigación de Salud Pública, Centros de Investigación del CONICET, etc. Ello además de las instituciones de la Ciudad y de las entidades de carácter privado radicadas en la misma. Asimismo, el Artículo 37 dispone la adhesión de la Ciudad a las Leyes Nacionales 25.467 (Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación) y 25.856 (Régimen Promocional de la Producción de SOFTWARE).

Lo establecido por los Artículos 5° y 37° busca facilitar la realización de acciones conjuntas entre la Ciudad y la Nación para el cumplimiento del objetivo de afianzamiento y desarrollo de las actividades científicas, tecnológicas e innovadoras en la Ciudad. En tal sentido, el inciso “i” del Artículo 7° incluye la coordinación de políticas y programas locales con organismos nacionales e internacionales en materia de CTI, en particular con las aglomeraciones urbanas similares al Área Metropolitana de Buenos Aires entre las actividades de la Autoridad de Aplicación.

La Ley resultó de un mandato de la Constitución de la Ciudad, estableciendo el Artículo 1°, que la promoción de la aplicación del conocimiento está destinada a dar respuesta a las necesidades socio-económicas y culturales de la comunidad, mejorando la calidad de vida de sus ciudadanos.

En lo relativo a las características de la gestión, la Ley dispone la participación de cuatro entes que deberán actuar en forma complementaria para asegurar el cumplimiento de sus objetivos. Se trata de la Autoridad de Aplicación, que recayó en el Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología, el Gabinete de Ciencia, Tecnología e Innovación (GACTIC), el Consejo de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Registro Público de Investigadores/as y Equipos de Investigación. De dicho conjunto de entes, aún no fue constituido el Registro mencionado en último término, que fuera creado por la Ley 4406, de enero de 2013 e incorporado a la Ley 2511 (sancionada en 2007) como Capítulo IV.

La Ley prevé que para el proceso de elaboración de la Política de CTI y la definición de sus lineamientos estratégicos, sea estimulada la participación de Investigadores/as y Equipos de Investigación Científico Tecnológica, pero ello hasta el presente no ha sido posible debido a que el “Registro Público de Investigadores/as y Equipos de Investigación” aún no se ha conformado.

Sobre el presupuesto, la autoridad de aplicación dispondrá de uno anual no inferior al 1% del presupuesto total de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Si el “presupuesto total” a que se refiere la Ley 2511 correspondiera al total de los Gastos Corrientes y de Capital del Presupuesto de la Administración del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, durante 2017 tendría que haber ascendido a \$1.788 millones, en función del Gasto Total de \$178,8 mil millones que fuera dispuesto por la Ley 5724 para la Administración del Gobierno de la Ciudad en su conjunto. Adicionalmente a lo anterior, el Artículo 34 de la Ley 2511 establece que la Autoridad de Aplicación, sobre la base del Plan Cuatrienal, creará Fondos Especiales, con el objetivo de concentrar recursos y acciones para apoyar el desarrollo económico, social y ambiental, en sectores estratégicos para la Ciudad. Los Fondos Especiales se integrarán con recursos públicos y podrán incorporar aportes privados y/o de la cooperación internacional. Su constitución y organización será determinada por ley especial.

En lo referente a 2017, el Presupuesto de la Ciudad asigna un importe de \$ 11,23 millones al Programa 31 (Desarrollo y Fomento de la Cultura CTI), que comprende las previsiones de actividad del Plan Cuatrienal.

Referente al trabajo colaborativo, esencial para el desarrollo cualitativo del conoci-

miento, la Ley se refiere a la articulación del Sistema Local de CTI y colaboración en la elaboración de los objetivos de una política del Área Metropolitana de CTI con la Provincia de Buenos Aires y sus municipios. Establece la Ley 2511 que la Autoridad de Aplicación desarrollará acciones para la articulación del Sistema Local de CTI de la Ciudad, a través de la construcción de redes y espacios de participación de los actores públicos y privados involucrados. Colaborará en la elaboración de los objetivos de una política del Área Metropolitana de CTI con la Provincia de Buenos Aires y sus municipios.

Para la organización de consultas sobre políticas, planes e instrumentos para promover la CTI en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Autoridad de Aplicación contará con la colaboración del Consejo de Ciencia, Tecnología e Innovación.

El GACTIC establecerá y promoverá la compatibilización entre las acciones de las distintas áreas del Sector Público de la CABA, en materia de CTI, especialmente en materia presupuestaria.

También prevé la Ley que el “Registro Público de Investigadores/as y Equipos de Investigación” promueva la colaboración y el desarrollo de proyectos conjuntos entre las instituciones de educación, ciencia y tecnología y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y contribuya al conocimiento y difusión de las capacidades de investigación científica y tecnológica, como así también la aplicación de sus resultados, en especial de aquellos generados en las instituciones educativas públicas con sede en la Ciudad.

Asimismo, siguiendo la lógica colaborativa, los artículos 31, 32 y 33 disponen que la Autoridad de Aplicación promoverá la creación de Incubadoras de Empresas, Parques, Polos y otros espacios Tecnológicos, arbitrando los medios necesarios para la creación de redes de dichas entidades, cuidando además que se localicen preferentemente en sitios que realcen su actividad y potencien una integración armoniosa a la trama urbana, protegiendo el medio ambiente, sin comprometer el principio de desarrollo sustentable.

En síntesis, la Ley dispone un vasto sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Ciudad, dotándolo de importantes recursos presupuestarios, e incursiona en la necesidad de acuerdos sobre tales materias con los Partidos del Conurbano Bonaerense y la misma Provincia de Buenos Aires.

Otro aspecto relevante es la importancia asignada a las actividades de articulación con otros organismos de la Ciudad y con programas nacionales en dichas materias.

Consejo de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La Ley 2.511 refiere en su Artículo 15 que el Consejo estará integrado por personalidades relevantes del campo de la CTI, del ámbito productivo, académico, social e institucional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de entidades nacionales instaladas en su espacio geográfico.

Sobre el Registro Público de Investigadores/as y Equipos de investigación, todavía no está funcionando; hay muy pocos nombres dentro del sistema que se utiliza en el Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología para registrar interesados o profesionales, pero ninguna especificación de investigadores o grupos de investigación.

Conclusiones y propuestas

En la actualidad, la actividad vinculada a la Ley 2511 se centra en temas de difusión de actividad emprendedora y de difusión en general como se refleja en el Plan 2016 - 2019 y en el informe de gestión del anterior Director. Entendemos que esas acciones resultan necesarias, pues hay desconocimiento de los beneficios que tiene la Ley en general en la Ciudad, investigadores etc., y la manera de acceder a estos beneficios. Mayoritariamente, dichas acciones se corresponden con lo establecido en la Ley 2511, pero, debe aclararse, no constituyen la totalidad de las previstas por la Ley.

En lo relativo a la conformación de la estructura de gestión, cabe informar que el GACTIC está constituido y activo, igual que el Consejo de C. y T. Además, se ha creado en abril de 2016 una Comisión de Innovación que complementa la actividad de las anteriores.

Por otra parte, y completando el análisis del estado de situación de las Instituciones que conforman el sistema de gestión de la Ley, cabe mencionar que la Dirección de Ciencia y Tecnología, que constituye un componente crítico de la Autoridad de Aplicación, ha estado afectada en su funcionamiento por los cambios frecuentes de sus Titulares; ello unido a la circunstancia de haberse constituido tardíamente, todo lo cual configura una situación que debe ser objeto de atención para su superación, dado el cúmulo de funciones a su cargo.

En base a todo lo expuesto, desde el CESBA planteamos una serie de recomendaciones.

En primer lugar, fortalecer la Dirección de Ciencia y Tecnología, lo cual requiere realizar un Diagnóstico destinado a describir su estructura orgánica, la experiencia e idoneidad de quienes la conforman y la razonabilidad de las características técnicas de la dotación para realizar el cúmulo de tareas previstas en la Ley. A partir de lo anterior, resultará necesario formular una propuesta de adecuación a las necesidades del régimen.

Por otro lado concretar la coordinación de planes y programas a nivel jurisdiccional. En función del desarrollo relativo alcanzado se recomienda enfatizar en primer término lo vinculado a la Nación, de modo tal que, a partir del fortalecimiento de ese vínculo, pueda realizarse con mejores perspectivas la actividad en los partidos del AMBA. Debe aclararse al respecto que en el caso específico de la investigación en materia de salud, que es muy importante en la Ciudad de Buenos Aires, existen programas que cuentan con un área específica⁸⁰ para apoyar “...aquellos temas con-

80 <http://www.buenosaires.gob.ar/salud/docenciaeinvestigacion/investigacion>

siderados prioritarios según las políticas en la materia fijadas por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. Desde el Área de Salud de la Ciudad, se ha llamado a concursos de proyectos de investigación subsidiados que se ejecutaron entre 2015 y 2017. Dicha tarea cuenta, además, con un registro de investigadores pertenecientes a la Carrera de Investigación en Salud, un Registro de Investigación Público y otro Privado y de Centros Acreditados para realizar esos estudios. No parece ser que estas acciones del Ministerio de Salud estén realizadas a través de lo que establece la Ley 2511, si bien corresponde.

En tercera medida, en las actividades de difusión se entiende necesario hacer llamados a proyectos sobre temas de interés y que sean multidisciplinarios sobre todo reuniendo ciencias duras y blandas.

Por otro lado, respecto a las acciones a realizar para hacer conocer en la sociedad de CABA la existencia e importancia de la Ley 2511, como utilizarla mayoritariamente y superar obstáculos que se presenten, cabría tener presente los siguientes antecedentes internacionales.

Los casos de mayor intervención de la sociedad en los temas de C y T, se han desarrollado sobre todo en Europa los science shops, que median y facilitan la interacción continua de los grupos de investigación con la sociedad civil, generalmente, a través de ONG y asociaciones ciudadanas. El modelo también arraigó en otros países europeos, como Alemania, Irlanda, Francia o Hungría, y se desarrolló una red internacional (Living Knowledge) con el objetivo de fomentar el intercambio de experiencias, consolidar una estructura y expandir colaboraciones.

La ciencia no solo se decide en despachos, a puerta cerrada, sino que se abre a la participación de la ciudadanía y los grupos de interés (stakeholders), y busca, a su vez, orientar decisiones políticas mediante un ejercicio de socialización-comunicación a grupos de interés, incluidos los actores políticos. Habrá que tener en cuenta la muy intensa bibliografía y experiencias realizadas en todo el mundo y también en Argentina.

Por otro lado, ampliar el Plan Cuatrienal de Ciencia Tecnología e Innovación 2016 – 2019 incorporando, entre los aspectos más destacados, realizar un llamado anual para financiar proyectos de investigación por parte de la Ciudad en Ciencias Básicas, pero que deberán tener como objetivo necesidades de CABA y que el grupo o grupos que participen deben ser de carácter multidisciplinarios (que integre las ciencias naturales, ingenierías, ciencias sociales). Asimismo dentro del Plan Cuatrienal se debería considerar proponer subsidios para el registro de patentes de las invenciones, acompañado de orientaciones o actividades sobre estrategias para licenciar o vender esos nuevos conocimientos, en el país o exterior. Por otro lado, formular una proyección de la ejecución de cada concepto durante 2018 – 2019. Grado de avance esperado al finalizar el período, o, desde una perspectiva especular, proporción del proyecto a ejecutar con posterioridad a 2019.

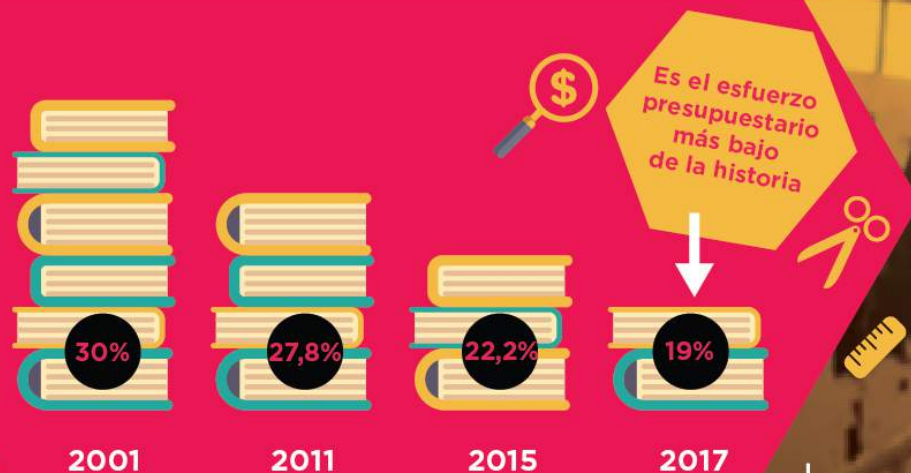
Para concluir, resulta relevante incentivar las actividades de difusión del Plan Cuatrienal. Por un lado, se estima que para que el Plan resulte efectivo, debe ser acompañado por la realización de seminarios sobre sus características, usos y aplicaciones, con expositores: miembros de CESBA; Director CyT CABA; funcionario MINCYT; investigadores y empresarios.

2. DESARROLLO SOCIAL Y EDUCATIVO



EDUCACIÓN

UNA CUESTIÓN DE PRIORIDADES



¿EL RESULTADO? Hay **10.000** alumnos sin vacantes por año

Si todos los años se repiten los mismos problemas, no es que no exista planificación, sino que existe una planificación orientada a otras prioridades.

2.1. La educación porteña, entre lo público y lo privado

El financiamiento es sin dudas uno de los factores claves de la política educativa, en cuanto define y refleja las prioridades que los gobiernos asignan a la educación.

La educación pública, a lo largo de la historia, ha sabido integrar en la diversidad. Esa función social, que ha sido además motor y condición para la igualdad de oportunidades, solo puede realizarse de la mano de un Estado que asume su responsabilidad y destina los recursos públicos necesarios para su desarrollo. Es así que el financiamiento es uno de los factores claves de la política educativa, en cuanto define y refleja las prioridades que los gobiernos asignan a la educación.

El presupuesto educativo de la Ciudad de Buenos Aires presentó, en 2017, un incremento del 29,17% respecto al del año anterior. Se trata de un incremento menor a la inflación del pasado año y es sensiblemente inferior al incremento del presupuesto total de la Ciudad, que creció un 58,55% respecto al 2016.

De representar más del 30% del presupuesto total de la Ciudad en los albores del nuevo milenio, el 27,8 % en el 2011 y el 22,2 % en el 2015, el presupuesto educativo cayó al histórico 19% para el 2017.

El gasto educativo representa así el 34% del total del gasto social previsto en el Presupuesto 2017, una participación que también viene reduciéndose progresivamente año a año (en 2011 era de 42%).

Debe señalarse que este progresivo desfinanciamiento de la educación no es fruto de la casualidad, sino que es una decisión política que se plasma en la decreciente participación del gasto social en el total del Presupuesto: mientras en el Presupuesto 2017 es de 53%, en el 2011 alcanzaba el 66%.

Números que indudablemente preocupan de cara al futuro. Más aún teniendo en cuenta que este año se gastarán \$6.583.893.294 aproximadamente en intereses y pagos de deuda. Cabe preguntarse, ¿cuántas escuelas se podrían construir con este monto?

Lo público y lo privado

En nuestro país, la calidad, gratuidad y universalidad de la enseñanza en tanto servicio público, ha sido históricamente una excepcionalidad en el ámbito latinoamericano, motivo de orgullo y condición de movilidad social ascendente, la cual generó durante décadas las amplias capas medias.

Sin embargo, el proceso de privatización y desinversión en la educación comenzó a alterar este panorama.

Hoy, la educación pública convive con un extendido sistema administrado por actores del sector privado y, por ello, en este contexto, es preciso repensar y debatir en torno al acceso, gratuidad y calidad de la educación en la Ciudad.

Si bien el avance de la educación privada es un proceso que se observa en todos los grandes centros urbanos de todo el país, este fenómeno se ha dado con mayor profundidad en la Ciudad de Buenos Aires, donde los estudiantes de escuelas privadas en la Ciudad representan ya el 50% del total (uno de cada dos), muy superior al 20% de promedio a nivel nacional.

En este marco, en 2015 se registró por primera vez en la historia una brecha en las escuelas medias del ciclo común -secundario- a favor de los establecimientos de gestión privada. Así, la matrícula en los establecimientos privados alcanzó los 93.477 alumnos, superior a los 90.878 en establecimientos públicos. La matrícula privada en el nivel secundario representa así el 50,7% del total, mientras el promedio nacional es de aproximadamente 30%.

El avance de lo privado también se manifiesta claramente en la cantidad de unidades educativas en la Ciudad. Según datos de la Dirección de Estadísticas y Censos correspondientes al 2016, en la Ciudad hay -para el ciclo de educación común- 936 unidades educativas de gestión estatal, y 1435 de gestión privada¹.

En el único nivel en que lo estatal supera a la gestión privada en cantidad de establecimientos, es el primario (460 estatales vs 422 privados). Sin embargo, de una matrícula total de 244.555 alumnos, 126.190 asisten a escuelas de gestión pública y 118.365 a establecimientos de gestión privada. Estas cifras no hacen más que dar cuenta del hacinamiento que caracteriza a muchas de las instituciones educativas de gestión estatal en la Ciudad.

Para el nivel inicial -el más afectado por la falta de vacantes- de un total de 520 establecimientos, 246 son públicos y 480 privados. Para el nivel medio (secundario) las brechas son también muy significativas: existen 340 establecimientos privados y 157 públicos. Y las mismas tendencias se registran en el nivel superior no universitario: hay 73 unidades educativas estatales, y 193 de gestión privada².

Debe decirse, sin embargo, que muchos de los establecimientos privados reciben subsidios públicos que, en algunos casos, son muy significativos. Ello explica, en gran medida, que mientras el presupuesto educativo viene reduciéndose progresivamente, el presupuesto destinado a la educación privada viene creciendo hasta alcanzar, en el Presupuesto 2017, un porcentaje del 16,2% del total de los recursos destinados a la educación.

1 GCBA. Dirección de Estadísticas y Censo. Unidades educativas por sector de gestión según tipo de educación o modalidad educativa y nivel de enseñanza. <http://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=25225>

2 *Ibidem*

Así, el presupuesto destinado a la educación privada creció 161% entre 2014 y 2017, y un 34% sólo en relación al 2016.

Hay un total de 274.514 alumnos subsidiados, lo que implica un promedio de 19.516 pesos anuales por alumno. Si tenemos en cuenta que la matrícula total de la educación de gestión privada (incluida ciclo común y demás modalidades) es de 370.888 alumnos, los datos arrojan que el 74% de los alumnos de establecimientos privados reciben subsidios estatales.

Debe señalarse que los subsidios del gobierno a la educación privada toman forma a partir del financiamiento de un porcentaje del plantel docente que, en algunos casos, puede llegar al 100%. Dichos establecimientos complementan el aporte público con el cobro de aranceles, cuyo monto está sujeto a ciertas restricciones en función del porcentaje de financiamiento que la institución recibe del Estado.

En particular, y según datos oficiales correspondientes al ciclo lectivo 2016, para los ciclos inicial y primario, la banda arancelaria va desde los \$468 para las instituciones que reciben el 100%, y los \$2.169 para las que reciben el mínimo de 40%. Y, para el secundario, la banda oscila entre los \$517 para las instituciones que reciben el 100% y los \$2.820 que reciben el 40%.

Para tener una idea de la magnitud que han ido adquiriendo estos subsidios, con el monto previsto para la educación privada en el Presupuesto 2017, el Gobierno de la Ciudad podría construir 7.100 viviendas de 51 m², lo que sin dudas sería un aporte importante para mitigar el déficit habitacional de la Ciudad, o bien construir durante el año 3 kilómetros de subte.

Las desigualdades educativas

Argentina ha logrado universalizar el acceso a la educación primaria e incorporar a gran parte de los jóvenes al secundario, que es un nivel obligatorio desde la sanción de la Ley Nacional de Educación en 2006.

Sin embargo, se observan aún grandes disparidades en términos de acceso y trayectoria, e importantes problemas en cuanto al nivel de los aprendizajes básicos. Como atestigua el caso de la Ciudad de Buenos Aires, muchas de estas disparidades se plantean entre la educación de gestión pública y la de gestión privada. O, en otras palabras, son el resultante de la creciente segmentación social de la oferta educativa.

Según datos de 2015, en la Ciudad hay un 7,4% de sobreedad en el nivel primario del ciclo común, aunque con fuertes disparidades según el nivel de gestión. Mientras en el nivel estatal la sobreedad es del 12,1%, en el privado es de sólo el 2,5%.³

3 <http://www.buenosaires.gob.ar/calidadyequidadeducativa/estadistica/anuario/educacion-comun-nivel-primario>

La problemática es particularmente preocupante en la Comuna 1, con 10,8% de sobreedad promedio y 13,3% en el nivel de gestión estatal; la Comuna 4, con 11,4% de sobreedad promedio y 14,5% en el nivel estatal; y la Comuna 8, con 12,1% de sobreedad promedio, y 15,3% en el nivel estatal.⁴

A nivel secundario, estos problemas son aún más acentuados. El porcentaje de alumnos con sobreedad en la Ciudad es de 28,4%. También aquí las disparidades en función de nivel de gestión son notorias: mientras en el privado es de 13,8%, en el estatal trepa a 42,6%.

Las comunas más afectadas por estas problemáticas son las mismas: la Comuna 1 tiene un porcentaje de sobreedad de 31,2% en promedio y de 38,8% en el nivel estatal; la Comuna 4, 39,6% en promedio y 49,1% en el nivel estatal; y la Comuna 8, 39,7% en promedio y 51,4% en el nivel estatal.⁵

Otra problemática educativa que muestra importantes disparidades en función del nivel de gestión, es el de la repitencia. Según datos de 2016, en el primario, hay un 1,3% de alumnos repetidores: 2,2% en el nivel de gestión estatal, y 0,3% en el nivel de gestión privada.⁶

También se replican aquí las comunas con problemas. La Comuna 4 tiene el mayor porcentaje de alumnos repetidores con 1,8% en promedio, y 2,2% en el nivel estatal; y la Comuna 8, con 2,8% en promedio y 3,8% en el nivel estatal.⁷

En lo que respecta al secundario, el porcentaje de alumnos repetidores es de 8,5% en la Ciudad: 13,7% en el nivel estatal, y 3,2% en el privado. Otra vez, aparece la Comuna 4 como una de las más problemáticas: 11,8% en promedio y 15,8% en el nivel estatal.

En el camino hacia una educación más inclusiva y de igual calidad para todos los niños/as y adolescentes, el financiamiento cumple un rol fundamental. A esta altura está más que claro que las escuelas de gestión estatal en la ciudad evidencian peores indicadores de capital humano, físico y social que la mayoría de las de gestión privada.

Es decir, que las escuelas estatales y privadas a las que acceden los estudiantes son en la inmensa mayoría muy diferentes entre sí. Ello puede explicarse, sin dudas, por el hecho de que la actual gestión de gobierno ha considerado prioritario el financiamiento de establecimientos de gestión privada, en detrimento de las de gestión estatal.

Es imprescindible garantizar que todos los porteños, y en particular los niños y niñas de los sectores más vulnerables de la Ciudad, tengan las mismas oportu-

4 <http://www.buenosaires.gob.ar/calidadyequidadeducativa/estadistica/anuario/educacion-comun-nivel-primario>

5 GCBA. Dirección de Estadísticas y Censo. Modalidad común. Nivel secundario. Porcentaje de alumnos con sobreedad por sector de gestión y comuna. 2016 <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=69357>

6 Ibidem

7 Ibidem

nidades de acceder a una educación de calidad que les brinde los aprendizajes básicos y las herramientas para su desarrollo personal, independientemente de su condición socioeconómica.

Para que ello sea posible es imprescindible trabajar en mejorar la calidad de la educación estatal y en apostar decididamente a mejorar la inversión pública en infraestructura en materia educativa.

El problema de las vacantes en la Ciudad

En la Ciudad de Buenos Aires cada año vivimos la misma problemática: la falta de vacantes. En los meses de febrero y marzo, muchos padres comienzan el año con incertidumbre y se preguntan: mi hijo, mi hija, ¿tendrá su vacante en la escuela porteña?

El tipo de educación que reciben los hijos es, de por sí, una decisión que las familias no toman a la ligera. Muchos padres deciden a qué escuela irán sus hijos según los docentes que allí trabajan, según recomendaciones de otras familias o simplemente según si la escuela está o no cerca del hogar. En este proceso de toma de decisión, el Estado debe garantizarles que, elijan la escuela que elijan, sus hijos recibirán la mejor educación: las mejores condiciones edilicias y enseñanza de calidad.

Sin embargo, este derecho se ha visto vulnerado durante los últimos años. En 2016, el Gobierno de la Ciudad reconoció que 11.432 chicos se quedaron sin la posibilidad de comenzar las clases en los establecimientos educativos de gestión estatal.

En la Ciudad, la falta de vacantes está directamente relacionada con el déficit en infraestructura escolar y, naturalmente, con la desinversión educativa. En efecto, lo que falta en la Ciudad no son docentes sino establecimientos educativos: según un reciente estudio de la Universidad de Belgrano, la relación alumno/docente en Argentina es considerablemente buena, siendo que solo hay 12 estudiantes por cargo. La situación de la Ciudad de Buenos Aires es aún mejor: hay 7 estudiantes por docente. En países vecinos como Chile y Brasil esta relación aumenta, ya que presentan un promedio de 21 alumnos por docente.

Está claro que el personal docente cumple un rol fundamental en la educación de los estudiantes, y su formación para ello, junto con su continua capacitación, son los pilares de su trabajo. Sin embargo, es necesario que el Estado planifique eficientemente no sólo en relación a quiénes van a trabajar enseñando, sino también a cómo y dónde los docentes desarrollan su trabajo. En la Ciudad de Buenos Aires, las escuelas de gestión estatal registran 17.945 docentes, de los cuales 13.377 están frente a las aulas y 4.568 están fuera de ellas. Es así que el 25,46% de los docentes de este tipo de establecimientos no están dando clases por la carencia de espacios físicos necesarios.

Es cierto que el hacinamiento y sobrepoblación de estudiantes en un aula, son contraproducentes en el rendimiento educativo. Ambas variables nos llevan a

pensar que, existiendo un número fijo de establecimientos y un número de cupos demandados que crece cada año, es necesario planificar y construir más escuelas. Sin ir más lejos, según un informe del defensor adjunto del pueblo, para asegurar las vacantes del nivel inicial, faltan 128.000 metros cuadrados de salas de jardín.

La falta de planificación en la infraestructura, que podemos traducirla en falta de aulas, hace que muchos niños y jóvenes no encuentren vacante y, por ende, sea vulnerado su derecho a acceder a una educación pública de calidad. Es preciso que el Estado brinde soluciones reales a los problemas de fondo, los cuales se agravan y persisten, mientras se descuida el entorno en el que se imparten los conocimientos. Más y mejores escuelas hacen a la mejora de la calidad educativa y a la dignidad de los trabajadores de la educación.

2.2. La Educación Inicial como factor central para la equidad social

Argentina sancionó en 2005 la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes que, en concordancia con la Convención Internacional de los Derechos del Niño, ratifica la conceptualización de la niñez como sujeto de derecho, redefine los roles de la familia y la sociedad civil y, fundamentalmente, el papel del propio Estado, dejando atrás el paradigma tutelar que regía en nuestro país desde la Ley de Patronato de Menores de 1919.

La importancia social de la educación para la primera infancia

Hoy existe un consenso unánime en relación a que el aprendizaje comienza desde el nacimiento mismo, y en que, si bien la infancia es un período con un enorme potencial de desarrollo, también es una etapa decisiva en la que los niños/as son particularmente vulnerables.

Investigaciones científicas de diversas disciplinas han demostrado el carácter crucial que tiene la intervención temprana. En particular, se establece que las aptitudes y conductas adquiridas y desarrolladas durante la infancia constituyen la base para el aprendizaje y que éstas tienen una influencia fuerte y perdurable en las trayectorias educativas y profesionales posteriores, en la salud, calidad de vida, y desempeños como adultos.

En materia estrictamente educativa, las evidencias empíricas tanto en países desarrollados como en países en vías de desarrollo, demuestran que la existencia de programas educativos de calidad para la primera infancia pueden mejorar la preparación para el ingreso a la escuela primaria; reducir la matriculación tardía, abandonos y repitencia; y en general, coadyuvar a los buenos rendimientos y resultados escolares.

Como evidencia de ello, quienes asistieron en su infancia a la educación inicial logran mejores resultados en la evaluación PISA que el resto. Para un mismo país, aquellos alumnos que asistieron a un año de educación inicial alcanzaron en la

evaluación internacional 2012 puntajes mayores a los alcanzados por aquellos alumnos que no tuvieron paso por educación inicial. Por otro lado, los alumnos que contaron con más de un año de educación inicial tuvieron resultados aún superiores y la diferencia con los que no tuvieron educación inicial es notoria.

Los datos del promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) indican que la diferencia en los resultados obtenidos entre alumnos sin educación inicial y alumnos con un año de educación inicial fue de 23 puntos, y entre los primeros y los alumnos con más de un año de educación inicial la diferencia fue de 52 puntos. Por otro lado, en el caso de Argentina, la diferencia de puntaje entre los alumnos sin educación inicial y los alumnos con un año de educación inicial fue de 29 puntos, y la diferencia entre los alumnos sin educación inicial y aquellos con más de un año de educación inicial fue de 65 puntos.

Y, lo más importante, las ventajas se mantienen aun cuando se compara a estudiantes de diferentes niveles socioeconómicos.

Sin embargo, el conocimiento y lo que llamamos educación, no circula exclusivamente por la escuela, sino que las normas y las costumbres se adoptan en los hogares y a través de procesos de socialización más amplios. Las familias siguen siendo fundamentales en la transmisión de valores y en la educación.

Las investigaciones en neurobiología han permitido demostrar que gran parte de la arquitectura cerebral de los niños se desarrolla en los primeros cinco años de vida. Así, se estima que el 30% del desarrollo cerebral ocurre entre los 0 y los 3 años de edad, y que entre los 3 y 6 años se establecen las aptitudes humanas básicas, especialmente el habla y la capacidad de comunicación⁹. En particular, las evidencias empíricas demuestran que hasta los 3 años, los niños/as atraviesan períodos sensibles durante los cuales su desarrollo puede verse seriamente afectado si no reciben los estímulos adecuados.

Además, investigaciones en el campo de la economía han demostrado que la inversión en la primera infancia resulta una de las de mayor costo-beneficio para los países. Es más, los premios nobel de economía Amartya Sen (1998) y James Heckman (2000), han defendido la tesis de que la inversión en la primera infancia es la que tiene la más alta tasa de retorno.

Según algunas estimaciones internacionales, por cada dólar invertido en educación inicial, hay un retorno de cada 17 dólares¹⁰, en tanto como adultos generan ingresos más altos y representan menores costos para el Estado en la provisión de servicios sociales.

8 GCBA. Dirección General de Evaluación de la Calidad Educativa. Evaluación PISA: factores que influyen en los resultados. 2014 http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/pisa5_0_0.pdf

9 Batiuk Verónica. "Educación infantil: una prioridad política y social. Avances, agenda y estrategias". En Tedesco, Juan Carlos (comp.). La Educación Argentina Hoy. La urgencia del largo plazo. Buenos Aires, Siglo XXI editores, 2015.

10 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Programa Regional de Indicadores de Desarrollo Infantil (PRIDI), 2014. Disponible en http://www.iadb.org/education/pridi/instrumentos/Marco_Conceptual.pdf

Como señala Amartya Sen¹¹, “las capacidades de que disfrutaban los adultos están profundamente condicionadas a su experiencia como niños. Las inversiones en educación y otros aspectos de las oportunidades existentes durante la niñez pueden mejorar las capacidades futuras en formas muy distintas. Primero, pueden hacer directamente que las vidas de los adultos sean más ricas y menos problemáticas ya que una niñez segura en la etapa preparatoria puede aumentar nuestra habilidad para vivir una buena vida (...) Segundo, además de ese “efecto directo” en la capacidad para vivir una buena vida, la preparación y la confianza durante la niñez también contribuyen a la habilidad de los seres humanos para ganarse la vida y ser económicamente productivos”.

En esta línea, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) considera que “invertir” en los niños/as pequeños/as es “una decisión tanto acertada como inteligente”¹². Y ello no solo por los beneficios directos en materia laboral y productiva, sino porque, a mediano plazo, reduce costos en materia de programas sociales focalizados y otros servicios sociales básicos.

En síntesis, la educación de la primera infancia, en particular la inversión en políticas para los niños/as más pequeños/as de sectores vulnerables, es una política pública que aporta un doble beneficio, ya que a la vez que promueve la equidad y la justicia social, fomenta la productividad de la economía y la comunidad en su conjunto.

La institucionalización de la educación inicial en Argentina

Con la sanción de la Ley Federal de Educación N° 24.195 en 1993, el Nivel Inicial se establece formalmente como primer eslabón del Sistema Educativo Nacional, incorporando al mismo a los Jardines Maternales “para niños menores de tres años”, y estableciendo la obligatoriedad del último año del Jardín de Infantes (sala de 5 años).

El Nivel Inicial, configurado desde entonces como unidad pedagógica que comprende a los niños y niñas desde 45 días hasta los 5 años de edad, se enfrentaba así a nuevos desafíos: su inserción y su rol en el sistema educativo formal del cual se convertía en su primer escalón, y la planificación y distribución de los recursos para alcanzar los objetivos planteados.

Durante la vigencia de Ley Federal de Educación, el nivel inicial experimentó una expansión cuantitativa en su matrícula, establecimientos y personal. Sin embargo, este crecimiento no alcanzaba a satisfacer las crecientes demandas sociales. Así, para mediados de la década del '90, se estimaba la matrícula total del nivel inicial en 900 mil niños, lo que implicaba que aproximadamente 1,3 millones de niños no eran atendidos por la educación inicial.

Con la sanción de la Ley Nacional de Educación N° 26.206 de 2010 se ratificó el

11 Sen, Amartya y Brundlandt, Gro Harlem. “Romper el ciclo de la pobreza. Invertir en la Infancia”. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

12 Organización Internacional del Trabajo (OIT). Un buen comienzo: la educación y los educadores de la primera infancia. Ginebra, Departamento de Actividades Sectoriales de la OIT, 2012.

reconocimiento del Nivel Inicial, estructurado en dos ciclos: maternal (45 días a los 2 años inclusive) e infantil (3 años a los 5 inclusive). Además, se ratificó la obligatoriedad a los 5 años.

En 2014 se amplió la obligatoriedad de asistencia a los 4 años de edad (Ley N° 27.045) y se extendió el compromiso de universalización de los servicios educativos para los niños y niñas de 3 años. Esta extensión de la obligatoriedad generó un impacto en la expansión de la matrícula del nivel, que creció en un 24,2% en el periodo 2001-2013, con una matrícula nacional del 81,5% en la sala de 4 años, y un 96,3% en la sala de 5 años¹³, una asistencia casi universal para esta instancia que es obligatoria desde 1993.

Según datos del Ministerio de Educación, la inversión en infraestructura entre 2001 y 2013 redundó en la construcción de 4213 salas de 3 y 9232 salas de 4. En el primer caso, el financiamiento fue asumido por los estados provinciales y en el segundo por el Estado nacional. Cabe destacar que el incremento de la matrícula entre los 3 y los 5 años fue notorio en ambos sectores de gestión. En promedio, entre 1998 y 2012 el estatal alcanzó el 24,3% mientras que el privado el 44,1%¹⁴.

Tal como la define la Ley Nacional de Educación, la oferta de educación maternal se caracteriza por la fragmentación, la heterogeneidad, y la aún muy baja regulación. Esta situación contrasta fuertemente con la consolidación progresiva de la oferta educativa formal para niños de 4-5 años.

De acuerdo a los datos del Observatorio de la Deuda Social de la UCA de 2016, correspondientes a las áreas urbanas del país, a la edad de 3 años, el 51,4% de los niños no concurre a establecimientos educativos¹⁵. Además, debe destacarse que en la franja de hasta 2 años de edad hay una baja presencia estatal en la escolarización de los niños más pequeños, lo que puede dar cuenta de un déficit en la oferta estatal para este grupo poblacional¹⁶.

El panorama del ciclo “maternal” muestra una profunda desigualdad en el acceso a la oferta de educación inicial. Mientras que las familias con mayores recursos y mejores niveles educativos acceden a la oferta formal, las familias más vulnerables desde el punto de vista educativo, social y económico se ven o bien privados del acceso o a merced de la oferta desregulada, sin un sostén institucional sólido y carente de personal especializado.

En este contexto, debe señalarse que la desigualdad educativa para la primera infancia se plasma no solo en el acceso a los servicios educativos sino también en la calidad de los mismos. A diferencia de lo que sucede a los 5 años, donde la inclusión es casi plena (la no asistencia es de apenas 2,1%), la posibilidad de asis-

13 Ministerio de Educación Nacional. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE). Relevamiento Anual 2012.

14 Batiuk, Verónica. Op. cit.

15 Universidad Católica Argentina (UCA). Serie EDSA-Bicentenario (2010-2016), Observatorio de la Deuda Social.

16 Kochen, Gladys. Op. Cit.

tir al nivel inicial a los 3 años (y en menor medida a los 4) resulta muy desigual, y se encuentra fuertemente asociada al nivel de ingreso familiar. A medida que disminuye el estrato social de los hogares, aumenta la propensión a la no asistencia.

En 2016, a nivel urbano, el 35% de los niños/as de entre 3 y 5 años en el estrato social muy bajo (25% inferior) no asistía a centros educativos, mientras que en el estrato medio-alto (25% superior) sólo el 9% se encontraba en dicha situación¹⁷.

En síntesis, y más allá de los importantes avances en el acceso producto de la implementación de políticas de inclusión, aún se presentan serios problemas en lo que respecta a la calidad de la enseñanza, con ofertas educativas y prácticas de enseñanza alejadas de lo que establece la ley y la normativa curricular. Y esta deuda en materia de calidad es particularmente gravosa para aquellos niños y niñas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad.

La Educación Inicial en CABA

El artículo 24 de la Constitución de la Ciudad, señala que el Estado debe "asegurar y financiar la educación pública, estatal, laica y gratuita en todos los niveles y modalidades, a partir de los 45 días de vida hasta el nivel superior".

Según el Censo Nacional de Población 2010, en la Ciudad viven 197.976 niños de 0 a 5 años de edad. La Ciudad, junto a la provincia de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, son las jurisdicciones con mayor cantidad de niños en este rango etario.

En lo que respecta a la distribución por comunas, la Comuna 4 reúne, tanto la mayor cantidad de población total de 0 a 5 años, como la mayor cantidad de población según edades simples comprendidas entre 0 y 5 años, para todos los casos. En particular, esta comuna reúne cerca del 10% de la población de 0 a 5 años de edad sobre el porcentaje total de las 15 Comunas existentes; le sigue la Comuna 14 (7,9%) y luego, con porcentajes iguales, las Comunas 8 y 13 (7,7%).

Si bien la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se encuentra entre las jurisdicciones del país más avanzadas en lo que respecta a la matrícula del nivel inicial, la sala de 3 años y, en particular, al ciclo maternal no escapa a la oferta de naturaleza desigual y fragmentada que caracteriza al escenario nacional.

Las instituciones de educación inicial en el ámbito de la Ciudad

Las instituciones de educación inicial que se encuentran bajo la órbita del Ministerio de Educación de la Ciudad¹⁸ se organizan bajo las siguientes configuraciones:

Jardines Maternales: brindan servicios educativos a niños de 45 días de 2 años

¹⁷ Universidad Católica Argentina (UCA), Op. Cit.

¹⁸ Además, existen en la Ciudad jardines dependientes del Ministerio de Educación de la Nación, y del Ministerio de Salud de la Ciudad.

con modalidad de jornada simple con comedor, completa o extendida. Escuelas Infantiles: brindan servicio educativo a niños de 45 días a 5 años en jornada simple con comedor, completa o extendida.

Jardines Infantiles Nucleados (JIN): cada jardín reúne secciones ubicadas en diferentes establecimientos bajo la conducción de un equipo directivo itinerante. Según la organización institucional brinda servicios educativos a niños de 1 a 5 años en jornada simple (con o sin comedor) y jornada completa.

Jardines de Infantes Comunes: modalidad de organización en la cual en un solo edificio escolar funcionan ocho o más secciones a cargo de un equipo directivo. Según la organización institucional brindan servicios educativos a niños de 1 a 5 años en jornada simple y/o completa.

Jardines de Infantes Integrales: instituciones de jornada completa que según la organización institucional brindan servicios educativos a niños de 1 a 5 años. Jardines de Infantes que forman parte del sistema de formación docente, y que funcionan como anexos de las Escuelas Normales Superiores.

En todos estos establecimientos se ofrece desayuno, merienda -y en muchos de éstos también almuerzo-, con menús preparados por nutricionistas. La comida es gratuita hasta los dos años y después funciona un sistema de becas que se otorga en base a la situación familiar y laboral de los padres.

Debe señalarse que estas configuraciones institucionales corresponden a la oferta educativa formal de gestión estatal. A ella se le suman las instituciones de perfil asistencial orientadas al "cuidado" de la primera infancia, que no están incorporadas a la educación formal. Estas instituciones no pertenecen al Ministerio de Educación; los encargados de cuidar a los niños no están encuadrados en el Estatuto del Docente y no tienen un proyecto de carácter pedagógico como ocurre con los jardines de infantes.

Entre estas últimas instituciones se encuentran los 72 Centros de Primera Infancia (CPI), destinados a brindar contención, educación, asistencia alimentaria y nutricional, seguimiento y cuidado de la salud y estimulación temprana a niños y niñas de entre 45 días y 4 años en situación de vulnerabilidad social. Aunque el Gobierno de la Ciudad paga los salarios y los gastos de la sede donde funcionan estos CPI, están gestionados por organizaciones no gubernamentales.

Dentro del sector educativo formal encontramos también las instituciones de gestión privada que, al igual que los de gestión estatal, se organizan en Jardines Maternales, Jardines de Infantes y Escuelas Infantiles, y presentan diferencias en base a si los mismos están integrados a establecimientos de educación básica y pertenecen al sistema de educación formal, o si son jardines individuales que, dependiendo de la Dirección General de Educación de Gestión Privada, son de carácter educativo-asistencial, en el sentido de que operan como las popularmente llamadas "guarderías".

Una diferencia fundamental entre las instituciones de gestión privada incorpora-

das a la enseñanza oficial y las de carácter educativo asistencial es que mientras las primeras tienen la facultad de emitir certificados de estudios similares a los que otorgan las escuelas públicas para acreditar en el primer nivel de enseñanza oficial, las segundas no se encuentran habilitadas para otorgar este tipo de certificado, por ello los niños a partir de los 4 años de edad (la edad obligatoria para la legislación nacional) deben incorporarse a establecimientos del sistema educativo oficial.

La educación inicial de la Ciudad en números

En cuanto a las modalidades de gestión, la educación inicial en el ámbito de la Ciudad no escapa a las tendencias de otras jurisdicciones del país, que dan cuenta de una mayor participación del sector privado. Así, en el ciclo común de la educación inicial existen 724 unidades educativas¹⁹, 244 correspondientes a la gestión estatal y 480 a la gestión privada²⁰.

La matrícula del nivel inicial, asciende a un total de 124.269 niños/as: 54.801 en el sector de gestión estatal, y 69.468 en el sector de gestión privada. Es decir, que un 56% de la matrícula total corresponde al ámbito privado.

El sector estatal concentra la mayor cantidad de alumnos solo en dos comunas: la 4 y la 8. El sector privado tiene mayor matrícula en las restantes comunas de la Ciudad, concentrando la mayor cantidad de alumnos en las comunas 6, 13 y 14²².

Asimismo, y si se analiza la evolución de la matrícula del nivel inicial en la Ciudad desde la vigencia de la Ley Nacional de Educación (2006), se observa que mientras en el sector de gestión estatal la misma creció un 18%, en el sector de gestión privada se registró un crecimiento del 48%²³.

Si analizamos la matrícula por salas²⁴, vemos que el 62% de la matrícula total corresponde a las salas de 5 y de 4 años, es decir, a los tramos obligatorios según la Ley Nacional de Educación. La sala de 3 representa el 22,5% de la matrícula total; mientras sólo el 15,8% del total corresponde al ciclo maternal.

La baja matrícula en el ciclo maternal es producto -en gran medida- de la baja oferta educativa para esta franja de la infancia, sobre todo en el sector de gestión

19 La unidad educativa es la unidad organizacional conformada al interior de un establecimiento educativo que tiene por objetivo impartir educación en torno a un tipo de educación y a un determinado nivel de enseñanza o servicio educativo. Este concepto se distingue del concepto de establecimiento en el sentido de que un establecimiento tendrá tantas unidades educativas como niveles/servicios y tipos de educación ofrezca.

20 Ministerio de Educación del GCBA. Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa. Relevamiento Anual 2016. Estos datos excluyen unidades educativas dependientes del Ministerio de Salud de la Ciudad, del Ministerio de Educación de la Nación, y de las escuelas normales superiores.

21 Ministerio de Educación del GCBA. Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa. Investigación y Estadísticas sobre la base de Relevamiento Anual 1990/2016.

22 Datos propios sobre la base de Relevamiento Anual 1990/2016.

23 Datos propios sobre la base de Relevamiento Anual 1990/2016.

24 Ministerio de Educación del GCBA. Op cit.

estatal. Si bien es cierto que las Escuelas Infantiles tienen oferta para todas las franjas del nivel inicial, en lo que respecta a las instituciones educativas específicas para el ciclo maternal solo existen 18 jardines maternales de gestión estatal en el ámbito de la Ciudad.

Además, los mismos tienen una distribución desigual entre las 15 comunas de la Ciudad: mientras las comunas 8 y 14 tienen tres jardines maternales cada una, la comuna 2 cuenta con dos unidades educativas de este tipo, las comunas 11 y 12 carecen de oferta estatal, y el resto de las comunas solo cuenta con una institución de este tipo. Asimismo, las comunas 6, 11 y 14 no cuentan con oferta estatal de Escuelas Infantiles.

Por otro lado, existen más de 500 instituciones de este tipo en el sector de gestión privada, 300 dentro del sistema educativo formal²⁵, y el resto pertenecientes al sector educativo asistencial.

Este panorama demuestra que, como institución, el Jardín maternal está sobre-representado en el sector privado, y que tiene una fuerte presencia en la zona de “informalidad educativa”.

El recurrente problema de las vacantes

Al igual que lo que ocurre en el nivel primario, año a año miles de padres emprenden la agotadora tarea de conseguir una vacante para que sus hijos de hasta 3 años de edad puedan asistir a instituciones educativas de gestión estatal.

Según las últimas cifras que el Ministerio de Educación de la Ciudad dio a conocer en agosto de 2016, la lista de espera por falta de vacantes en el nivel inicial fue de 6178 niños para ese ciclo lectivo.

Estos obstáculos que impiden que miles de chicos puedan entrar al sistema de gestión estatal terminan generando una migración hacia el sector privado. Y, si bien muchos padres hacen un enorme esfuerzo económico para lograrlo, muchos otros se quedan afuera. Sobre todo, teniendo en cuenta que una sala maternal tiene un costo mensual que asciende en promedio a unos 4.500 pesos por mes.

Esta situación explica en gran medida por qué el 83% del total de reclamos recibidos en la Dirección de Educación, Ciencia, Cultura y Tecnología de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, están relacionados con vacantes tramitadas para la educación de nivel inicial.

Frente a estas claras deficiencias en materia de oferta educativa pública para el nivel inicial, los CPI se erigen como una respuesta inequitativa a la falta de vacantes. Mientras que los niños que van a las escuelas infantiles, jardines de infantes y jardines maternales son educados, los niños y niñas “en situación de vulnerabilidad social” que acuden a los CPI y otras instituciones no incorporadas al circuito educativo formal, solo reciben “cuidados”.

25 <http://www.buenosaires.gob.ar/areas/educacion/establecimientos/index.php>

Conclusiones

Queda en evidencia que el sistema educativo formal, en particular el de gestión estatal, ha sido incapaz de cubrir toda la demanda de servicios de nivel inicial para niños/as de entre 45 días y 3 años, lo que genera una profunda desigualdad, en la medida en que las familias más necesitadas y vulnerables desde el punto de vista educativo, social y económico se ven privadas del acceso al nivel inicial o bien lo hacen en instituciones informales y/o de baja calidad.

Así, mientras las soluciones a este problema para las familias de menores ingresos se dan por medio de establecimientos de tipo asistenciales (ya sean estatales o comunitarios), se viene registrando un fuerte crecimiento de los establecimientos de gestión privada.

La responsabilidad por el cuidado y la educación de los niños menores de 3 años supera sin dudas la esfera privada y familiar, para constituirse como una responsabilidad compartida por varios actores e instituciones, entre ellos el Estado. La creciente participación de la mujer en el mundo del trabajo ha potenciado esa tendencia, pero no ha sido acompañada por una transformación significativa en la legislación.

En este sentido, las licencias laborales por maternidad, paternidad y parentesco hoy vigentes, centrales para el desarrollo infantil temprano, son insuficientes porque refuerzan la desigualdad de género, por su alcance limitado a las trabajadoras registradas y bajo relación de dependencia, y por su disparidad según convenios colectivos sectoriales y normativas provinciales. Ello explica en gran medida que, como da cuenta la ya citada encuesta sobre “Usos del Tiempo y Trabajo No Remunerado” (junio de 2017), en la Ciudad la distribución de las tareas cotidianas en el hogar sigue estando fuertemente marcada por un sesgo de género.

Es por ello que deberían implementarse políticas tendientes a la extensión de la licencia por maternidad de manera que alcance piso mínimo establecido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 98 días; la universalización de las licencias a todas las trabajadoras madres (incluyendo las informales); y una ampliación de las licencias por paternidad (que actualmente es de sólo dos días) de manera de avanzar en la equiparación en las responsabilidades de cuidado.

La escasez de servicios de jornada completa –en consonancia con la jornada laboral– en el sistema educativo de gestión pública y lo costosos que son en el ámbito privado, refuerzan estas tendencias.

La falta de oferta de servicios públicos de calidad no solo incumple con los preceptos de la Constitución de la Ciudad, sino que atenta contra la posibilidad de garantizar la igualdad de oportunidades para los niños y niñas, imprescindible para protegerlos de las fuertes adversidades que afectan su crecimiento y desarrollo potencial, como la pobreza, los problemas de salud o el fracaso y la deserción escolar.

El desafío radica entonces en invertir de manera progresiva en políticas educati-

vas para la primera infancia, en particular para niños/as vulnerables, con el objeto de reducir las desigualdades existentes. La clave para achicar las brechas de desigualdad no reside solo en ampliar la oferta pública de los servicios educativos, sino también en la calidad de dichos servicios.

Universalizar el acceso no significa necesariamente lograr la cobertura total, ya que existen variaciones en la demanda de educación de la primera infancia según los diferentes grupos de edad y las distintas circunstancias familiares, sobre todo en los tramos no obligatorios. Pero sí implica facilitar el acceso a la educación durante la primera infancia a todos los niños/as cuyos padres lo deseen a través de una oferta pública de calidad.

Para decenas de miles de niños/as pequeños en la Ciudad se trata de tener o no la oportunidad de asistir a instituciones que promuevan su desarrollo integral, que les permitan expandir y enriquecer su desarrollo físico, emocional, social y creativo a través del aprendizaje y la relación de apoyo con sus familias, con otros niños y sus comunidades.

2.3 El sistema de salud porteño y la inversión pública

Organización Mundial de la Salud – CARTA DE OTTAWA PARA LA PROMOCIÓN DE LA SALUD (1986)

Prerrequisitos para la salud

“Las condiciones y requisitos para la salud son: la paz, la educación, la vivienda, la alimentación, la renta, un ecosistema estable, la justicia social y la equidad. Cualquier mejora de la salud ha de basarse necesariamente en esos prerrequisitos”

Promocionar el concepto

“Una buena salud es el mejor recurso para el progreso personal, económico, social y una dimensión importante de la calidad de vida. Los factores políticos, económicos, sociales, culturales, de medio ambiente, de conducta y biológicos pueden intervenir bien en favor o en detrimento de la salud. El objetivo de la acción por la salud es hacer que esas condiciones sean favorables para poder promocionar la salud”.

Según la Dirección de Estadísticas de la Ciudad de Buenos Aires, solo el 18,7% de los porteños utiliza exclusivamente el sistema público de salud, porcentaje que ha venido decreciendo progresivamente: hace 14 años el 26% optaba por la salud pública.

Asimismo, y según datos del EDSA Bicentenario (2010-2016) del Observatorio de la Deuda Social de la UCA, el 34,3% de los hogares de la Ciudad no cuenta con efectores públicos de salud a menos de diez cuadras de su vivienda²⁶.

Esto no implica que quienes viven en la Ciudad de Buenos Aires no necesitan de un sistema público de salud, todo lo contrario. Significa que muchos no se atienden en hospitales públicos porque consideran que ese sistema ya no les garantiza una vida saludable.

Significa que hay otros tantos que dependen exclusivamente de ese sistema por lo que, teniendo en cuenta las debilidades y la calidad del servicio prestado, su derecho a acceder a la salud es vulnerado de forma sistemática.

Es que el debate en torno a la salud pública ya no se reduce exclusivamente al acceso y la gratuidad, sino también a la calidad del servicio, la cual se ha visto muy deteriorada en los últimos años por problemas de infraestructura sanitaria, falta de camas o de insumos.

Tanto el acceso como la confianza en el sistema público de salud varían. En algunas comunas del centro-norte de la Ciudad, la cantidad de usuarios del sistema público es sólo del 4,1%, mientras que sube a un 25% en las comunas del sur y alcanza un 40% en barrios como Soldati y Lugano. Este dato habla a las claras del impacto que tiene la calidad del sistema de salud pública en la calidad de vida y salud de los porteños.

Por su parte, la encuesta sobre Confianza en las Instituciones elaborada por el Consejo Económico y Social de Buenos Aires (CESBA) en septiembre de 2016, muestra que el 56,5% de los porteños tiene un nivel de confianza alta en la salud pública, mientras un 23% tiene un nivel de confianza baja. Y revela que, entre los propios usuarios del sistema público y los residentes del sur de la Ciudad, los niveles de confianza en la salud pública son mayores que el promedio (66,4% y 58%).

En los últimos años, la asignación presupuestaria del gobierno porteño para mejorar la calidad del servicio público de salud ha sido insuficiente. Resulta evidente que las acciones fueron pocas y las prioridades siguen siendo otras. En particular, se evidencia un progresivo deterioro del presupuesto destinado a la salud pública. Mientras en 2011 el porcentaje de gasto en salud sobre el total de gastos era de 21%, en el presupuesto de 2017 sólo alcanza el 16%. Además, solo el 7,2% es gasto de capital, cifra de por sí muy baja. La misma viene disminuyendo sostenidamente. Debe decirse que esta merma no es ajena al fuerte deterioro del gasto social en la Ciudad durante los últimos 10 años: mientras hoy representa el 53% del presupuesto, en 2007 alcanzaba el 65% del total.

Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,

ARTÍCULO 20.- Se garantiza el derecho a la salud integral que está directamente vinculada con la satisfacción de necesidades de alimentación, vivienda, trabajo, educación, vestido, cultura y ambiente.

dualidades de la sociedad. Argentina en el primer año del Bicentenario. Buenos Aires, Universidad Católica Argentina (UCA), 2011.

El gasto público en salud es una inversión social prioritaria. Se aseguran a través del área estatal de salud, las acciones colectivas e individuales de promoción, protección, prevención, atención y rehabilitación, gratuitas, con criterio de accesibilidad, equidad, integralidad, solidaridad, universalidad y oportunidad.

Se entiende por gratuidad en el área estatal que las personas quedan eximidas de cualquier forma de pago directo. Rige la compensación económica de los servicios prestados a personas con cobertura social o privada, por sus respectivas entidades. De igual modo se procede con otras jurisdicciones.

No hay dudas de que la salud es uno de los pilares fundamentales para cualquier estrategia de disminución de la pobreza, que según los datos oficiales de la Ciudad alcanza al 21,1% de sus habitantes (644.000 personas). Para avanzar hacia la progresiva erradicación de este flagelo, es necesario que todos los porteños tengan las mismas oportunidades de crecer con un suficiente y preventivo respaldo de salud, independiente de su condición socioeconómica.

El estado de la salud pública refleja las desigualdades entre norte y sur que caracterizan a la Ciudad. Ello debe cambiar: la calidad del servicio público debe ser prioridad.

2.4 Los profesionales y su aporte a la calidad de vida

Las grandes ciudades complejizan el concepto de comunidad. Pensar la vida en sociedad en una ciudad con 9 millones de habitantes como en México DF, más de 8 millones en Bogotá o 3 millones en la Ciudad de Buenos Aires, representa un desafío acorde a dichas dimensiones geográficas y demográficas.

La comunidad se complejiza incorporando cada vez más necesidades y demandas que no existían tiempo atrás. Cuestiones básicas como el acceso al agua potable, servicios sanitarios y red eléctrica se entrelazan con demandas para mejorar la calidad de vida, extender los kilómetros de subterráneo y lograr la conectividad entre todos los medios de transporte afloran entre los principales reclamos de los vecinos.

Los profesionales en la Ciudad

Los grandes centros urbanos se caracterizan por reunir una mayor proporción de trabajadores con un nivel de conocimiento y educación relativamente más alto respecto a otras ciudades del país.

Ello queda plasmado en el estudio realizado por el Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (CESBA) sobre la "Incidencia Económica de la Actividad de los Profesionales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". Entre los resultados más relevantes se deriva que el aporte directo de las actividades profesionales universitarias a la actividad económica de la Ciudad se estima en cerca del 10% del Producto Bruto local²⁷.

27 <http://www.bdigital.cesba.gob.ar/handle/123456789/92>



En las ciudades, el desarrollo del capital humano -la capacidad de los trabajadores de generar valor agregado-, genera una simbiosis, una relación virtuosa, entre los individuos (ideas, conocimiento y relaciones humanas) y el sector productivo (empresas, comercios y emprendedores). El promedio de profesionales en la Ciudad es, en relación al total de la población, de un 16,7%. Esto sin dudas habla de la Ciudad de Buenos Aires como una comunidad que trabaja por desarrollar su capital humano.

Además de ser una relación positiva que supera el promedio del país (2,7%), representa un desafío como Estado: generar las políticas públicas correctas que involucren más a los profesionales con el sector productivo de la ciudad y a su vez, que se dé esta articulación sin separarlos de la vida en comunidad (ya que el sector productivo en conjunto se ve más beneficiado que en otras comunidades por el hecho de contar con trabajadores más formados).

Pero más allá de la incidencia económica que tienen los profesionales en el ámbito de la Ciudad, el CESBA avanzó en los aportes profesionales con incidencia social y la elaboración de estimaciones de impacto para algunos casos relacionados con la calidad de vida:

Salud: la mayor aglomeración de profesionales en la Ciudad de Buenos Aires aumenta en un 5% las probabilidades de un buen estado de salud para la población de la Ciudad, en comparación con el promedio del país.

Educación: la tasa de profesionales de la Ciudad incide positivamente sobre la probabilidad de los porteños terminar los estudios secundarios y alcanzar un nivel de educación superior al promedio del país (3,1% más de tiempo dedicado al estudio).

Premio salarial: los no profesionales que viven en la Ciudad de Buenos Aires perciben mayores salarios que los que viven en otra ciudad del país. Así, un trabajador promedio del país obtiene un incremento del 9% salarial adicional sobre el salario promedio nacional por re-localizarse en la Ciudad.

Si se analizan las ciudades del país, según el valor del salario de los trabajadores con nivel terciario, es en las localidades de las provincias patagónicas donde se pagan salarios más altos en las tres categorías representadas (profesionales, no profesionales y total). Sin embargo, la proporción de capital humano que dichas ciudades exhiben es relativamente baja, comparada con el resto del país (para explicar esta “excepción” de las ciudades patagónicas, tener en cuenta las particularidades del sector productivo que se desarrolla allí).

Siguiendo este análisis, la Ciudad de Buenos Aires es el aglomerado urbano, después de las ciudades patagónicas, que continúa en términos del salario profesional. De tal forma, el salario aquí es más alto que el de los 26 aglomerados urbanos restantes, pero también la proporción de capital humano es la más alta dentro del total de aglomerados. Cabe aclarar que existen factores individuales que condicionan la relación entre el salario y el capital humano. A nivel individual los salarios de los trabajadores aumentan con su edad, con su nivel de educación y experiencia. Pero además es mayor para los hombres que para las mujeres, y aún más para los hombres casados.

Como lo demuestra el Informe previamente mencionado, parte de la diferencia salarial se explica por dos factores: el tamaño de la urbe y el capital humano. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, el “premio salarial” de los trabajadores por el efecto del capital humano local es tal que, si un trabajador no profesional promedio del país se “re-localiza” en la Ciudad de Buenos Aires su salario aumenta alrededor de un 8,85%.

Profesionales en la Ciudad de Buenos Aires: una tendencia positiva

Si bien una de las características de las grandes ciudades como Buenos Aires, es la diversidad en las preferencias de todo tipo en su población (pasatiempos, gustos, aspiraciones, deseos, etc.), existen en relación a la formación de profesio-

nales, ciertas tendencias. De los 400.921 profesionales que se registraron a fines del 2014, casi la mitad (49%) se formaron en abogacía y ciencias económicas. Ingeniería (14%), Psicología (12%) y Medicina (11%) representan conjuntamente al 37% de los profesionales. Anualmente, según el Ministerio de Educación de la Nación, las universidades con sede en la Ciudad de Buenos Aires (en total, unas 39: 9 estatales y 30 privadas) forman a alrededor de 40.000 nuevos profesionales, es decir 36% del total de profesionales que se gradúan anualmente en todo el país (110.360).

Durante el 2017 se inscribieron 63.000 estudiantes al Ciclo Básico Común (CBC) de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Entre las facultades más elegidas se encuentra en primer lugar la de Medicina con 16.976 inscriptos y Ciencias Económicas con 8.450 inscriptos. Este año, por primera vez en la historia de la UBA, en la carrera de Psicología se han anotado 6.221 ingresantes, superando así a los 6.214 anotados en la carrera de Abogacía.

A pesar de que los intereses de muchos estudiantes se concretaron con sus carreras de grado, existe una baja colegiación, es decir una baja adhesión a asociaciones integradas por profesionales de la misma rama (62%), lo que influye en su vinculación profesional y consecuentemente en el acceso al mercado laboral.

Algunos datos a tener en cuenta: al 2014, un 16.7% de la población de la Ciudad eran profesionales. El porcentaje de profesionales ocupados, sobre el total de la población ocupada de la Ciudad, es de un 26,9%, superando en 2,2 veces el promedio nacional. Y el 83% de los profesionales de la CABA, están formalmente ocupados.

Si bien la Ciudad logró superar el promedio del país, en comparación ciudades como Washington (48%) o de Nueva York (36%), queda claro que aún falta mucho por delante, teniendo en cuenta los beneficios que conlleva la profesionalización.

2.5 Las prioridades de la Ciudad en relación a los adultos mayores

La Organización Mundial de la Salud (OMS), para referirse a los adultos mayores, usa el concepto de envejecimiento activo, el cual consiste en la mejora de la calidad de vida de este sector mediante la optimización de recursos (salud, seguridad, participación en la comunidad). Los avances en salud tienen un claro impacto en la expectativa de vida de los ciudadanos y un impacto directo en su calidad de envejecimiento por lo que se proyecta que el promedio de vida aumente cada vez más.

ONU - Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2002) aprobados por la Asamblea General en su resolución 57/167 .

Artículo 10

El potencial de las personas de edad es una sólida base para el desarrollo futuro. Permite a la sociedad recurrir cada vez más a las competencias, la expe-

riencia y la sabiduría que las personas de edad aportan, no sólo para asumir la iniciativa de su propia mejora, sino también para participar activamente en la de toda la sociedad.

Artículo 13

Destacamos la responsabilidad primordial de los gobiernos de promover y prestar servicios sociales básicos y de facilitar el acceso a ellos, teniendo presentes las necesidades específicas de las personas de edad. A tal fin, tenemos que trabajar con las autoridades locales, la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales, el sector privado, los voluntarios y las organizaciones de voluntarios, las propias personas de edad y las asociaciones de personas de edad y las que se dedican a ellas, así como con las familias y las comunidades.

Según cifras de la UCA²⁸, en 2015 las personas de 65 años en adelante superaba el 12% de la población mundial, es decir 900 millones de la población eran consideradas adultos mayores. Esta universidad estima que en 2050 la población adulta rondará las 2100 millones de personas, alcanzando un 22% de la población mundial. Coincide con el diagnóstico de la Organización Mundial de la Salud (OMS): entre el año 2000 y 2050 la cantidad de personas mayores de 60 años pasará a ser el doble (de 605 millones de personas a 2.000 millones).²⁹ Argentina, con un 15,1% de personas que superan los 65 años, es de los países con expectativa de vida más alta de la región desde 1970.

Uno de los indicadores de estándares de vida en la Ciudad está relacionado con la alta expectativa de vida. Una proyección de la población de la Ciudad, a partir de los datos del Censo 2010, estima que la población de 65-79 años crecerá en 0,28% (411.948 personas), la de 80-99 lo haría en 0,73% (200.845 personas) y los mayores de 100 lo harán en 6,91% hacia el 2040 (5.145 personas).

En la Ciudad de Buenos Aires ya podemos dejar de referirnos exclusivamente a la categoría de la tercera edad para hablar de los grandes. Los científicos actuales³⁰ nos invitan a incorporar una nueva categoría que crece cada día más: la cuarta edad, que comprende a todos aquellos mayores a 80 años.

Los porteños vivimos en una Ciudad donde la población de los adultos mayores de 60 años representa el 21%³¹ y más de un 5% del total de los porteños supera los 80 años, es decir, aproximadamente 626.186 personas en la Ciudad son mayores de 60 a³²ños, 142.961 son mayores de 80 y 1.137 tienen más de 100 años. Se-

28 UCA. Observatorio de la Deuda Social Argentina. Las condiciones de salud de las personas mayores. Sus aspectos más críticos. 2010-2016. Disponible en: <http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/2017-Observatorio-Personas-Mayores-Boletin-N2-Condiciones-Salud.pdf>

29 OMS. Envejecimiento y ciclo de vida. <http://www.who.int/ageing/about/facts/es/>

30 Kohanoff, Rafael. Repensar el rol de los jubilados. Rev. Arg. de Gerontología y Geriátrica; Vol. 30(2):59-62. 2016. Disponible en: <http://www.sagg.org.ar/wp/wp-content/uploads/2016/11/Repensar-el-Rol-de-los-Jubilados-Kohanoff-59-62.pdf>

31 GCBA. Encuesta Anual de Hogares 2016.

32 Elaboración propia en base al CENSO 2010 (cantidad de población en la Ciudad: <http://www.buenosaires.gob.ar/laciudad/ciudad>) y la Encuesta Anual de Hogares 2016 (cantidad de personas mayores de 60 años)

gún la Encuesta Anual de Hogares (2016), el porcentaje es mayor en las mujeres: el 24.1% de mujeres de la Ciudad tienen más de 60 años; y el 17.1% de los hombres tienen más de 60 años. Entre las personas mayores que se ubican entre los 65 y los 79 años, un 35% vive solo y un 48% de quienes tienen más que 80 años tampoco viven con otra persona, así se detalla en el informe realizado por el CESBA, *Diagnóstico sobre el cuidado en Ciudad de Buenos Aires*. Teniendo en cuenta estas cifras es fundamental que, al diseñar las políticas públicas, se conozca en profundidad a la población, logrando la pertinencia buscada.

En este contexto, se puede afirmar que sin dudas las personas mayores constituyen una población a la cual el Estado tiene que prestar suma atención a la hora de elaborar políticas públicas. Este grupo tiene necesidades específicas, que deben ser parte del diseño de las políticas que apunten a mejorar la calidad de vida de la comunidad en su conjunto, desde un enfoque basado en los derechos humanos y la inclusión.

La planificación de las ciudades se realiza conforme a su demografía, adaptando las políticas a la medida de la distribución de su población. ¿Qué acciones lleva a cabo el gobierno porteño para instituirse como una ciudad amigable con nuestros grandes?

En diciembre del año pasado, la Secretaría de la Tercera Edad porteña (en representación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires), adhirió, junto con otras 350 ciudades del mundo, al Programa de Ciudades Amigables con las Personas Mayores de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Esta adhesión no implica que la Ciudad sea del todo amigable para los grandes, sino que, constantemente nos encontramos con situaciones adversas que limitan a estos porteños a la hora de desarrollar sus actividades, lo que nos demuestra que, a la hora de la planificación e implementación de las políticas públicas en la Ciudad, la tercera y cuarta edad no están del todo contempladas.

Un ejemplo claro es el del subte, dejando de lado las condiciones en las que se viaja, no todas las estaciones poseen ascensores o escaleras mecánicas, y en el caso de que hubiese, no siempre funcionan. Esto implica que, si alguien no puede bajar por escalera tradicional no puede viajar en este transporte público.

Por otro lado, las personas mayores también se encuentran con obstáculos en lo que se refiere al tratamiento de la basura: los grandes tachos negros que están distribuidos por las calles porteñas exigen una coordinación motriz; el usuario debe imprimirle fuerza a un pedal en la parte inferior del tacho para que se genere la apertura del mismo.

Si bien la extensión del MetroBus ha sido progresiva, y su implementación facilita el acceso mediante una nivelación adecuada para quienes tienen movilidad reducida, esta solución no se da en el resto de las paradas de colectivo en la Ciudad. Ciertamente, se puede decir que son más las paradas en donde la altura de la vereda se encuentra a una distancia considerable del acceso al colectivo. Por otro lado, no todas las paradas de colectivo cuentan con espacios para esperar sentado, lo que termina generando que quienes no pueden esperar parados deban recurrir a un medio de transporte alternativo, como por ejemplo el taxi. Nueva-

mente, nos encontramos con un diseño poco amigable para los adultos mayores.

En 2016 el Gobierno de la Ciudad estableció como objetivo a cumplir en 2017 integrar a 100.000 adultos mayores al mundo digital a través de la plataforma digital +Simple, habiendo entregado hasta el momento más de 20.000 tablets gratuitas.³³ Que los grandes estén conectados y puedan informarse y entretenerse a través de las nuevas tecnologías es por supuesto, algo positivo. Sin embargo, aún es largo el camino para que las políticas públicas de la Ciudad estén acordeamente adaptadas y sea efectivamente una ciudad amigable con los grandes.

Si bien el gobierno de la Ciudad avanzó en una política de actualización y accesibilidad tecnológica, es necesario no mal interpretar dicha política como una medida que incentive la inclusión a la Ciudad. Aunque todos somos parte de la comunidad, podemos no estar totalmente incluidos a la Ciudad, entendida ésta como una infraestructura general donde además de trabajar, nos trasladamos, educamos y compartimos hábitos culturales. Estas actividades cotidianas se complejizan a partir de las disminuciones motrices que se adquieren con el paso de la vida.

Pese a que los adultos mayores comprenden una población que requiere cuidados y precauciones se puede distinguir una población dentro de ellos, que requieren mayores cuidados: más del 70% de las personas con discapacidad es mayor de 65 años. En este sentido, el informe del CESBA³⁴ define a la discapacidad como toda limitación en la actividad -ya sea comer, correr, caminar, lavarse, agarrar objetos, entender, aprender, etc.- y restricción en la participación que afecte a una persona a largo plazo, originada en la interacción entre la persona que tiene una deficiencia y los factores contextuales para desenvolverse en su vida cotidiana, dentro de su entorno físico y social, según sexo y edad³⁵.

Desigualdades entre norte y sur

La mayor cantidad de personas grandes de la Ciudad se concentra en las comunas del norte. El 24%³⁶ de la población de estas comunas forma parte de la tercera edad. Por otro lado, la cantidad de Centros de Día brindados por el Gobierno de la Ciudad no acompaña estas cifras, ni en la Comuna 2 ni en la 13 hay centros de día³⁷ y en la 14 hay tres.

Las comunas del Sur (4, 8, 9 y 10) poseen las cifras más bajas de adultos mayores, alcanzando el 17,8%, y tienen más de 10 Centros de Día disponibles. En las comunas del centro (1, 3, 5, 6, 7, 11, 12 y 15) con un total de 21,1% de los adultos mayores de la Ciudad, el Gobierno de la Ciudad ofrece 14 centros de día.

33 <http://www.buenosaires.gob.ar/compromisos/integrar-100000-adultos-mayores-al-mundo-digital>

34 CESBA. Diagnóstico sobre el cuidado en CABA. 2017.

35 Ibidem.

36 GCBA. Dirección de Estadísticas y Censo. Encuesta Anual de Hogares 2016. http://www.estadistica-ciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2017/05/2016_tabulados_basicos.pdf

37 http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/listado_centros_de_dia.pdf

En la Comuna 11 (Villa General Mitre, Villa Devoto, Villa del Parque y; Villa Santa Rita) y en la Comuna 2 (Recoleta) se encuentra la mayor cantidad de población de entre 60 y 69 años. Por otro lado, la mayor cantidad de personas mayores de 70 años se encuentra en las comunas del norte, en la 13 (Belgrano, Núñez y Colegiales) y en la 14 (Palermo).

De los mayores de 60, el 5,1% se atiende solo en el sistema público, el 56,8% tiene solo obra social, el 6,5% tiene solo prepaga o mutual vía obra social y el 13,8% tiene solo prepaga por contratación voluntaria. De los que solo tienen sistema público de salud y son mayores de 60, el 12% se encuentra en la comuna 2 (Recoleta).

La expectativa de vida en la Ciudad es de 77 años, una cifra que supera los 76,3 años que promedia el país en su conjunto. Se presenta una desigualdad alarmante entre el norte y el sur del distrito. En el norte, en las comunas 13 (Belgrano, Núñez, Colegiales) y 14 (Palermo) la expectativa de vida es la más alta, superando los 80 años³⁸, mientras que en comunas del sur, como la 8 (Villa Soldati, Villa Lugano y Villa Riachuelo) baja a 71 años³⁹, relevando una diferencia de casi diez años.

¿Cómo estamos en términos de presupuesto?

Tal como se observa en el informe del Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (CESBA), las desigualdades entre el norte y el sur de la Ciudad no son solo cuantitativas (en los barrios donde residen los sectores de mayores ingresos los adultos mayores son más), sino también cualitativas: al poder acceder a mejores servicios como salud y alimentación, pueden alcanzar mayores y mejores estándares de vida.⁴⁰

Esta situación puede verse también con los más chicos: mientras que en el total de la Ciudad los niños y niñas de 0 a 14 años representan alrededor de un quinto de la población, en la Comuna 8 (Villa Soldati, Villa Riachuelo y Villa Lugano), esa proporción es de casi un tercio y en la Comuna 2 (Recoleta) es de 13%.⁴¹

El gobierno enfoca sus políticas respecto a las personas grandes principalmente en las comunas del centro y del sur. Estas intervenciones estatales se expresan con una lógica asistencialista y no están diseñadas de forma integral, lo que termina generando que ante la falta de oferta estatal, las personas mayores tengan que acudir al mercado (geriátricos privados) o la familiarización del cuidado.

El Estado debería poder garantizar oportunidades para toda la comunidad y avanzar con el diseño de políticas públicas que tengan a los grandes como actores relevantes, principalmente respecto a las políticas que los impactan de manera directa y también en la economía, como consumidores y generadores de empleo.

38 <http://www.mapa.cesba.gob.ar/salud/edad-promedio-de-fallecimiento>

39 Ibidem.

40 CESBA. Op. cit.

41 CESBA. Op. cit.

2.6 Consumos de medios y hábitos de lectura en la Ciudad

Con el objetivo de analizar el consumo de medios y hábitos de lectura de los porteños, el Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (CESBA) realizó una encuesta durante el mes de diciembre del 2016 a 2200 porteños mayores de 16 años.

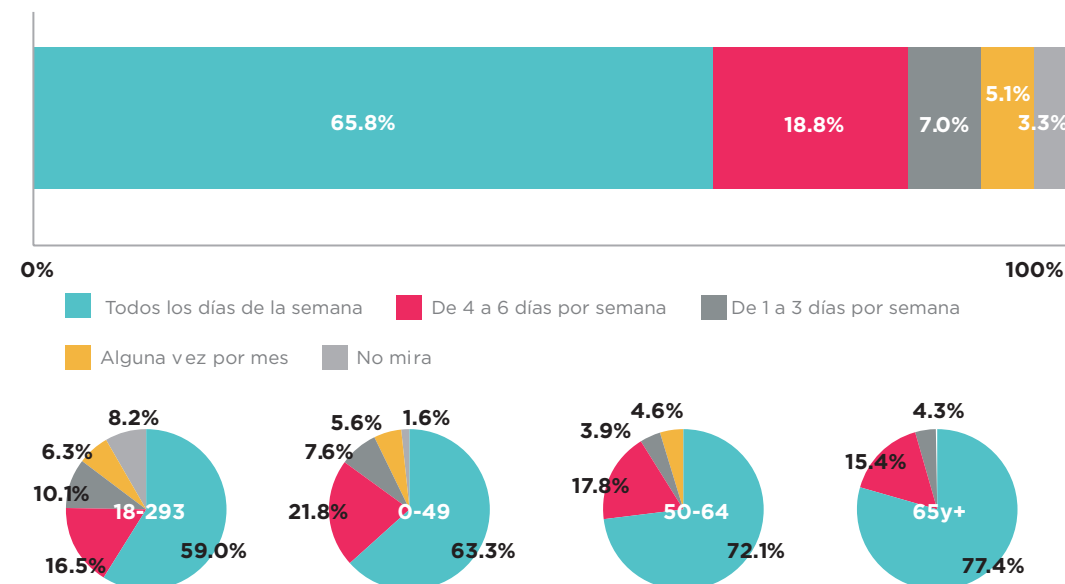
El trabajo permitió identificar comportamientos de los ciudadanos, ofreciendo así una suerte de “radiografía cultural” de la Ciudad en lo que concierne al consumo de medios y los hábitos de lectura que, sin lugar a dudas, constituye un insumo privilegiado para pensar políticas públicas en esta área.

¿Qué miramos?

La televisión continúa siendo el medio de comunicación de mayor penetración entre los ciudadanos porteños: el 97% de los porteños reconoce ver televisión durante la semana, y el 65,8% afirma hacerlo incluso todos los días. Y, si tenemos en cuenta que un 18,8% afirma mirar TV entre 4 y 6 días, es posible afirmar que el 85% de los porteños mira televisión al menos 4 días a la semana.

Frecuencia con la que mira TV

En cuanto al tipo de programas más consumidos, el 36,2% ve programas políticos, el 35,7% noticieros, y el 31,1% series y películas, entre las principales preferencias. En este caso, las divergencias más fuertes son las que se registran



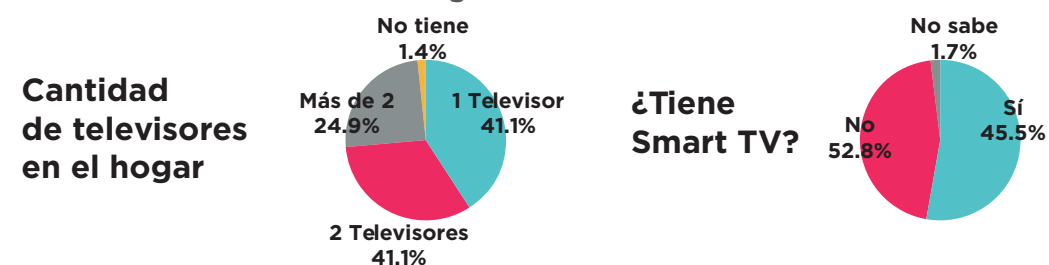
en función de la edad: los noticieros son más elegidos entre los mayores de 65 (43,6%), los programas políticos entre la franja de 50 a 64 años (47,9%), y las series y películas entre los de 30 y 49 años (39,9%)

Las mujeres ven algo más de TV que los hombres (68,4% lo hace todos los días), y en lo que respecta la franja etaria, son los mayores de 50 los que consumen más televisión: el 72,1% de los porteños entre 50 y 64, y el 77,4% de los mayores de 65 lo hacen todos los días.

A la inversa, los jóvenes de hasta 29 y los porteños de entre 30 y 49 son los que menos tiempo pasan frente a la TV, lo que por otra parte es coherente con el estudio o con una vida laboral más activa. Así, el 59% y el 63,3% de los porteños de dichas franjas etarias ve TV todos los días, cifras inferiores al promedio en ambos casos.

En cuanto a la presencia de aparatos de TV en el hogar, la mayoría de los hogares (41,4%) cuenta con dos aparatos de TV, y 2 de cada 10 hogares incluso con más. Sólo el 1,4% de los hogares reconoce no contar con un dispositivo de TV, demostración palmaria de la masividad alcanzada por este medio.

Cantidad de televisores en el hogar



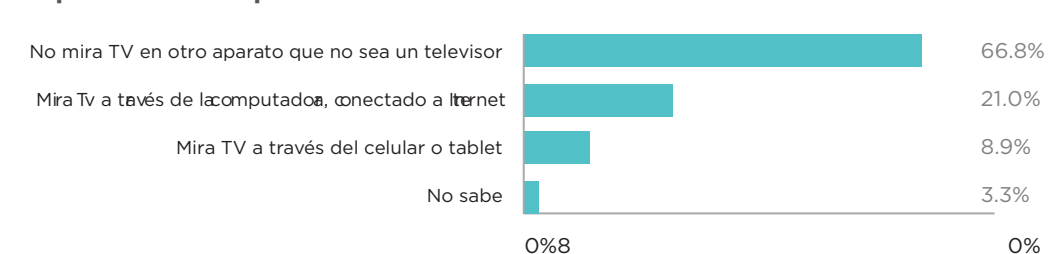
Por otro lado, el 45,5% de los hogares tiene asimismo un Smart TV, lo que da cuentas de la inserción de este nuevo tipo de dispositivo en los hogares porteños.

La presencia de estos dispositivos es mayor en la franja etaria entre 30 y 49 años (49,9%), y decrece significativamente en los mayores de 65 (30,9%).

No obstante ello, las principales disparidades en lo que respecta al acceso a un dispositivo “inteligente” se registran en función de la capacidad de ahorro del hogar: mientras que entre los hogares con capacidad de ahorro el 61,2% cuenta con un Smart TV, entre los hogares que afirman “no llegar a fin de mes” dicha cifra cae al 33,3%.

En cuanto a los dispositivos con que se consume TV, el 66,8% afirma que no ve televisión en otro dispositivo que no sea un TV convencional. El 21% lo hace a través de internet, y el 8,9% lo hace a través del celular o Tablet, el restante 3,3% respondió no saber.

Dispositivos con que se consume TV

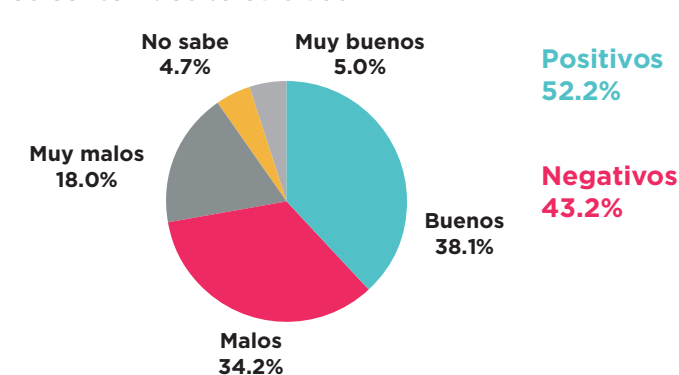


Los más jóvenes son sin dudas los más innovadores en relación a los dispositivos con los que se consume televisión. El 42,8% de los jóvenes de entre 18 y 29 años consume TV en dispositivos no convencionales: el 27,7% de los porteños de esa franja etaria consume TV vía internet, y el 15,1% lo hace a través del celular o Tablet.

Es en las modalidades de consumo de TV donde se presentan disparidades en función de la zona geográfica de residencia: el 70,5% de los residentes en el sur ve TV solo en un dispositivo convencional, mientras el 65,9% de los del norte lo hacen. Además, mientras el 14,1% de los del sur ven TV por internet, el 22,9% de los del norte lo hacen. Por otro lado, mientras el 12,1% de los porteños del sur ven TV a través del celular, solo el 7,1% de los del norte lo hacen.

Por último, llama la atención que pese a lo extendido y transversal que es el consumo de TV en la Ciudad, prima una opinión negativa de los contenidos televisivos. El 52,2% evalúa negativamente los contenidos televisivos (34,2% los considera “malos” y el 18% “muy malos”), mientras que el 43,2% los evalúa como positivos (38,1% “buenos” y 5% “muy buenos”), el 4,7% “no sabe”.

Evaluación de los contenidos televisivos



Solo los evalúan favorablemente aquellos que miran principalmente programas de entretenimiento o variedades, mientras que aquellos que se inclinan por los noticieros o los programas políticos tienen una evaluación más “equilibrada”.

¿Qué leemos?

La lectura sigue siendo un hábito cotidiano de los porteños: según a la encuesta, el 77,5% de los porteños afirma haber leído al menos 1 libro en los últimos 6 meses del 2016. El 34,9% afirma leer entre 2 y 4 libros por semestre, y un 16,3% más de 5 libros.

Las mujeres dicen ser más lectoras que los hombres. Mientras el 28,9% de los hombres afirma no haber leído un libro en los últimos 6 meses, en las mujeres es solo el 17%. Asimismo, mientras el 40,2% de las mujeres dice haber leído entre 2-4 libros, solo lo ha hecho el 28,7% de los hombres.

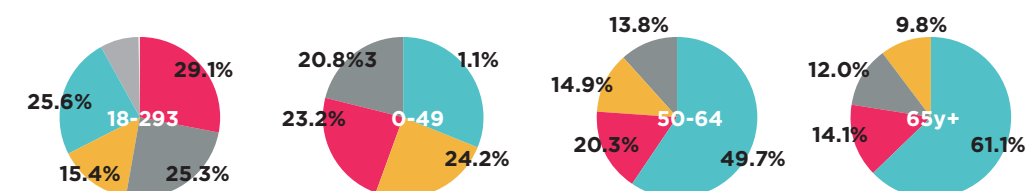
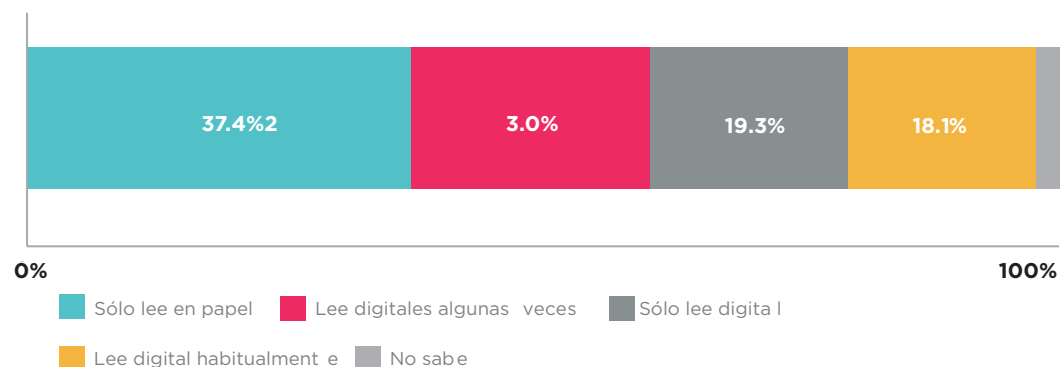
En cuanto a las variables sociodemográficas que más influyen en los hábitos de lectura, sin dudas se destaca el nivel educativo. Así, las tasas de lectura ascienden significativamente al aumentar el nivel de estudios: el 42,4% de los entrevistados con nivel educativo universitario leyó entre 2 y 4 libros, y el 21,9% más de 5 libros, el 22,1% 1 solo, y el 13,6%, no leyó ninguno. En el otro extremo, el 37,5% de los entrevistados con nivel educativo primario no leyeron ningún libro en estos 6 meses, el 31,6% leyó 1 solo, el 17,4% leyó entre 2 y 4 libros y el 13,5%, 5 libros o más.

En cuanto a los cambios en los hábitos de lectura, sin dudas se nota cada vez más el peso de los formatos digitales: 6 de cada 10 porteños leyó en formato digital al menos alguna vez durante los últimos 6 meses del año pasado.

En concreto, si bien el 37,4% de los entrevistados afirma leer sólo en formato de papel, el 23% lee a veces en digital, el 18,1% lo hace habitualmente, y el 19,3% sólo lee en digital, mientras que el 2,2% restante, afirma no saber.

El hábito de lectura digital está sin dudas más extendido entre los jóvenes: el 25,3% de los porteños de entre 18 y 29 años sólo lee en dicho formato.

Lectura en formato digital



Debe tenerse en cuenta que si bien la lectura en formato digital comienza a ganar terreno, los contenidos más habituales de lectura en este formato se concentran fundamentalmente en lectura de diarios y revistas (37,2%); material de estudio o trabajo (20,6%); y posteos de redes sociales (16,1%).

El 67,5% de los entrevistados no cuenta con un dispositivo específicamente diseñado para la lectura de libros en formato digital, como los denominados e-book.

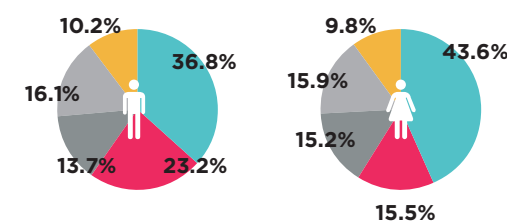
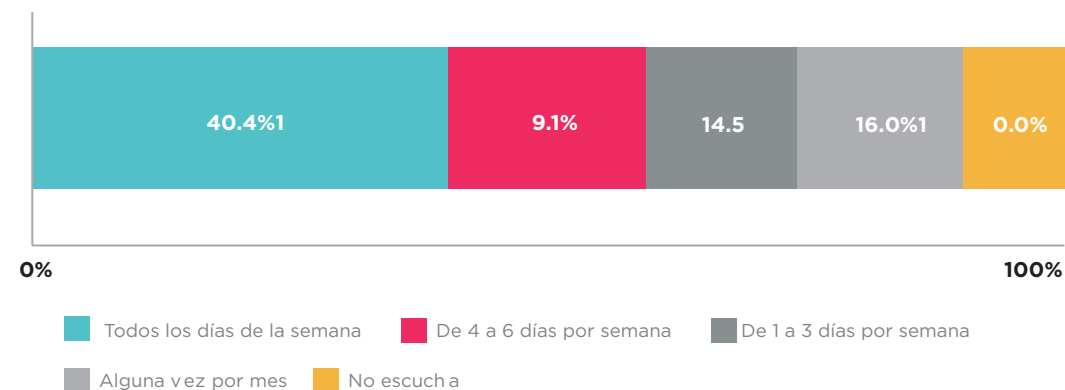
¿Qué escuchamos?

Pese a todos los cambios que han ocurrido en el mundo de las telecomunicaciones y la creciente circulación de información en la red, la radio continúa teniendo una presencia destacada en la vida cotidiana de los porteños: 9 de cada 10 porteños escuchan radio, y 4 de cada 10 lo hacen todos los días.

En lo que respecta a la frecuencia con que se escucha radio, el 40,4% lo hace toda la semana, el 19,1% entre 4 y 6 días, el 14,5% entre 1 y 3 días, el 16% alguna

vez, y el 10% no escucha.

Frecuencia con que escucha la radio



De la encuesta se desprende que las mujeres escuchan más radio que los hombres: mientras el 43,6% afirma escuchar radio toda la semana, el 36,8% de los hombres lo hace.

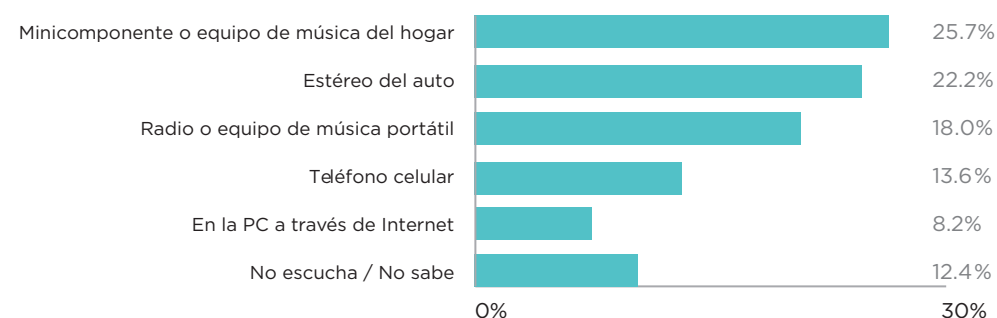
Previsiblemente, son los mayores de 65 años los que más escuchan: el 61,1% afirma hacerlo durante toda la semana, muy por encima del promedio general. Y, a la inversa, quienes menos escuchan son los de la franja etaria más activa laboralmente: sólo el 33,6% de los porteños entre 30 y 49 años dice escuchar radio toda la semana, bastante por debajo del promedio para el conjunto de la Ciudad.

En cuanto al tiempo de escucha, el 18,9% lo hace más de 4 horas diarias; el 19,9% lo hace entre 2 y 4 horas, el 25,2% entre 1 y 2 horas, el 24,6% menos de 1 hora, el restante 11,3% no escucha.

La FM sigue siendo la preferida de los porteños: el 42,2% (4 de cada 10 porteños) la elige por sobre un 29% que se inclina por la AM. Aquí también las mayores divergencias se dan en función de la edad: mientras en los mayores de 65 años la AM es la frecuencia más elegida (47,4%), la predilección de los más jóvenes por la FM es mayor al promedio para la Ciudad (52,7%).

En cuanto a los dispositivos, los porteños son en lo que hace a la radio más conservadores que lo que se evidencia en el caso de la TV. En este sentido, la mayoría de los entrevistados afirma consumir radio en dispositivos convencionales: el 25,7% lo hace en el equipo de audio del hogar, el 22,2% en el auto, el 18% en la radio portátil. Sólo el 13,6% lo hace en el celular, y el 8,2% a través de internet.

Dispositivo con que se escucha radio



Aquí también se presentan algunas divergencias importantes en función de la edad: mientras que en los jóvenes de entre 18-29 el consumo a través del celular es mayor al promedio (20,5%), en la franja de 30 a 49 años es mayor el consumo en el auto (30%), y los mayores de 65 años siguen eligiendo la tradicional radio portátil.

En cuanto a los tipos de programa, los musicales y los informativos son los más escuchados, ambos son los más consumidos por más de la mitad de los entrevistados (51,9% y 51% respectivamente).

Los musicales dominan en la franja de los 18 a los 29 años (68,8%), y los informativos hacen lo propio en los mayores de 50 años (64,5% en la franja 50-64 años, y 65,5% entre los mayores de 65).

Conclusiones

La encuesta brinda un interesante mapa del consumo de medios y los hábitos de lectura en la Ciudad que nos permite observar las diferencias entre los porteños de diversas franjas etarias y distintos niveles socioeconómicos y educativos en lo que hace a estas prácticas.

Los datos reafirman que el acceso a la TV y la radio está casi universalizado en la Ciudad, y que son hábitos que se observan con pequeños matices en todos los colectivos ya que, más allá de la incidencia de variables sociodemográficas en algunos casos puntuales, las intensidades en términos de consumo son relativamente similares. Sin embargo, llama la atención que pese a lo extendido y transversal que es el consumo de TV en la Ciudad, prima una opinión negativa de los contenidos televisivos.

Puede decirse, entonces, que la TV y la radio se erigen como uno de los pocos consumos culturales verdaderamente masificados, que prácticamente no exhiben diferencias significativas por condición socioeconómica. Sin dudas, la mínima exigencia de atención, que permite tanto integrarlos en la reproducción del hogar, como compatibilizarlos con el trabajo o el estudio, es lo que explica en gran parte esta masificación.

Sin embargo, la creciente penetración de los Smart TV y otros dispositivos a

través de los cuales se pueden consumir contenidos audiovisuales, y que se conectan –directa o indirectamente– a internet ha venido a introducir algunos matices que potencialmente podrían derivar en “brechas digitales” tanto en el plano generacional como socioeconómico en lo que hace a estos consumos.

En una Ciudad cada vez “más conectada”, la pantalla de TV cobra aún un mayor protagonismo, en cuanto su conexión a la red la convierte en un verdadero dispositivo multiuso, cuya penetración en la Ciudad es aún muy desigual.

En este escenario, se observan así divergencias en lo que respecta a las variables socioeconómicas: el Smart TV tiene más penetración entre los usuarios de mediana edad y los niveles socioeconómicos más altos, mientras que el celular (y en menor medida la Tablet) lo tienen entre los “millenials”.

Por su parte, la radio sigue muy vigente como hábito cultural de los porteños, y las modalidades de consumo que se evidencian en la encuesta muestran que conserva su perfil de un medio más “tradicional”, por lo que permanece casi incólume frente a los avances tecnológicos.

Muy distinta es la situación respecto a los hábitos de lectura. El plus de exigencia que supone la lectura frente a cualquier otro consumo cultural revela la diferencia de cantidad y calidad del tiempo disponible destinado a esta práctica cultural.

En este caso, las tasas de lectura en los sectores socioeconómicos de nivel alto en algunos casos triplican a los de nivel bajo, y las diferencias en lo que respecta a nivel educativo son muy grandes.

Debe señalarse que ésta práctica cultural tampoco ha permanecido ajena a las transformaciones que vienen de la mano de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información, aunque los datos que arroja la encuesta dan cuenta de que su impacto es más moderado que en el caso de la TV, y que su alcance está acotado a hábitos de lectura ajenos al libro.

Muchos de los cambios más importantes en la cultura no son espontáneos y aleatorios sino que comprometen al Estado. Una de las formas de analizar el compromiso de una gestión con la cultura es en el presupuesto que se le asigna. En el caso de la Ciudad vemos que en 2004, el gasto en cultura representaba el 4.11% del presupuesto total, siendo el 5.8% del gasto total en servicios sociales. Sin embargo en 2017, bajó y pasó a representar el 3.3% del presupuesto total.

2.7 Buenos Aires, ¿ciudad “hiperconectada”?

El 65,9% de los porteños navega en Internet los 7 días de la semana. El dato surge de una encuesta que realizó el Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires, en diciembre de 2016, y que ofrece una “radiografía de la conectividad” en la Ciudad, e información relevante para analizar cómo el entorno digital modifica y diversifica las prácticas y hábitos de consumo cultural en general.

Sin dudas, la cifra refuerza la percepción de que se trata de una práctica incor-

porada ya plenamente en la cotidianeidad de los porteños. Aquí tiene un fuerte impacto la cuestión etaria: mientras el 77,3% de los jóvenes de hasta 29 años navega todos los días, entre los 50 y los 59 años dicha tasa cae al 56,5%, para desplomarse a 38,5% en los mayores de 65.

Y, en lo que hace a la intensidad diaria, la encuesta arroja que el 35,8% navega menos de 1 hora, 26,6% navega entre 1 y 2 horas diarias, el 13,5% lo hace entre 3 y 4 horas, y otro 13,5% más de 4 horas al día, mientras que un 10,6% no navega. Una vez más, los jóvenes son los más conectados: el 28,9% de los entrevistados entre 18 y 29 años afirma navegar más de 4 horas diarias.

Las nuevas tecnologías de la comunicación y la información (TIC) pueden ser ya consideradas como verdaderos dispositivos culturales, de las que nos valem para pasar gran parte de nuestro tiempo.

La computadora personal, posteriormente el acceso a internet asociada a ella y más recientemente los celulares inteligentes (smartphones) y otros dispositivos, se han ido progresivamente integrando, abarcando todos los ámbitos de la vida cotidiana: trámites, entretenimiento, consumo de medios de comunicación, compras, pago de servicios, trabajo y estudio, etc.

Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)⁴², Argentina tiene el mayor porcentaje de usuarios de Internet de América Latina (69,4%), seguida de Uruguay (64,6%) y Chile (64,3%).

Mientras que la Argentina encabeza la medición de cantidad de usuarios, el país no ocupa una posición tan destacada en cuanto a cantidad de hogares conectados a Internet. De acuerdo la CEPAL, Argentina tiene aproximadamente 56% de los hogares con conexión. Esta cifra, si bien es superior a la de países como Brasil, México, Colombia o Ecuador; es inferior a la que se registra en Chile, Costa Rica y Uruguay, donde la cantidad de hogares conectados es del 60%.

Una parte fundamental de la expansión del acceso a Internet en los últimos 5 años en la región se explica por el aumento de la penetración de la banda ancha móvil, que dió un salto del 7% al 58% de la población, impulsada por una disminución del precio y por la diversidad de los servicios ofrecidos.

Si bien Argentina está en este rubro por encima del promedio regional, con una cobertura de banda ancha móvil de aproximadamente el 68% de usuarios, es superado en este caso por Brasil, Uruguay y Costa Rica, que tienen una cobertura que oscila entre el 78 y el 95%.

En este escenario de creciente penetración de la banda ancha móvil, el Smartphone o teléfono inteligente juega un papel central. Según la consultora especializada eMarketer⁴³, para fines de 2015, 1.910 millones

de personas contaban con un teléfono inteligente, lo cual implica que cerca de un cuarto de la población mundial ya tiene uno de esos dispositivos.

Y se trata de un mercado aún en crecimiento: para dicha consultora los smartphones dominarán en 2018 el mundo de los dispositivos móviles, con una penetración estimada en el 51,7% de la población mundial (2.561 millones de usuarios).

En este marco, el citado estudio de eMarketer ubica a la Argentina entre los cuatro países de América Latina ubicados en el ranking de las 25 naciones del mundo que poseen una mayor cantidad de smartphones en funcionamiento.

Argentina, con 10,8 millones de equipos, se ubica en el puesto 25 de dicho listado que encabezan China y Estados Unidos, detrás de los otros 3 países latinoamericanos del ranking: Brasil con 38,8 millones de equipos; Colombia con 14,4 millones de equipos, México con 28,7 millones. La proyección de eMarketer muestra que en 2018 habrá 17 millones de usuarios de smartphones en nuestro país.

Durante los últimos años, la telefonía móvil ha crecido de forma exponencial en detrimento de la telefonía fija como principal medio para la comunicación. Según el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), durante el primer semestre de 2017 había 64,12 millones de líneas en servicio, mientras la telefonía alcanzaba solamente 9,91 millones de líneas, en otras palabras, hay sólo 22,49 líneas de telefonía fija cada 100 habitantes mientras que existen 145,71 líneas de telefonía móvil cada 100 habitantes.⁴⁴

La Ciudad “hiperconectada”

Los datos arrojados por el estudio del CESBA muestran que 9 de cada 10 porteños tienen una computadora propia y que el 79,9% de los porteños cuenta con conexión privada a internet en su hogar. El 7,2% tiene una computadora pero usa una conexión que no es propia (como un wifi de acceso público o el ofrecido en un comercio), el 2,6% tiene computadora y no usa señal de internet, y el 10,3% no tiene computadora.

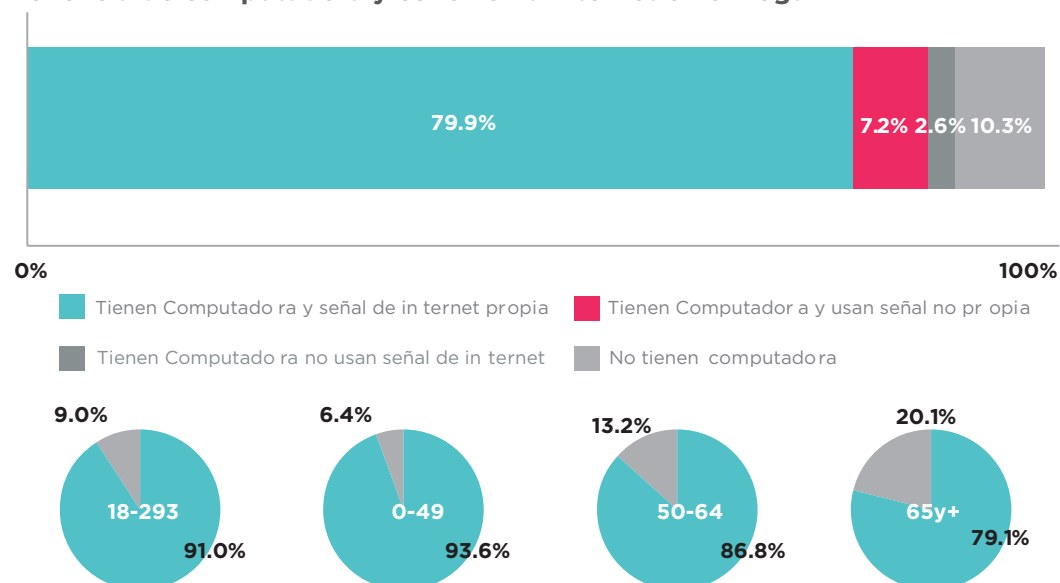
Mientras en la población de entre 16 y 29 años, y entre 30 y 49, puede hablarse de una cuasi universalización con una cobertura que alcanza el 86,7%, y el 91,4% respectivamente, a partir de los 50 años las tasas decrecen hasta alcanzar una cobertura del 76,5% en los mayores de 65 años.

⁴² CEPAL. Estado de la Banda Ancha en América Latina y el Caribe 2016.

⁴³ eMarketer – 2 Billion Consumers Worldwide to Get Smart(phones) by 2016
<https://www.emarketer.com/Article/2-Billion-Consumers-Worldwide-Smartphones-by-2016/1011694>

⁴⁴ ENACOM. Indicadores de mercado 2017.

Tenencia de computadora y conexión a internet en el hogar



En lo que respecta al uso de las herramientas informáticas, aún persisten grandes disparidades etarias. Y, al respecto, no es tanto el concepto de juventud el que permite entender los cambios, sino más bien el de “generación”.

Así, puede hablarse de “nativos digitales”, para referirse a los nacidos desde los '90, entre los que la tecnología está plenamente incorporada; y los “inmigrantes digitales”, aquellos que han ido incorporando progresivamente estas nuevas tecnologías, aunque con niveles más moderados.

Más allá de la cuestión generacional, puede decirse en relación a las diferencias norte-sur que mientras el 80,8% de los residentes en el sur de la Ciudad tienen computadora con acceso a internet en el hogar, dicha cifra alcanza al 89,5% entre los residentes de las comunas del norte de la Ciudad.

En el mismo sentido, se observan disparidades más pronunciadas en función de la capacidad de ahorro del hogar: mientras que un 95,8% de los hogares con capacidad de ahorro tienen computadora con acceso a internet en el hogar, dicho guarismo se desploma al 72,7% en los hogares que afirman no llegar a fin de mes.

Este primer dato en relación a la masividad del acceso a internet nos advierte que a priori el concepto de brecha digital, tan en boga hasta hace relativamente pocos años, tiende a perder la pertinencia de antaño, por lo menos en términos horizontales, es decir hacia dentro de las franjas etarias más jóvenes.

Claro está que en este contexto, además de la edad, un factor determinante que explica esta cuasi universalización del acceso a internet en esta franja etaria radica, por un lado, en los esfuerzos realizados desde las políticas educativas por incluir el uso de estas nuevas tecnologías en la escuela y, por el otro, en las propias transformaciones en el ámbito de la cultura joven.

De esta forma, los datos de la encuesta confirman que si bien la brecha digital entre los más jóvenes ha perdido relevancia, en otras franjas subsisten desigualdades directamente vinculadas a los niveles socioeconómicos.

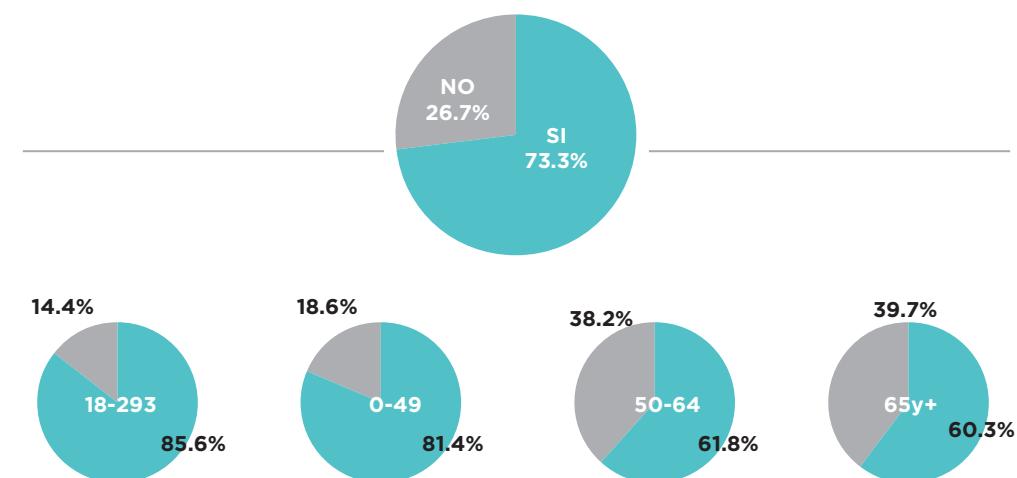
En lo que respecta a los dispositivos usados para conectarse, debe decirse que la PC continúa siendo el dispositivo más generalizado, en tanto el 89,7% de los porteños tiene una computadora en el hogar.

En cuanto a la cantidad de computadoras en el hogar, de la encuesta se desprende que el 47% de los porteños tiene una computadora; el 32,2% dos computadoras, y el 20,7% más de dos.

Aquí la variable de nivel socioeconómico que más pesa es –una vez más– la capacidad de ahorro del hogar. La tendencia es: a más capacidad de ahorro, más computadoras en el hogar. Mientras sólo el 13% de quienes afirman que no le alcanza para llegar a fin de mes tienen más de 2 computadoras, entre quienes dicen tener capacidad de ahorro, ese guarismo trepa al 30,4%.

Pese a la fuerte presencia de la ya tradicional PC, los smartphones vienen creciendo a pasos agigantados en la Ciudad: el 73,3% de los porteños ya tiene un dispositivo de este tipo, lo que duplica el promedio de penetración de teléfonos inteligentes a nivel nacional (36%). Y entre los jóvenes de 18-29 años esa cifra crece hasta alcanzar al 85,6% de los entrevistados.

Tenencia de smartphone



Las divergencias socioeconómicas tampoco son desdeñables en este caso. Mientras que el 43,3% de los primarios tiene un smartphone, entre los universitarios dicha cifra se dispara al 83,6%. Mientras que el 65,7% de los residentes en el sur cuenta con uno de estos dispositivos, entre los residentes en las comunas del norte dicho guarismo crece al 73,2%. Y, mientras el 88,3% de los residentes en hogares con capacidad de ahorro tiene un teléfono inteligente, sólo el 56,9% de los hogares que “no llegan a fin de mes” cuentan con uno.

En cuanto a la frecuencia de navegación a través de los smartphones, el 80,2% de los entrevistados navega todos los días de la semana; el 6,6% de 4 a 6 días; el 3,2% de 1 a 3 días; y el 8,7% alguna vez en la semana. Una vez más, aquí la cuestión generacional es central: el 87,7% de los jóvenes de entre 18-29 años navega todos los días con este tipo de dispositivo.

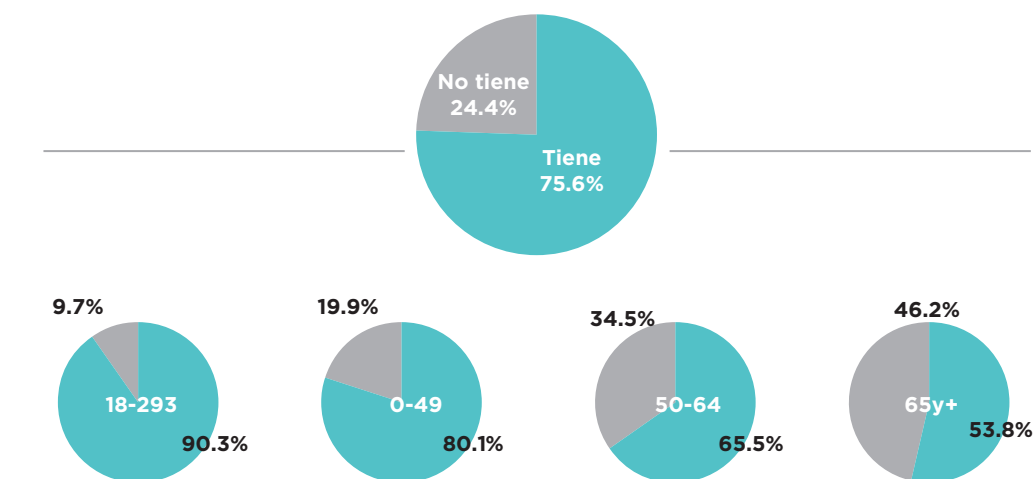
En lo que respecta a las modalidades de uso de internet⁴⁵ (en todos los dispositivos), el 45,8% afirma que la actividad principal que realiza online tiene que ver principalmente con los servicios de mensajería; el 38,8% con las redes sociales, el 26,9% con el chequeo de mails, el 20,8% con lectura diarios y revistas, el 18,5% con estudiar/trabajar, el 14,9% con series y películas, y el 13% con la música, entre las principales preferencias.

Sin embargo, estas preferencias sufren cambios significativos en función de la franja etaria que se analice. Así, en los menores de 29 años, las redes sociales alcanzan el 46,4%; en la franja entre los 30 y los 49 años, trabajar/estudiar alcanza el 22,3%; y entre los mayores de 50 años crece la importancia de los mails (33,3% en la franja 50-64, y 42% entre los mayores de 65 años).

La encuesta muestra así un generalizado uso de los servicios de mensajería y las redes sociales que, con matices, es una tendencia común en todas las franjas etarias y niveles socioeconómicos.

En lo que respecta a redes sociales, la encuesta revela que el 75,6% de los porteños tiene un perfil en redes sociales. Y que entre los jóvenes de 18-29 años esa cifra trepa al 90,3%.

Perfil en redes sociales



45 Respuesta de opciones múltiples.

Facebook sigue siendo la red social más usada, y el 49,9% de los porteños afirma tener un perfil allí. Bastante más atrás le siguen Instagram –que tuvo un vertiginoso crecimiento en el último año– con el 9,9%, Twitter (6%), y LinkedIn (3,5%), entre las preferencias principales.

Por otro lado, la encuesta muestra la importancia creciente de internet para la realización de compras y pago de servicios. Según una encuesta de la Cámara Argentina de Comercio Electrónico, el 90% de los adultos conectados, ya compró alguna vez por internet. De ese 90%, el 57% son Millennials y el 67% son mujeres. En lo que respecta al informe, surge que un 39,6% de los porteños afirma haber realizado compras online, y un 13,1% haber pagado servicios por esa vía.

En este caso, previsiblemente, la cuestión generacional también se hace sentir fuerte: entre los jóvenes de 18-29 años el 46,2% realizó compras online y el 13,1% pagó servicios; y entre los de 30-49 años el 47,1% realizó compras online y el 12,3% pagó servicios.

Reflexiones finales

En definitiva, la encuesta muestra a las claras la fuerte incidencia de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información en la vida cotidiana de los porteños, redefiniendo muchas prácticas tradicionalmente vinculadas a otros medios, como la de informarse. Es en este sentido que puede hablarse de un nuevo modo de comprender e interpretar la cultura, y por qué no, de una nueva modalidad de uso del tiempo.

La encuesta del CESBA incluyó una parte cualitativa, con dos preguntas finales que tenían por objeto indagar en las percepciones de los porteños en relación al impacto de internet en la vida cotidiana.

Al respecto, puede decirse que, en términos generales, los porteños mantienen una posición más bien favorable a lo que Internet tiene para ofrecer en la vida cotidiana. Se resaltan, en este sentido, el acceso simple y veloz a diversas fuentes de información, y las nuevas formas de entablar vínculos interpersonales con la mediación de las tecnologías digitales, tal como lo demuestra la alta influencia de Facebook.

Sin embargo, aún así, existe una marcada preocupación por los impactos negativos que pueda tener en las interacciones cara a cara y en los vínculos interpersonales no mediados por la tecnología. Se señala que la gente habla menos entre sí y que se corre el riesgo de aislarse de la realidad. Por otro lado se indican los riesgos que Internet trae para los menores y la expansión de nuevas formas de violencia simbólica amparada por el anonimato de Internet.

En definitiva, si bien la encuesta habla sobre todo de que, en lo que respecta al mundo digital, vivimos en una Ciudad “hiperconectada”, una pregunta se impone: ¿vivimos hoy entonces más integrados? ¿o estamos cada vez más aislados socialmente? Y, vinculado a ello, ¿qué efectos tiene la masificación de las nuevas tecnologías en la imprescindible vida en comunidad? Por momentos, es preciso

detenerse y reflexionar acerca del tiempo en que uno tenía para aburrirse (y por ende, para promover la creatividad) y que la tecnología vino a suplir. La tecnología debiera ser un medio del que podamos hacer uso de los beneficios que ofrece, más que un fin en sí mismo.

2.8 Percepciones, prejuicios e imaginarios sociales respecto a las modalidades de protesta social

De Cutral Có y Plaza Huincul (Neuquén) al Obelisco Porteño. De la Ruta Nacional 22 a la transitada Avenida 9 de Julio. De 1996 a 2017, el piquete o corte -total o parcial- de una ruta o arteria de circulación vehicular se ha convertido sin dudas en una de las principales modalidades de protesta social.

Lógicamente, se trata de una metodología que ha sufrido importantes transformaciones desde aquel 20 de junio de 1996 en el que, impulsados por casi 5 mil desocupados tras la privatización de YPF, varias localidades neuquinas se sumaron a lo que constituyó una verdadera “pueblada” en reclamo de fuentes de trabajo.

Desde entonces, el “corte de ruta” se ha ido generalizando, desbordando así su carácter primigenio como emergente social de las políticas económicas de la década del ‘90 y, en particular, como forma de expresión del movimiento de desocupados.

Sin embargo, más allá de las transformaciones y adaptaciones, la fuerza de este tipo de protesta sigue siendo la misma: la visibilidad que la interrupción de la libre circulación de vehículos y personas genera de cara a las autoridades.

Al igual que en el pasado fue la huelga, los cortes y piquetes son un obstáculo para los intercambios productivos, en tanto impiden el libre tránsito de mercancías y trabajadores. Y precisamente allí reside no solo su propia fortaleza como método de protesta sino también su propia debilidad, objeto fundamental de las críticas públicas.

En este marco, los cortes y piquetes se han impuesto como parte del paisaje habitual de la Ciudad de Buenos Aires y del conurbano. De un lado, los manifestantes sobre el asfalto, cortando el tránsito, y los policías que custodian. Del otro, atrapados por el corte, una larga fila de autos, colectivos y camiones que buscan desesperadamente una salida del laberinto.

Según del lado de los piquetes que uno se encuentre, se hablará entonces de los piqueteros en tanto “víctimas” de alguna injusticia, o en términos de victimarios que cometen un delito.

Los piquetes en la Ciudad: cantidad y naturaleza de los reclamos

De acuerdo al relevamiento que desde hace varios años viene realizando la consultora “Diagnóstico Político”, en marzo de 2017 se registraron 518 piquetes en todo el país, acumulando un total de 952 cortes en el primer trimestre del año.

La Ciudad de Buenos Aires es, después del territorio bonaerense, la jurisdicción del país que más protestas de este tipo registró durante marzo, con 120 cortes de calles y avenidas relevados (contra 127 en provincia). Ello implicó un aumento mayor al 100% en relación al mes de febrero, en el que sólo se contabilizaron 14 piquetes en la Ciudad.

Si bien los especialistas señalan que el mes de marzo es –junto a diciembre- uno de los meses más conflictivos del año, en gran medida debido a la cercanía de las negociaciones paritarias, coinciden en que la elevada conflictividad social no es novedosa y la cantidad de cortes viene manteniéndose relativamente estable durante los últimos 3 años, superando en todos los casos los 6.200 cortes durante el año en todo el país.

Según la base de datos de la consultora, desde enero de 2009 a marzo de 2017, se registraron un total de 5.470 piquetes en la Ciudad de Buenos Aires (644 en 2016), cifras solo superadas por los 6.334 registrados en la provincia de Buenos Aires en el mismo período (1.190 en 2016). Es decir, una frecuencia de casi 2 piquetes por día en la Ciudad de Buenos Aires.

Ahora bien, ¿qué actores sociales están detrás de los piquetes hoy?

En cuanto a los actores protagonistas de las protestas durante el mes de marzo de este año, los datos revelados por “Diagnóstico Político” dan cuenta de que los trabajadores estatales (144 casos, 28% del total) tuvieron una notable escalada al primer lugar en el ranking, seguidos de cerca por las organizaciones sociales (115 casos, 22% del total), que también experimentaron un fuerte crecimiento. Los vecinos autoconvocados (70 casos, 14%), en tanto, cayeron del primer al tercer puesto. Luego se ubicaron: los desocupados y cesanteados (59 casos, 11%), las fuerzas político-partidarias (56 casos, 11%) y los trabajadores privados (46 casos, 9%).

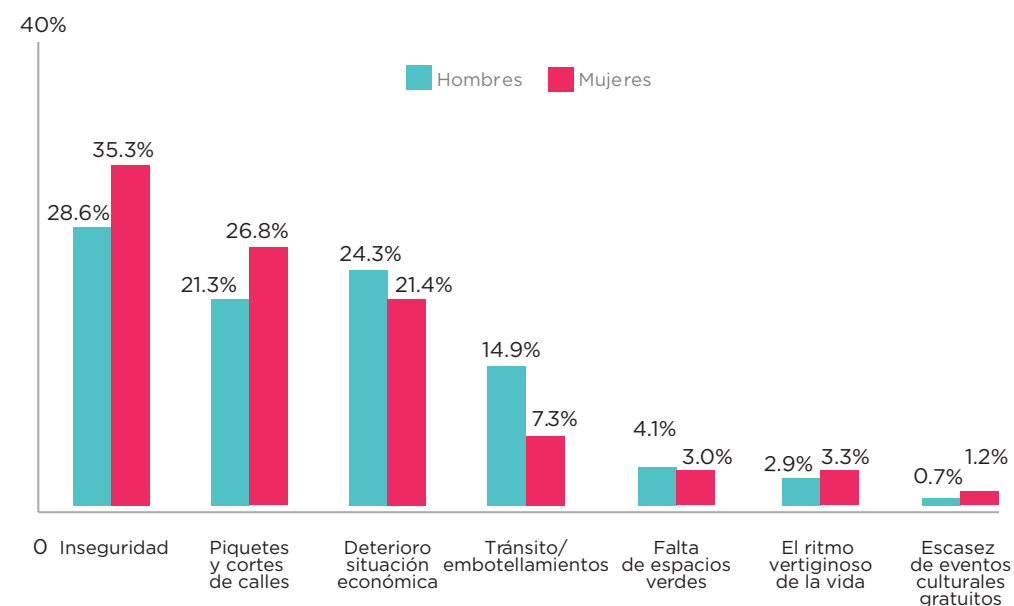
Los porteños y su percepción de los piquetes

En marzo de 2017 el CESBA realizó una encuesta sobre “Convivencia Ciudadana” en la Ciudad de Buenos Aires que, en base a una muestra de 2.200 casos, procura indagar sobre los valores e imaginarios de los habitantes de la ciudad en relación al “otro”.

En este marco, el trabajo da cuentas de las percepciones que los porteños tienen en relación a los piquetes: la influencia que éstos tienen en el estado de ánimo, los niveles de acuerdo/desacuerdo con la metodología de protesta, los grados de justificación de los mismos, entre otros aspectos del fenómeno.

En primer lugar, de la encuesta se desprende que los cortes y piquetes tienen un fuerte impacto en el estado de ánimo de los porteños. Así, un 24,3% de los entrevistados señala que es el factor que más incide en ese plano, siendo superado solo por la inseguridad (32,2%), pero superando incluso al deterioro de la situación económica (22,8%).

Situación que le afecta negativamente en el estado de ánimo



Debe señalarse que este impacto es sensiblemente mayor al promedio en la franja etaria de los 50 a los 64 años, en el que los cortes y piquetes son el principal factor que incide en el estado de ánimo (34,7%).

Por ello, no sorprende que un 68,8% de los encuestados valore negativamente los piquetes: un 39,5% señala estar “en desacuerdo”, y un 29,3% “muy en desacuerdo” con los mismos.

Los jóvenes manifiestan mayores niveles de acuerdo en relación a los piquetes que el resto de la población. Mientras sólo el 18,6% de los porteños de la franja entre 50-64 años, y el 29,4% de los de la franja 30-49 años manifiesta su acuerdo con esta modalidad de protesta, el 43,1% de los jóvenes de hasta 29 años hace lo propio.

Igualmente, las mayores diferencias se registran sin dudas en los cruces con variables de condición socioeconómica.

Así, mientras sólo el 17,9% de los que viven en hogares con capacidad de ahorro manifiesta su acuerdo con los piquetes, el 44,1% de los que reconocen vivir en hogares que “no llegan a fin de mes” lo hacen.

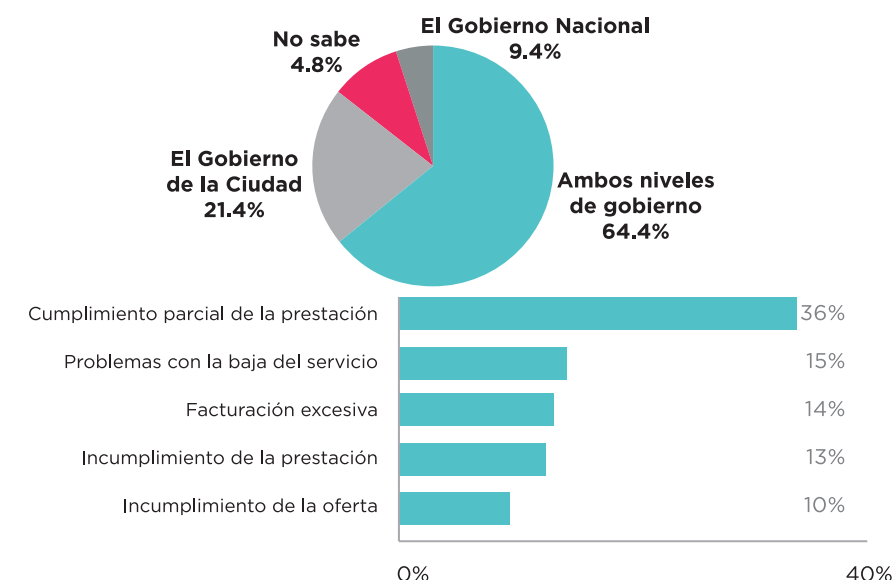
En el mismo sentido, mientras sólo el 25% de los habitantes en las comunas de la zona norte de la ciudad señalan estar de acuerdo con los piquetes, el nivel de acuerdo entre los residentes en la zona sur de la Ciudad crece hasta alcanzar el 37%.

Asimismo, cuando se indaga en el grado de justificación de los piquetes según el tipo de reclamo subyacente, aparecen algunas contradicciones y prejuicios sobre el tema, a menudo condicionados por variables socioeconómicas.

Mientras que sólo el 13,8% de los entrevistados considera que los piquetes en ge-

neral “están justificados”, el 40,8% cree que lo están cuando se trata de piquetes “de vecinos” por cortes de luz o hechos de inseguridad, cifra que se desploma al 16,4% cuando se trata de protestas protagonizadas por “organizaciones sociales” en reclamo de subsidios o planes sociales.

Grado de justificación de los piquetes



El abordaje de la protesta social en el mundo

La piquetes no son un invento argentino, sino un fenómeno que hunde sus raíces en las huelgas en Francia, Inglaterra, Italia y Alemania durante el apogeo del movimiento obrero europeo, y que surge como un método de coacción en las entradas de las fábricas contra quienes no deseaban participar de una medida de fuerza.

En este marco, debe decirse que la cantidad de piquetes y las características y modalidades de las protestas en cada país, así como su abordaje por parte de las autoridades estatales, no puede analizarse sin tomar en consideración el nivel de conflictividad de la sociedad.

Ello no es menor, ya que vivimos en un país con un grado de conflictividad social elevado, en el que tras los sucesos de diciembre de 2001, el punto más alto de la crisis de representación de los partidos políticos tradicionales y de la desafección ciudadana, la manifestación callejera parece haberse impuesto como la modalidad de protesta dominante.

Y, por su carácter de capital política y administrativa del país, sede de las máximas autoridades de los tres poderes del Estado, ello repercute en cantidad y frecuencia de las protestas sociales en la Ciudad.

De esta forma, la naturaleza y dinámica de las protestas sociales no es la misma

en Latinoamérica, que en Europa. Tampoco son asimilables en lo que respecta a las principales demandas que operan como factores movilizantes, que van desde lo político, a lo social, y lo económico, o bien una combinación de todas ellas.

Así, por ejemplo, en los últimos años primaron en Europa las protestas y movilizaciones de índole más bien política, con un importante ciclo de protestas anti-globalización, que varios años antes habían hecho eclosión en Seattle (Estados Unidos).

En cuanto a las modalidades de intervención, debe decirse que en ciudades como Ámsterdam y países como Estados Unidos, está establecida la obligatoriedad tanto de contar con una autorización gubernamental para la realización de una marcha o protesta, como de coordinar con las autoridades y fuerzas de seguridad el cuándo, dónde, y cómo se realiza.

De esta forma, con este mecanismo institucional ya incorporado a la “cultura” de la protesta, la intervención de la fuerza pública es el último recurso, siempre ante el riesgo de un desborde violento.

En lo que respecta a las fuerzas de seguridad, se destaca el caso de Francia, que cuenta con una división policial específica, denominada “Compañías Republicanas de Seguridad (CRS)”. Dotados de equipamiento específico de última generación, esta fuerza integrada por más de 13 mil efectivos suele desplegarse con suma rapidez con la finalidad de disuadir la protesta, aunque también es cierto que ha sido objeto de fuertes críticas por la utilización de la fuerza contra las manifestantes.

En este marco, lo que singulariza el caso argentino es quizás la frecuencia de la protesta callejera que, como se desprende de la cantidad de piquetes relevados durante 2016, se registra en el AMBA con una frecuencia que va de los 2 piquetes diarios en la Ciudad a los más de 3 en provincia. Un volumen de protestas sólo comparable a las registradas en Brasil en los últimos dos años, y a las de la Ciudad de México.

Los piquetes, más allá de las antinomias y soluciones simplistas

Siempre es difícil compatibilizar demandas ciudadanas, más aún cuando estas resultan contradictorias entre sí. Quienes protestan a través de un corte y piquete –sea por la razón que sea– consideran que su reclamo es legítimo y, en la búsqueda de la visibilidad de sus demandas, entran a menudo en contradicción con los derechos y las demandas de otros colectivos de ciudadanos.

Reducir el debate sólo a la dialéctica represión versus diálogo, o derecho a la protesta versus derecho a la libre circulación de las personas, nos conducirá a falsas soluciones.

Mientras haya pobreza, falta de empleo, inseguridad, o recurrentes cortes de luz por la falta de inversiones en infraestructura, habrá cortes y piquetes de vecinos y ciudadanos.

Sin dejar de insistir en la necesidad de que los derechos de algunos ciudadanos

no colisionen con los derechos del resto de la comunidad, es necesario entonces trabajar en las causas subyacentes detrás de los reclamos, y que en la mayoría de los casos, aluden a problemáticas estructurales que permanecen incólumes desde hace años.

2.9 Donar órganos: un acto solidario

Desde hace 19 años, el 30 de mayo se celebra el Día Nacional de la Donación de Órganos en conmemoración al nacimiento de Dante Rezza, hijo de María Obaya, la primera mujer trasplantada hepática en un hospital público argentino, el Hospital Dr. Cosme Argerich. En dicha fecha, cada año, se organizan diferentes campañas de difusión destinadas a los diversos sectores de la comunidad con el objetivo de dejar en evidencia los beneficios de la donación de órganos y promover la actitud propositiva de donar.

La donación de órganos implica, en muchos de los casos, la posibilidad de salvar las distancias entre la vida y la muerte, mediante el reemplazo de un órgano enfermo por otro sano. En otros casos, significa una mejora sustancial de la calidad de vida. Es un acto de solidaridad y entrega, que parte de pensarnos como una comunidad a la que podemos aportar y generar una cadena altruista. La donación de órganos es un compromiso con el de al lado, posible gracias a los innovadores avances de la medicina.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) publicó en el 2010 los principios rectores sobre el trasplante de células, tejidos y órganos humanos⁴⁶, en donde se detalla el marco en el cual se debería realizar esta importante práctica médica. Entre los principios se señala la necesidad de obtener el consentimiento exigido por ley para realizar cualquier tipo de donación. Por otro lado, menciona como fundamental que los donantes vivos sean informados de los riesgos, beneficios y consecuencias probables de la donación de una manera completa y comprensible y que, a su vez, ser legalmente competentes y capaces de sopesar la información y actuar voluntariamente, libres de toda coacción o influencia indebida.

En el planteo también se establece la gratuidad de la donación, sin ningún pago monetario ni otra recompensa de valor monetario. En ese sentido, la compra, o la oferta de compra se encuentra prohibida. Sin dudas, y uno de los principios centrales, es que la asignación de órganos, células y tejidos deberá regirse por criterios clínicos y normas éticas, y no atendiendo a consideraciones económicas o de otra índole. Las reglas de asignación son (y deben ser) definidas por comités debidamente constituidos, equitativas, justificadas externamente y transparentes.

Donación de órganos en el mundo

En el mundo, cada año se realizan más de 100.000 trasplantes de órganos y 250.000 personas se encuentran a la espera de un trasplante⁴⁷, lo que demuestra

46 OMS. Principios rectores sobre el trasplante de órganos, células y tejidos. Disponible en http://www.who.int/transplantation/Guiding_PrinciplesTransplantation_WHA63.22sp.pdf?ua=1

47 INCUCAI. Situación Global: Conferencia de Madrid y III World Global Consultation on Organ Trans-

la importancia de poner en agenda este tema.

La cantidad de donaciones en los diferentes países es muy dispar. Estados Unidos, por ejemplo, tiene una media de 26 donantes por millón de habitantes, mientras que en Europa el promedio ronda los 20⁴⁸. España es un modelo en este tipo de políticas, un ejemplo a seguir por el resto de los países: tiene el récord de 43,4⁴⁹ donantes de órganos por millón de habitantes. Allí se realizaron, en el 2016, 4.818 trasplantes según la Organización Nacional de Trasplante española (ONT).

Uno de los motivos de su superioridad en esta temática es que los médicos de terapia intensiva tienen la capacidad de gestionar la inmediata donación al momento de la muerte del paciente, y el hecho de que han comenzado a considerar como donantes de órganos a los mayores de 65 años, éstos representan un 10% de las donaciones del país. Según la ONT otro de los motivos del éxito de España es que la donación de órganos se ha vuelto una rutina, los médicos en terapias intensivas, al momento de atención a pacientes que están en el final de sus vidas, conversan sobre la posibilidad de la donación de órganos.

Países como Portugal y Croacia han desarrollado en los últimos años, políticas para generar un impacto positivo en la donación de órganos, es decir, aumentar la cantidad de donantes y difundir y concientizar sobre los beneficios que ésta conlleva. En definitiva, la transferencia de saberes y de desarrollo sobre esta temática resulta fundamental para motivar y potenciar su crecimiento a nivel mundial, trabajando en red con las instituciones a nivel país, y a su vez, articulando entre los países⁵⁰.

Croacia ha recibido financiamiento por parte de la Unión Europea con el objetivo de asesorar al país en pos de esta meta, de esta forma Croacia trabajará en la formación profesional de los médicos y en la concientización de la sociedad y de la medicina sobre la importancia de la donación.

En el campo científico mundial se están empezando a desarrollar nuevas tecnologías para colaborar con el avance de la medicina. En China, por ejemplo, hay una creciente necesidad de dentistas para realizar implantes pero una baja cantidad de profesionales para hacerlos. Como solución a esta problemática han empezado a crear robots dentistas capacitados para desarrollar implantes de dientes, los cuales están hechos con impresoras 3D. Este caso nos invita a reflexionar acerca de la importancia de considerar a la tecnología como un aliado en el desarrollo de soluciones médicas paliativas, para intentar resolver el problema desde otro lado. De ninguna forma esto implica quitarle la responsabilidad al Estado o dejar de reconocer la necesidad de ser solidarios y donar sangre u órganos, pero sí puede funcionar como ayuda mientras se espera un trasplante o una transfusión.

plantation. Disponible en <http://www.incucai.gov.ar/index.php/institucional/integracion-regional/situacion-global#-conferencia-de-madrid-y-third-who-global-consultation-on-organ-transplantation>

48 Ibidem

49 <http://www.elmundo.es/salud/2017/01/11/58761672e2704ec8688b45c6.html>

50 INCUCAI. Op. cit.

La impresora 3D es una gran herramienta contemporánea que también sirve para crear audífonos personalizados en el caso de la hipoacusia o prótesis. Este recurso se torna fundamental ya que reduce costos y tiempo de espera, lo que en cuestiones médicas puede significar una mejora integral en la calidad de vida de las personas.

También podemos observar el impacto de la impresora 3D en Israel, donde se está trabajando para desarrollar impresoras de células madres, y así también avanzar en la potencial impresión de órganos y tejidos.⁵¹

Un caso inspirador es el de Gino Tubaro, un argentino de 21 años, que ha creado el emprendimiento Atomic Lab, una organización no gubernamental sin fines de lucro cuyo objetivo es utilizar las nuevas tecnologías en pos de mejorar la salud de las personas. Esta empresa se dedica a la creación de manos y brazos mecánicos 3D (impresas con un derivado del maíz (PLA), que no genera picazón ni molestia) para ser donados a quien lo solicite.

Este tipo de avances, si bien son aún embrionarios, nos permiten considerarlos como posibles realidades, y ya no tan solo como mera ciencia ficción.

Historia de la donación de órganos en Argentina

En el año 1977 mediante la Ley 21.541 se creó el Centro Único Coordinador de Ablación e Implante (CUCAI). El CUCAI comenzó a funcionar en 1978 como el organismo de procuración nacional a cargo de la normatización de la actividad. En 1986 se modificó la Ley 21.541, con la sanción de la Ley 23.464, mientras que el 10 de enero de 1988 se realizó el primer trasplante hepático en el Hospital Italiano de Buenos Aires: la paciente era uruguaya y tenía tan solo 19 años de edad.

Con la sanción de la Ley 23.885 en 1990, el CUCAI se convirtió en el actual Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante (INCUCAI), pasando a ser un organismo descentralizado con autarquía, conservando su dependencia del Ministerio de Salud de la Nación.

En 1993 se aprobó la Ley 24.193 de Trasplante de Órganos, normativa que rige en la actualidad con las modificaciones incorporadas por la Ley 26.066: aprobada en 2005, incorporó la figura del donante presunto para las donaciones de órganos. La normativa entró en vigencia en el 2006 y establece que toda persona mayor de 18 años es considerada donante con excepción de quienes manifiesten su voluntad de no hacerlo.⁵²

Sin embargo, a la hora de donar, influye mucho la decisión de los familiares. En relación a esto, existe el Registro Nacional de Expresiones de Voluntad para la Donación en el cual se puede dejar constancia expresa de la voluntad de cada uno, para ratificar la decisión y desincentivar la decisión negativa de los familiares.

51 <http://www.cromo.com.uy/empresas-israelies-desarrollan-impresora-3d-celulas-madre-n915698>

52 <http://www.incucai.gov.ar/index.php/institucional/legislacion#leyes-y-decretos>

Actualmente, existen 149 centros de trasplante de órganos y más de 600 de tejidos y células habilitados a lo largo del país, coordinados y fiscalizados por el INCUCAI.

Para poder donar órganos, se determinó que la persona debe morir en la terapia intensiva de un hospital para poder mantener el cuerpo artificialmente hasta el momento de la extracción. En el caso de los tejidos, no es necesario que la muerte se produzca en una terapia intensiva.

Hay una lista de espera única en todo el país para cada tipo de órgano, controlada y fiscalizada por el INCUCAI. La asignación de órganos y tejidos se hace en base a criterios médicos objetivos a través de un sistema informático denominado SINTRA. Se tienen en cuenta por ejemplo: la urgencia según la gravedad del paciente, la compatibilidad entre donante y receptor, la oportunidad del trasplante y la antigüedad en lista de espera. Este sistema asegura la equidad y transparencia en la distribución. Según el órgano, puede conservarse de 4 a 36 horas hasta su implante, lo que denota la necesidad de contar con información pertinente para estar más preparados al momento de tener que tomar la decisión y así agilizar los tiempos.

En nuestro país, los órganos que pueden ser trasplantados son el riñón, el corazón, el hígado, el pulmón, el páncreas y el intestino y dentro de los tejidos: lo que es córneas, piel, huesos y válvulas cardíacas. Asimismo, se pueden trasplantar células (de médula ósea o de sangre periférica) estando vivos. La donación de órganos en vida solo se realiza en el caso de los riñones e hígados.

Durante el 2016, cada cinco horas una persona recibió un trasplante en Argentina: 1.694 personas recibieron un trasplante de órganos y se hicieron 938 trasplantes de córneas. La tasa de trasplante fue de 38,86 por millón de habitantes. Por otro lado, hay aproximadamente 7.880 personas que esperan un trasplante de órganos y 3.038, de córneas en Argentina.

Una agenda solidaria para dar el “sí”

Una de las campañas más exitosas, por lo menos en los últimos años, fue la realizada durante las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO) del 13 de agosto (2017). Una jornada en la cual alrededor de 12 mil personas expresaron su voluntad de donar órganos.

La propuesta solidaria que permitió que los mayores de edad puedan completar actas de donación, se extendió en 15 provincias, en 376 mesas en escuelas, instaladas por el INCUCAI. Si bien autoridades en materia de solidaridad, como Juan Carr de Red Solidaria, se habían puesto el objetivo de 4.000 donantes nuevos, ese umbral se logró superar ampliamente. En la Ciudad, funcionaron mesas en 60 escuelas donde se confeccionaron 1.500 actas.

Donación de órganos en CABA

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, la institución que trabaja sobre esta temática es el Instituto de Trasplante de la Ciudad de Buenos Aires, creado en

2009 mediante la ley 3.294 y que depende del Ministerio de Salud del Gobierno de la Ciudad. Su función es regular, promocionar, facilitar y coordinar toda la actividad referente a la donación y el trasplante de órganos y tejidos, garantizando todas las exigencias y requisitos que establece la ley vigente. El presupuesto total destinado a dicho instituto, en 2017, fue de \$17.846.852.

Desde 2006 la cantidad de donaciones en la Ciudad por año fue, en promedio, 77, siendo el 2012 el año con mayor cantidad de donaciones (94) y la más baja en 2005 (57).⁵³

Durante el 2016 la Ciudad tuvo 79 donantes de órganos, muy por encima de la media nacional (21,45) y, a su vez, la tasa de donación más alta del país: 26 donantes por millón de habitantes. El total de donaciones a nivel país, ese año, fue 515, lo que implica que la Ciudad de Buenos Aires fue responsable de un 15,33% de los trasplantes, el segundo porcentaje del país, luego de la Provincia de Buenos Aires (31,65%), seguido, en tercer lugar, por la ciudad de Santa Fe con 52 donaciones, que representaron un 10,10%. provincias como Catamarca, Chaco o Santa Cruz no han tenido ningún donante en dicho año ⁵⁴. En el mes de junio de 2017, CABA alcanzó un récord histórico de donación ya que se registraron 15 donantes de órganos en tan solo un mes.

Por otro lado, la cantidad de pacientes trasplantados en todo el país fue 1.694, distribuidos a lo largo de las provincias. En primer lugar, según su lugar de residencia, se encuentra la Provincia de Buenos Aires con 480, seguido por la Ciudad de Buenos Aires con 173 y luego Santa Fe con 107.⁵⁵

En lo que va del 2017, en la Ciudad se hicieron 327 trasplantes de órganos y 795 trasplantes de tejidos. De los 327 trasplantes de órganos: el 41% fueron de riñón, el 28% de hígado, el 13% de corazón, el 5% de pulmón y el resto, fueron otros órganos y combinados.⁵⁶

La Argentina tiene desde el 2015 una Ley nacional, la 26.928 sobre la Protección Integral de las Personas Trasplantadas, que establece una serie de beneficios para personas trasplantadas y en lista de espera, a la cual la Ciudad adhirió en abril del 2017. Con esta reglamentación, Argentina se convirtió en el primer país del mundo en contar con una ley que reconoce derechos y necesidades específicas de las personas que han recibido o están a la espera de un trasplante.⁵⁷

Entre estos beneficios, las personas trasplantadas o en lista de espera inscriptos en el Sistema Nacional de Información de Procuración y Trasplante de la República Argentina (SINTRA) pueden recibir una credencial que les garantice su

53 Instituto del Trasplante. GCBA. Estadísticas (Boletín N°3) <http://www.buenosaires.gob.ar/salud/instituto-de-trasplante/estadisticas>

54 INCUCAI. Memoria 2016. Procuración y trasplante de órganos, células y tejidos en Argentina. Disponible en http://www.incucal.gov.ar/files/docs-incucal/Materiales/informes-estadisticos/memoria_2016.pdf

55 Ibidem

56 <http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/record-de-donantes-en-la-ciudad-de-buenos-aires>

57 Instituto de Trasplante. Op. cit.

protección integral. Este certificado, con una vigencia de tres años, les otorga la gratuidad de pasajes en micros de corta, media y larga distancia y la posibilidad de recibir una asignación mensual no contributiva. A su vez, les permite a las personas trasplantadas la total cobertura de medicamentos, diagnósticos y estudios médicos relacionados con su salud integral. Durante el 2016 se otorgaron 950 credenciales en la Ciudad, según datos del Instituto de Trasplante de la Ciudad de Buenos Aires. Sin dudas, adoptar este tipo de medidas positivas colabora como respaldo institucional.

Donación de sangre

“La sangre es un recurso vital e irremplazable. La ciencia aún no ha podido elaborar sangre artificial. Nuestro organismo es el único capaz de producirla y nuestro corazón el único capaz de ofrecerla”⁵⁸

Cada año, la Organización Mundial de la Salud, de la mano de la Organización Panamericana de Salud, celebra el 14 de junio el Día Mundial del Donante de Sangre, con el objetivo de concientizar a la población sobre los beneficios de la donación y la necesidad de sostener en el tiempo un compromiso de donación permanente, para así tener más reservas.⁵⁹

Según la Ley de Sangre vigente en nuestro país (22990)⁶⁰ establece que la donación de sangre, tal como la de órganos y tejidos, es un acto desinteresado y voluntario, que no debe regirse por cuestiones monetarias ni por ningún tipo de obligación. En ese sentido, los donantes deben firmar un consentimiento y sus datos son de carácter confidencial. La donación de sangre es un acto altruista, que contribuye a la mejora de la salud de quien la recibe, incluso en casos particulares, puede salvarle la vida.

La sangre es un recurso escaso, que solo el humano puede fabricar y no puede producirse en laboratorios, por eso la donación -única fuente para conseguirlas- es tan importante. Donar sangre es rápido, fácil y seguro, ya que cualquiera que pese más de 50 kg, tenga más de 18 años y sea saludable puede hacerlo. La bolsa de donación de sangre colecta 450 cc. en el transcurso de, aproximadamente, media hora. Dicha una cantidad que no resulta perjudicial para el organismo ni para la salud, de hecho, en pocos días, el cuerpo puede regenerarla fácilmente. Se estima que 9 de cada 10 personas necesitarán de la donación de sangre en algún momento de su vida.

Sin dudas el Estado posee un rol fundamental a la hora de concientizar y fomentar la donación tanto de órganos y tejidos como de sangre, pero las ONGs, fundaciones, empresas y los ámbitos educativos también deben ser concebidos como actores centrales frente a esta temática. Un ejemplo de esto es la Fundación Continuar Vida la cual realiza colectas de sangre solidarias para contribuir con

58 <http://www.buenosaires.gob.ar/salud/programasdesalud/donacion-voluntaria-de-sangre>

59 http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=13125%3Aworld-blood-donor-day-2017&catid=8699%3Awbdd&Itemid=42357&lang=es

60 <http://www.hemobaires.org.ar/requisitos.php>

las reservas del banco de Sangre de nuestro país y a su vez, posee en su página web información pertinente sobre la donación de órganos.

En nuestro país desde el año 2008 existe un Registro Nacional de Organismos y Empresas Amigas de la Donación y Habitual de Sangre⁶¹; pertenecer a dicho registro conlleva muchos beneficios para las empresas, desarrollando su carácter solidario y saludable, y fomentando la transmisión de contenidos que son de vital importancia. Las empresas tienen diversas formas de participar del Registro: haciendo colectas de sangre, promoviendo la concientización sobre los beneficios de la donación de órganos y tejidos.

La donación de órganos es un tema central en la mejora de la calidad de vida, por son tan importantes las campañas de difusión para desterrar mitos y prejuicios y fortalecer la convicción de que donar órganos salva vidas. La medicina evolucionó, hoy en día tenemos la posibilidad de transmitir esperanza a quien está en una situación de desventaja, y eso está al alcance de todos. El Estado debería trabajar por más y mejores políticas de comunicación y priorizar este tema en las campañas de bien público, porque en definitiva, todos podemos llegar a necesitar en algún momento de la ayuda del de al lado o convertirnos en agentes que toman la decisión de contribuir de forma positiva.

2.10. Las villas en la Ciudad de Buenos Aires

En la Ciudad de Buenos Aires, según el último Censo de Población, Hogares y Vivienda (2010), 70.317 hogares porteños viven bajo alguna condición de vulnerabilidad habitacional⁶². Fuentes alternativas⁶³ señalan que, aproximadamente, existen más de 650.000 habitantes de la Ciudad en dicha situación, es decir, casi un cuarto de los porteños viven en situación de emergencia habitacional. Ellos son pobladores de villas y asentamientos, ocupantes de casas y edificios, inquilinos de hoteles, pensiones e inquilinatos, residentes de viviendas construidas por el Estado e incluso inquilinos formales que viven en situación de vulnerabilidad, todos ellos sin acceso a una vivienda digna.

Este escenario de déficit habitacional se despliega en la ciudad más rica del país (concentrando el 23,6% del PBI argentino y triplicando el promedio nacional), por lo que el diseño e implementación de políticas públicas destinadas a atender integralmente esta problemática es algo que se configura como fundamental para cumplimentar con lo establecido por el artículo 17 y 31 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

61 <http://www.msal.gob.ar/disahe/images/stories/pdf/informacion-para-instituciones-socialmente-responsables.pdf>

62 CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. (2013). Diagnóstico Socio-Habitacional de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: GCBA

63 ZAPATA, M. C. (2013). El programa de autogestión para la vivienda: el ciclo de vida de una política habitacional habilitante a la participación social y del derecho al hábitat y a la ciudad. Documento de Trabajo n°36. 1a ed. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Instituto de Investigaciones Gino Germani - UBA. ISBN 978-950-29-1415-2. En línea: <http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/textos/documentos/dji36.pdf>

En este sentido, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires cuenta con diversos organismos públicos (ministerios, secretarías, subsecretarías y organismos autárquicos) encargados de dar alguna respuesta en materia de vivienda y hábitat. Estos organismos se orientaron –en los últimos años– a la ejecución de políticas habitacionales inscriptas en cinco lineamientos prioritarios:

1) La generación de soluciones habitacionales definitivas mediante créditos otorgados por el Banco Ciudad con fondos derivados del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC).

2) La producción de viviendas sociales por parte del IVC, mediante licitación empresarial.

3) El mejoramiento del parque habitacional construido con financiamiento público en estado de deterioro.

4) El mejoramiento del espacio público, infraestructura urbana y servicios de villas, asentamientos y conjuntos habitacionales, junto con el impulso de algunas acciones puntuales de regularización de dominio.

5) La intervención –paliativa– de emergencia ante desalojos y situación de calle⁶⁴.

Ahora bien, específicamente en relación a la problemática de villas y asentamientos, se pueden identificar 3 lineamientos de políticas que históricamente se solaparon y dialogaron entre sí:

1) Políticas orientadas a la erradicación de villas (que primaron desde el surgimiento de las mismas –en la década de 1940 y 1950– hasta el fin de la dictadura militar -1983–)

2) Políticas de radicación de las villas en sus barrios de inserción, a partir de la Ordenanza 39.753 como hito que establece el derecho de la población que habita en una villa a permanecer en su territorio (desde la vuelta de la democracia hasta la década de 1990)

3) Políticas de urbanización (o re-urbanización) a partir de la sanción de la Ordenanza 44.873/91, la cual incorpora mediante la denominación U31 a las villas en la zonificación del Plan Urbano y se inicia el diseño de diversos programas de urbanización (durante las últimas décadas hasta la actualidad)

No obstante este desarrollo, la respuesta –y específicamente a las villas– brindada por el gobierno local para resolver el déficit habitacional se diversificó en una gran cantidad de programas aislados que individualizaron situaciones y generaron soluciones fragmentadas. Históricamente la política habitacional se caracterizó por su desarticulación –territorial e institucional–, mostrando una fuerte fragmentación de funciones y alta burocratización (que repercutió en ineficiencia estatal) e incapacidad de ejecutar soluciones integrales.

Ante una nueva gestión de gobierno a nivel local (desde diciembre de 2015), se pretende en este apartado desentrañar el marco institucional vigente orientado

64 ZAPATA M. C. (2015). “De los programas ‘llave en mano’ a los programas por autogestión. Un análisis de los modos de producción de vivienda de interés social en la Ciudad de Buenos Aires”. Tesis de doctorado. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

a dar solución a la problemática habitacional en villas y asentamientos, pues ante el desconocimiento y confusión existente, esta reconstrucción se considera un aporte útil –y necesario– para los agentes intervinientes en los procesos de reurbanización.

Las villas y las instituciones del gobierno

En diciembre de 2015, por iniciativa del nuevo gobierno local, se sancionó una Ley de Ministerios de la Ciudad (Ley N° 5460/15 y Decreto reglamentario N° 363/15) que modificó la orgánica institucional abocada a la resolución del déficit habitacional. A pesar de que la nueva gestión de gobierno provino del mismo partido político que su antecesor, las diferencias en materia de vivienda se hicieron sentir con rapidez en materia institucional y programática.

Los ministerios encargados de resolver el déficit habitacional de la Ciudad, eran cinco:

1) Jefatura de Gabinete de Ministros

2) Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología

3) Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte

4) Ministerio de Gobierno

5) Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano.

No obstante, en agosto de 2016, tras el cambio de presidente del Instituto de Vivienda de la Ciudad, este organismo pasó del Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte a la Jefatura de Gabinete, reduciendo así la cantidad de ministerios ocupados de la problemática villera a cuatro.

Tras la desaparición del Ministerio de Desarrollo Económico, los organismos dedicados a la reurbanización de villas (la Secretaría de Integración Social y Urbana y el Instituto de Vivienda de la Ciudad) quedan orgánicamente vinculados a la Jefatura de Gabinete. Esta organización institucional es coherente con el significativo peso que le otorgó la nueva gestión de gobierno a los procesos de regularización urbana y dominial de villas.

La reurbanización de la Villa 31 y 31 bis quedó en la órbita de la Secretaría de Integración Social y Urbana, creada durante la actual gestión de gobierno. Para el año 2017, el Ejecutivo local solicitó un presupuesto estimado de \$1.319.273.002 para la planificación, elaboración, diseño y ejecución de obra en la Villa 31 y 31bis. De este monto, se prevé que \$724 millones provendrán de desembolsos efectuados por organismos internacionales de crédito.

En paralelo, el IVC recuperó protagonismo en los procesos de reurbanización de villas, lo que constituye un viraje significativo en la orientación que había tenido el organismo en la gestión anterior (en la que prácticamente no tuvo injerencia). En la actualidad está abocado a los procesos de reurbanización de Villa 20, Rodrigo Bueno, Fraga, Lamadrid, y continúa con el trabajo iniciado gestiones

anteriores en la Villa 21-24 en el marco de la ex-ACUMAR⁶⁵. En el último pedido de presupuesto 2017, este organismo solicitó para el funcionamiento del PRIT el monto de \$2.093.467.69012, representando un aumento del 1.025% en relación a la asignación presupuestaria del año anterior. También solicitó \$189.298.250 para realizar intervenciones en Rodrigo Bueno en el marco del Programa Rehabilitación de Conjuntos Urbanos y \$875.942.055 para el Playón Chacarita.

La Corporación Buenos Aires Sur quedó en la órbita del Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología y continúa implementando el programa PROSUR Hábitat, que tuvo un rol de peso en la gestión anterior. En el año 2016 se preveía desarrollar a través de dicho programa acciones puntuales en Piletones, Villa 19-Barrio INTA, Villa 3-Fátima, Villa 7-Cildañez y Villa 15. No obstante, a partir del año 2017 este organismo dejará de ejecutar el PROSUR Hábitat e incluso carece -según la lectura del presupuesto- de injerencia en villas y asentamientos.

Ahora bien, la Ley de Ministerios crea también el Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano. Si bien las organizaciones vinculadas a la vivienda y el hábitat venían reclamando la recentralización, desde una perspectiva de integralidad, de la política habitacional, esta medida carece de dicha orientación dado que persiste la dispersión de funciones, atribuciones y programas en diversas organizaciones del Estado. En este sentido, dicho ministerio solo concentró los programas anteriormente ejecutados a través del Ministerio de Desarrollo Social y de la SECHI, que se orientan principalmente a la atención de situaciones de emergencia habitacional (hotelados, personas en situación de calle) desde enfoques cortoplacistas y paliativos incapaces de generar soluciones definitivas.

El nuevo entramado institucional de la política de villas mantiene la fragmentación y dispersión generada durante la gestión anterior. Si bien se produjo una reorganización de las burocracias públicas, la cual deja ver redefiniciones en cuanto a la orientación de la política de villas, persiste la carencia de una perspectiva integral para avanzar de manera articulada en dichos procesos. Los programas de intervención en villas continúan dispersos en una multiplicidad de organismos de diferente jerarquía y nivel de autonomía. A su vez, los organismos que juegan un papel protagónico en los procesos de reurbanización (la Secretaría de Integración Social y Urbana y el IVC, como se especificó previamente), si bien dependen en ambos casos de la Jefatura de Gabinete de Ministros, constituyen burocracias distintas (en cuanto a su historia y “saber hacer”) y carecen de lineamientos programáticos comunes.

Si bien es pertinente que los procesos de reurbanización presenten características particulares según las necesidades, la historia y la trayectoria de cada barrio, la ausencia de criterios comunes puede dar lugar a procesos y resultados muy disímiles entre sí (tal como comienza a vislumbrarse de modo incipiente en los casos que están en curso). En este sentido, el carácter endógeno que le impone la nueva estructura a los diversos organismos, presiona hacia la generación de intervenciones desvinculadas de una perspectiva de integralidad en términos de acceso a un hábitat digno.

65 Entrevista a funcionario de alto rango del Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires, realizada en octubre de 2016, CABA

Acceso a la justicia

En la última década, ante la incapacidad del Poder Ejecutivo de dar una respuesta al grave déficit habitacional que azota -de manera estructural e histórica- a la Ciudad de Buenos Aires, diversos actores sociales y políticos optaron por recurrir a los otros poderes del Estado en busca de alguna solución a sus problemáticas. La resolución de los conflictos entre la sociedad y el Estado se resuelve cada vez más a través de la mediación de otros actores, como el Poder Judicial o Legislativo (y órganos de control), desplazando las tradicionales instancias de negociación.

En este marco, en Argentina se dieron cambios normativos sustanciales que tuvieron consecuencias de peso en materia habitacional. En 1994 se produjo la reforma de la Constitución Nacional, que concede a la Ciudad de Buenos Aires su autonomía e incorpora pactos, tratados y convenciones internacionales que introdujeron aspectos claves en torno al derecho a un hábitat digno. Este escenario propició la sanción de la nueva Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el año 1996, que marcó un hito en términos de acceso a derechos orientados a proteger el hábitat y la vivienda digna (artículo 31). Además, la autonomía de CABA implicó contar con un sistema judicial propio que velara por los derechos explicitados en dicha Constitución.

En este contexto, tanto el Poder Legislativo como el Judicial desempeñaron un rol protagónico en términos de contralor de la ejecución de políticas públicas. Como respuesta a lo establecido en el artículo 31 de la Constitución local, la Legislatura porteña sancionó la Ley 148 en el año 1998, que ratifica la urbanización de las villas y los Núcleos Habitacionales Transitorios con criterios de radicación definitiva. No obstante, este reconocimiento no se tradujo en resultados significativos en materia habitacional y de mejora de la calidad de vida de sus habitantes. Esto estimuló y habilitó que los reclamos por el mejoramiento del hábitat de las villas se desplazaran hacia la arena judicial, reconociendo que las precariedades en las condiciones de vida de sus habitantes son vulneraciones de derechos⁶⁶. En este marco, los vecinos de distintas villas de la Ciudad llevaron sus reclamos a la Comisión de Vivienda de la Legislatura Porteña. A partir de 2008, con Facundo Di Filippo como presidente de dicha comisión, se impulsaron acciones de amparo contra el Gobierno de la Ciudad. En septiembre de 2009 tuvieron lugar las primeras intervenciones judiciales en las villas 31 y 31 bis, 1.11.14 y 3, que exigían la elección de tres interventores que debían cumplir las siguientes funciones: ejecutar todos y cada uno de los pasos para concretar el proceso eleccionario (...) y operar como único y exclusivo intermediario entre el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y los habitantes de dichas villas a fin de canalizar, encauzar y responder a la totalidad de los requerimientos de la población durante el período de intervención⁶⁷.

66 DELAMATA, G. (2016). Una década de activismo judicial en las villas de Buenos Aires. *Revista Direito&Práxis*, VII(14), 567-587

67 ARQUEROS MEJICA S. (2013). Procesos de producción social del hábitat y políticas públicas en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. El caso de Barrio INTA. Tesis de Maestría en Economía Urbana, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.

A partir del año 2015, la Defensoría del Pueblo constituyó sedes en las villas más grandes de la Ciudad, como parte de un plan de inserción territorial en zonas vulnerables de la Ciudad. Mediante el programa “Defensoría del Pueblo en Villas” se propone trabajar en la integración socio-urbana de los barrios. Antes de finalizar, cabe señalar que la justicia federal también buscó una mayor presencia en el territorio. En este marco, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación creó los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ), con el fin de brindar asesoramiento jurídico y social gratuito para atender problemáticas que afectan a la población de villas. A partir del año 2014, el Ministerio Público Fiscal de la Procuración General de la Nación (MPF), a través del Programa de Acceso Comunitario a la Justicia instaló cinco Agencias Territoriales de Acceso a la Justicia (ATAJO) en villas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estas agencias tienen el propósito de facilitar la resolución alternativa de conflictos, generar mecanismos de prevención de delitos y desarrollar acciones de promoción de derechos como mecanismo de fortalecimiento de vínculos comunitarios y consolidación de canales de comunicación entre el MPF y la comunidad.

Urbanización de villas

La política de villas en la Ciudad de Buenos Aires se orientó a la erradicación de los barrios hasta el año 1983. Del restablecimiento de las garantías constitucionales, en el año 1984, se viró el enfoque a la radicación de villas. Para avanzar en esos procesos se sancionaron normativas específicas y se diseñaron distintos programas, que fueron definiendo y redefiniendo el perfil y alcance de la política de villas. Jauri⁶⁸ identifica cuatro programas diferentes y sucesivos de radicación:

- a) Programa de Radicación y Solución Integral de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT), originado en 1984**
- b) Programa de Radicación de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal, de 1991**
- c) Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (PRIT), gestado en el año 2001**
- d) Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano (PROSUR Hábitat), que data del año 2008.**

El Programa de Radicación y Solución Integral de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios proponía integrar las villas a la Ciudad a través de mejoras físicas y compatibilización de los espacios villeros a las normas de edificación y planificación urbana vigentes. Esto implicaba un nivel de complejidad y de inversión muy alto, y en lo concreto limitó el desarrollo de los procesos. A través de esta operatoria solo tuvieron lugar acciones puntuales en una experiencia piloto desarrollada en villa 6-Cildañez.

El Programa de Radicación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios se origina a partir de un nutrido conjunto de normativas. Estas fueron los Decretos Nacionales 1.001/90 y 1.737/90, que habilitaron la transferencia de tierras e inmuebles fiscales a sus ocupantes; la Ley Nacional 23.967/91, que creó el Pro-

grama Arraigo y cedió tierras fiscales nacionales a provincias y municipios para agilizar la regularización; finalmente, la Ordenanza Municipal 44.873/91, que creó el distrito de zonificación U31, que establece criterios, formas y procedimientos para avanzar en los procesos de regularización flexibilizando la normativa vigente pero respetando ciertos estándares de habitabilidad. Estas normativas y el Programa de Radicación fueron creados en el marco de un proceso participativo, en el que confluyeron organismos estatales, las Comisiones Vecinales de los barrios y, en particular, el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados.

El Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (PRIT) creado a partir del decreto 206/01, con el argumento de la necesidad de dar mandato a la ley 148/1998 y el artículo 31 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Este programa, que se presentaba como una ampliación de la participación de la población en los procesos, no solo careció de instancias que permitieran una participación real, sino que además fue limitado en su alcance. Las intervenciones en el marco de este programa se limitaron a la construcción de algunas viviendas a través de procesos de auto-construcción y de falsas cooperativas, dejando de lado acciones tales como el tendido de infraestructura urbana y de servicios.

El PROSUR Hábitat fue creado en el año 2008 a través de un convenio entre la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS) y el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC). Este programa mantuvo el criterio de regularización, enfatizando algunos aspectos en detrimento de otros e incorporando algunas variantes nuevas de intervención⁶⁹. Por un lado, tuvo como eje central de intervención la regularización dominial de terrenos, bajo el supuesto de que aquella redundaría –automáticamente– en la mejora del hábitat. Por el otro, desestimó todo tipo de intervención orientada al mejoramiento del hábitat, como la provisión de infraestructura de servicios por ejemplo, desarrollando solo algunas acciones puntuales de escaso alcance. Este enfoque fue coherente con el cambio de criterio producido en la política de villas durante este periodo, que tendió a priorizar la atención de situaciones de emergencia originadas a partir de las condiciones estructurales del hábitat⁷⁰. En este contexto, cobraron peso las intervenciones desarrolladas por la UGIS y la SECHI, que tuvieron un carácter parcial y poco alcance a nivel territorial. La orientación que tuvo la política de villas a partir del año 2008 se caracterizó por promover intervenciones que carecían de sustento legal.

Conclusiones

Un aspecto central es comprender el tratamiento que adquirió la problemática en villas en el marco de la nueva institucionalidad a partir de la asunción, en diciembre de 2015, de Rodríguez Larreta como Jefe de Gobierno porteño. Si bien la nueva gestión de gobierno de la Ciudad continúa con el signo político de los últimos 8 años, bajo el bloque político del PRO, se produjo un reordenamiento de

68 JAURI, N. (2011). Las villas de la Ciudad de Buenos Aires: una historia de promesas incumplidas. Question, 1(29). Recuperado de <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/565>

69 JAURI, N. (2011). Las villas de la Ciudad de Buenos Aires: una historia de promesas incumplidas. Question, 1(29). Recuperado de <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/565>

70 ARQUEROS MEJICA, M. S. (2016a). La cuestión de la radicación de villas: una mirada desde las burocracias estatales. Cuadernos de vivienda y urbanismo, IX (17), 28-49.

las competencias de los organismos y áreas ministeriales orientadas a atender la problemática habitacional, así como la constitución de nuevas orgánicas. Tal reconfiguración generó cambios a nivel institucional y también programático, aunque no en la orientación de la política (que mantuvo su perfil en términos de desarrollo económico –desligado de un desarrollo social–).

Una de las diferencias es el papel otorgado al Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC). Durante el período 2008-2015 –bajo la gestión de Mauricio Macri como Jefe de Gobierno– el IVC perdió relevancia en la implementación de políticas de urbanización y radicación en villas, hecho que se vio reflejado en una merma de su presupuesto, tomando protagonismo en cambio la Corporación Buenos Aires Sur, la SECHI y la UGIS. A lo largo del análisis se puso en evidencia cómo la fragmentación de las intervenciones en diferentes áreas bajo la órbita de distintos niveles ministeriales (Ministerio de Desarrollo Urbano, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Desarrollo Económico), generó superposiciones e informalidades a la hora de implementar la política de villas.

En la reestructuración del organigrama estatal producida en 2016, bajo la Jefatura de Horacio Rodríguez Larreta, el IVC recuperó un rol protagónico en los procesos de reurbanización de las villas, cambio que fue acompañado por un aumento en su presupuesto, tal como lo refleja el proyecto de Presupuesto 2017 enviado por el Ejecutivo local a la Legislatura de la Ciudad.

Ahora bien, estos cambios en las burocracias públicas están vinculados a un cambio de enfoque en la política de villas: mientras que entre los años 2008 y 2015 se orientó a la atención de la emergencia y la regularización dominial (como se puso en evidencia en los casos la villa 19-Barrio INTA y Los Piletones), a partir del año 2016 la reurbanización de villas recuperó un lugar central en la agenda pública. En este contexto, no solo se re-jerarquizó al IVC, sino que también se creó la Secretaría de Integración Urbana y Social –también abocada a la urbanización de villas–, y se puso a ambos organismos bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete, con asignaciones presupuestarias millonarias.

Si bien en el nuevo entramado institucional se produjeron cambios en las facultades y funciones de los órganos abocados a la política en villas, pueden verse también continuidades con la gestión anterior, pues persiste la carencia de una perspectiva integral para avanzar de manera articulada en los procesos de urbanización, prevaleciendo una marcada fragmentación y dispersión en su tratamiento. Aunque los procesos de reurbanización presenten características particulares según las necesidades y la trayectoria de cada barrio, la ausencia de criterios comunes entre la Secretaría de Integración Social y Urbana y el IVC, avizoran resultados disímiles entre sí en los territorios en los que se encuentran interviniendo.

En la Villa 31 es la Secretaría de Inclusión Social y Urbana la encargada de efectuar el proceso de urbanización, si bien se enfatiza la importancia de impulsar un proceso de integración socio-urbana, no están las definiciones concretas hasta el momento. Sin embargo, cabe señalar que varios vecinos, delegados y organizaciones sociales cuestionan el peso y viabilidad de las acciones que sí fueron

explicitadas, como por ejemplo la construcción de una nueva autopista en reemplazo de la Illia y la relocalización de las manzanas que se emplazan en su traza. En la misma línea, expertos y técnicos criticaron la omisión en la nueva iniciativa de las propuestas del proyecto cristalizado en la Ley 3343/2009, que había sido diseñado de manera participativa por los actores territoriales del barrio.

Las intervenciones en Rodrigo Bueno están bajo la órbita del IVC, organismo que presentó recientemente un proyecto de urbanización para ser aprobado en la Legislatura. Aunque en este caso funcionarios estatales hicieron explícito qué aspectos habían tomado y recuperado de los proyectos de urbanización preexistentes elaborados por expertos y profesionales, aún no hay definiciones acerca de los servicios y equipamientos urbanos que comprende esta urbanización. Sobre este aspecto, el IVC argumenta que parte de estas cuestiones serán consideradas en articulación con los vecinos.

La reurbanización de Villa 20 está atravesada por una fuerte impronta organizativa. En particular, la Mesa Activa por la Urbanización ha logrado generar propuestas y cambios en el proyecto de urbanización del barrio. Esa organización confluye con otras organizaciones y referentes barriales en la Mesa de Gestión Participativa, contemplada en la Ley 1770 y habilitada por el IVC. El papel de la participación y de los espacios de articulación entre organizaciones sociales de base territorial, referentes y vecinos del barrio ha sido sumamente significativo e incluso ha marcado un antecedente de peso para las otras dos villas.

Cabe señalar como aspecto central que los proyectos de urbanización que se impulsan en la actualidad carecen de definiciones con respecto al lugar de los inquilinos en dichos procesos. En la Villa 20, a diferencia de los otros casos analizados, la Mesa Activa por la Urbanización se ha hecho eco de la situación de los inquilinos, logrando incluso desplegar un operativo territorial para que éstos sean censados. No obstante ello, los organismos del Estado mantienen cierta resistencia para problematizar y resolver la situación de los inquilinos en todos los procesos de urbanización que están vigentes.

En los tres casos analizados los procesos de reurbanización están vinculados al interés de promover el desarrollo inmobiliario y la mercantilización del suelo en las zonas en donde se emplazan, que son áreas insertas en procesos de renovación y/o revalorización urbana. La Villa Olímpica en terrenos aledaños a la Villa 20, la autopista ribereña en las inmediaciones de la Villa 31 y 31 bis y el emprendimiento Solares de Santa María a cargo de IRSA en los predios lindantes a Rodrigo Bueno son expresiones concretas del lugar que ocupan estas urbanizaciones en el marco de la trama urbana más amplia.

Esto pone de relieve la necesidad de considerar los procesos de reurbanización de villas en los contextos urbanos en los que se insertan los barrios, debido a que se trata de áreas en donde el Gobierno de la Ciudad y el sector inmobiliario promueven proyectos de renovación urbana. En este marco es importante poner en debate las características que asumen los procesos de “re-urbanización” e “integración” y discutir qué implica re-urbanizar.

Si bien no se pretende aquí dar conclusiones definitivas, pues los procesos analizados están actualmente en curso y abiertos, cabe pensar y señalar algunos puntos propositivos acerca de los procesos de urbanización.

El CESBA sostiene que es importante abordar la urbanización de las villas en el contexto de una política integral de vivienda y de múltiples intervenciones en el tejido formal. Por otro lado, es necesario incluir y contemplar la dinámica organizativa de cada barrio, abriendo los espacios de gestión participativa necesarios en todas las etapas del proceso. Esta dinámica debe garantizar reales instancias de participación en los procesos de tomas de decisiones por parte de sus habitantes. Así mismo es imprescindible respetar los marcos normativos preexistentes y vigentes y las leyes específicas de cada villa en la urbanización de los barrios.

Sin dudas se debe proveer y adecuar la infraestructura urbana y de servicios a las reglamentaciones vigentes, así como emplazar equipamiento colectivo de calidad acorde a las necesidades de la población, con el criterio de garantizar el acceso a las mismas oportunidades urbanas que tienen el resto de los habitantes de la Ciudad.

Del mismo modo sostenemos que es necesario rehabilitar las viviendas con el fin de garantizar condiciones dignas de habitabilidad y evitar el hacinamiento. Estas acciones solo son viables cuando las intervenciones contemplan y recuperan las actividades sociales, económicas, culturales, etc. que desarrollan las familias en dichos espacios.

Es importante, también, evitar el desalojo, así como la expulsión de población fuera de los barrios, efectuando relocalizaciones solo en casos excepcionales vinculados al proceso de provisión de infraestructura, espacios públicos, rehabilitación de viviendas y esponjamiento; o bien ante la presencia de riesgos ambientales, salubridad, o peligro para la vida. En todos estos casos la población afectada debería ser reubicada en otro terreno del mismo barrio.

Es fundamental garantizar la función social de los terrenos y las viviendas de los barrios a los fines de resguardarlos de intereses especulativos. Por otro y en pos del desarrollo de obras de urbanización, es necesario evitar la enajenación del suelo de propiedad estatal de la Ciudad en el marco de procesos de especulación inmobiliaria, mediante el despliegue de estrategias de control estatal del uso del suelo y su afectación a políticas habitacionales orientadas a resolver situaciones de criticidad habitacional.

Por último, consideramos importante relevar la cantidad de inquilinos y sus condiciones de vida e incluirlos en el proceso de reurbanización, garantizando el acceso a una vivienda y hábitat digno.





3. MEDIOAMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE





HÁBITOS SALUDABLES EN CABA

¿Sabías que el 52% de los porteños llevan una vida poco o nada saludable?



8,6%: nada saludable
43,3%: poco saludable

FACTORES DE RIESGO MÁS IMPORTANTES según la OMS

- hipertensión arterial
- tabaquismo
- hiperglucemia
- sedentarismo

Los hábitos saludables, la buena alimentación y una adecuada actividad física son claves para llevar una vida sana y mejorar la calidad de vida.



ACTIVIDAD FÍSICA

34,3%: 1 o 2 veces por semana
12,7%: nunca



TIEMPO LIBRE

21%: entre 1 y 2 horas
10%: no tiene tiempo libre



HORAS DE DESCANSO

El **85,8%** duerme menos de las **8 horas** recomendadas por la OMS.



TABAQUISMO

2010: **28,7%** eran fumadores
Actualidad: **19,4%** son fumadores



ALIMENTACIÓN

El **74,1%** planifica las compras de alimentos teniendo en cuenta si son saludables y un **25,9%** no.



Es muy importante concientizar e informar a los vecinos, como también, implementar políticas activas en la promoción de los hábitos saludables, para mejorar la calidad de vida de quienes habitan en la Ciudad.

Para saber más, visitanos en www.cesba.gob.ar [f/cesbaok](https://www.facebook.com/cesbaok) [t/cesbaok](https://twitter.com/cesbaok)

Medimos la calidad de vida en la Ciudad, para que la vida sea de más calidad



Descargá la app
TRIVIA CESBA

3.1. La gestión integral de residuos a 10 años de la reglamentación de la Ley de Basura Cero

Uno de los factores más estrechamente vinculados con la calidad de vida y la sustentabilidad urbana tiene que ver con la capacidad de gestionar integralmente los residuos que se generan, en lo que incide el tratamiento de los desechos, la regularidad y forma de recolección, la disposición de contenedores, pero también la educación, la cultura y las prácticas de los ciudadanos en lo que respecta al cuidado del medioambiente.

La gestión integral de residuos sólidos urbanos comprende un ciclo que se inicia con la generación, y que abarca la disposición inicial domiciliar (separación diferenciada en origen), la recolección, el transporte, el tratamiento (acondicionamiento y separación de materiales), el reciclado (recuperación de materiales) y la disposición final.

Constitución de la Nación Argentina

Artículo 41: Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo (....)

Basura cero, promesas incumplidas

El 9 de mayo del 2017 se cumplieron 10 años de la reglamentación de la Ley 1854 de "Basura Cero" en la Ciudad de Buenos Aires (decreto N° 639/07), norma sancionada ante el inminente colapso de la solución poco sustentable de disposición final de los residuos en rellenos sanitarios de la provincia de Buenos Aires.

La Ley, sancionada en noviembre de 2005 y promulgada en enero de 2006, estableció metas concretas dirigidas a la reducción de la generación de residuos, la recuperación y el reciclado así como también la disminución de la toxicidad de la basura y la asunción de la responsabilidad del fabricante sobre sus productos.

El balance, mucho más elocuente que la mera efeméride legislativa, es el flagrante incumplimiento de la normativa vigente y la falta de previsión en relación al cumplimiento de los objetivos planteados.

En otras palabras, no se ha logrado aún resolver la problemática del tratamiento integral de la basura, una cuestión pendiente, sensible por su impacto ambiental, pero poco atendida probablemente por la conjunción entre falta de decisión

política y una cultura ciudadana que no termina de incorporar la temática del cuidado del ambiente como una de sus preocupaciones principales.

La normativa vigente estableció metas concretas y progresivas para la reducción de los residuos que llegan a disposición final, y dispuso asimismo pautas claras para el manejo integral de los residuos sólidos urbanos, con el objeto de proteger el ambiente y la calidad de vida de los porteños.

Las metas establecidas son –tomando como parámetro la cifra de 1.497.656 toneladas de residuos generados en 2004–, una reducción del 30% de esa cifra para el año 2010 (es decir, podían ser puestas en rellenos sanitarios un máximo de 1.048.359 toneladas), una reducción del 50% para el 2012 (es decir, lo máximo a ser enviado eran 748.828 toneladas), un 75% para el 2017 (374.414 toneladas) y finalmente, para el 2020, la prohibición total de envío de residuos reciclables o aprovechables a rellenos sanitarios.

Si queremos vivir en una ciudad más limpia, tenemos que plantear instancias de mejora continuas. A más de una década de la sanción de la ley, cabe la pregunta acerca de los ajustes que podrían realizarse para que la política pública realmente evolucione. Por ejemplo, hoy en día, el qué hacer con la basura electrónica se ha convertido realmente en un problema con efectos a largo plazo, y que hay que empezar a poner en agenda.

¿En qué estado de cumplimiento se encuentran estos objetivos?

Según el Gobierno de la Ciudad¹, actualmente se están enterrando “2.800 toneladas/día por sobre las 6.000 que genera”, y ello implica que se entierra un 50% menos de residuos que van al CEAMSE en relación al 2012.²

Sin embargo, según la organización Greenpeace³, que tuvo un rol central en la sanción de la ley, las dos primeras metas no llegaron a ser alcanzadas. Y recién el año pasado se llegó a la reducción del 30% en relación a las toneladas de basura generadas en 2004, algo que tendría que haber sucedido hace 7 años⁴.

Esta disparidad en las cifras surge de que el gobierno de la Ciudad calcula la reducción en contraste con lo que se enterró el año 2012 (2.145.162 toneladas). Sin embargo, está más que claro que las metas de reducción deberían medirse con respecto a los datos de 2004 (1.497.656), ya que la Ley de Basura Cero es de 2005 y en período 2010-2012 la basura enterrada creció sin control.

En otras palabras, con este panorama, en 2017 recién estaremos cumpliendo lo que la Ley le ordenaba para el 2010, reduciendo la basura solo en un 30%. Y, a la

1
Declaraciones del vicejefe Diego Santilli: https://www.clarin.com/ciudades/nueva-planta-puede-reciclar-toneladas-residuos-secos-hora_0_HklrZOLPI.html

2 <http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/que-hace-la-ciudad-con-sus-6-toneladas-de-residuos-diarios>

3 <http://www.greenpeace.org/argentina/es/noticias/Basura-Cero-Greenpeace-responde-a-Rodriguez-Larreta/>

4 <https://www.planetaazul.com.ar/se-cumple-la-ley-de-basura-cero-2/>

luz de que para el año en curso este porcentaje de reducción debería ser del 75%, pareciera que estamos ante metas que serán muy difíciles de cumplir.

Algo huele mal en Buenos Aires

Argentina genera –según el relevamiento de Waste Atlas⁵– 12.325.000 toneladas anuales de residuos sólidos.

La jurisdicción del país que más incide en el total nacional es la Provincia de Buenos Aires, con 4.300.000 toneladas, seguida por la Ciudad de Buenos Aires con 1.513.000 toneladas anuales. De esta forma, la Ciudad genera el 12,27% del total de la basura del país.

Sin embargo, en lo que respecta a la generación de basura per cápita por día, lideran los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires con 1,52 kgs diarios por habitante, muy lejos de los 0,85 kgs diarios per cápita promedio a nivel país.

De esta forma, cada habitante de la Ciudad produce –siempre según el relevamiento del Waste Atlas– un total de 554,8 kg de residuos sólidos por año.

Se trata indudablemente de una cifra muy elevada, no solo teniendo en cuenta los ya casi 12 años de vigencia de la ley de basura cero, sino también desde una perspectiva comparada con grandes ciudades de la región y de Europa.

Generación de Basura per cápita – Waste Atlas
Buenos Aires 554,8 kg
México, 529 kg
San Pablo, 512 kg
Bogotá, 317 kg
Quito, 253 kg

Los vecinos y el problema de la basura

La cuestión de la basura es sin dudas uno de los principales reclamos en la Ciudad pero también una de las principales preocupaciones de los ciudadanos.

En este contexto, la encuesta sobre prácticas verdes en la Ciudad realizada por el Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (CESBA) en agosto del año pasado, da cuenta que en lo que respecta a las principales cuestiones ambientales a solucionar en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, hay un claro predominio de la preocupación ciudadana respecto a la basura: 28% de los entrevistados la identifican como su principal preocupación, lo que por cierto no puede llamar la atención en el marco de una macro ciudad que genera 6.000 toneladas de residuos diarios y que aún no ha logrado una solución integral y sustentable para su disposición final.

Debe señalarse, asimismo, que la problemática de la basura es transversal a todas las zonas de la Ciudad, en tanto la encuesta no registra disparidades significativas en función de si el entrevistado reside en la zona norte o sur de la Ciudad.

5
<http://www.atlas.d-waste.com>



En lo que respecta a los reclamos, pese a que el rubro “Transporte y tránsito” desplazó al de la basura al tope de las quejas de los vecinos durante 2016, los problemas vinculados a la higiene urbana persisten en la Ciudad. El “Sistema Único de Atención Ciudadana” (147) recibió durante el año pasado un total de 42.439 quejas y reclamos que ponen en tela de juicio la eficacia de las políticas de reciclaje y de contenerización impulsadas por la gestión gubernamental.

La falta de reposición de contenedores, la poca limpieza de los mismos, y la demora en el vaciado de las campanas verdes son algunos de los problemas que manifiestan los vecinos y que exponen serios fallos en el sistema de recolección y posterior tratamiento diferenciado de residuos húmedos y secos.

Por otra parte, aunque los porteños conocen los beneficios de reciclar, el 77% no lo hace. El número surge de una encuesta del Centro de Estudios Nuevo Milenio⁶, realizada a comienzos de este año. En cuanto a las razones por las cuales no se separan los residuos en el domicilio, el 63% dijo que “no tiene la costumbre” y el 27% admitió que no separa los residuos reciclables “por falta de ganas o tiempo”. Un 10% aseguró que no lo hace por simple desconocimiento. En todos los casos, se repite un mismo argumento de fondo, que podría explicar por qué no es una conducta habitual en la Ciudad: están convencidos de que el esfuerzo extra que implica la clasificación y separación de los residuos en el hogar no generará una diferencia.

6 <http://www.centronuevomilenio.org/estudios-y-publicaciones/18/informe-sobre-la-limpieza-de-la-ciudad-y-los-residuos-reciclables>

Buenos Aires, ¿ciudad verde?

En los últimos años las problemáticas ambientales fueron progresivamente ganando un lugar relevante en la agenda pública de la Ciudad, y el Gobierno respondió a esta nueva realidad con un conjunto de propuestas para abordar la temática, con resultados aún poco significativos.

Uno de los ejes principales de la política ambiental del Gobierno de la Ciudad es sin dudas la campaña “Ciudad Verde”, que se centra en el reciclaje como herramienta para disminuir la producción de residuos, en el marco de lo establecido en la Ley 1854 de “Basura Cero”.

El Ministerio de Ambiente y Espacio Público señala que actualmente la Ciudad está “recuperando, de materiales secos, 400 toneladas por día” y que el objetivo fijado para 2019 -en el camino para cumplir con la Ley Basura Cero- es “duplicar esa cantidad” y “llegar a 800 toneladas/día”⁷. Esa meta se encuentra actualmente en un 18% de su cumplimiento, es decir, un nivel de compromiso con el objetivo bastante pobre.

Ese número podría ser aún superior ya que sólo el 39% de los residuos que llega a los rellenos puede reciclarse, según un estudio realizado por la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) junto con la Facultad de Ingeniería de la UBA (FIUBA).

El Centro de Reciclaje de Villa Soldati, inaugurado en 2013, tiene hoy una capacidad para procesar 2.500 toneladas diarias de residuos áridos (provenientes de la construcción), orgánicos, forestales y plásticos PET que antes se enterraban.

Este año, el Gobierno de la Ciudad sumó una planta MRF (por sus siglas en inglés “Material Recovery Facility”), el primer centro verde automatizado de la Ciudad, que permite procesar todo el material seco que viene de las campanas o Puntos Verdes, y hacer una separación automática de papeles, cartones, metales, vidrios y metales no ferrosos. La ventaja de esta nueva tecnología es su mayor productividad: permite tratar unas 10 toneladas/hora, cuando en los Centros Verdes es de 20 a 30 toneladas por día.

En la actualidad existen ocho “Centros Verdes” instalados en diferentes zonas de la Ciudad que funcionan como centros de separación y logística. Allí, los 5.300 recuperadores urbanos formalizados en 12 cooperativas⁸ llevan el material reciclable que recolectaron en las 1400 campanas verdes, 91 puntos verdes o en los consorcios de edificios y grandes comercios que están sujetos al nuevo sistema de recolección “puerta a puerta”⁹ para procesarlos y así recuperar los materiales que puedan venderse.

7 <http://www.buenosaires.gob.ar/compromisos/duplicar-nuestra-capacidad-de-reciclado>

8 <http://www.buenosaires.gob.ar/ciudadverde/separacion/separacion-en-origen/cooperativas-de-recuperadores-urbanos>

9 <http://www.buenosaires.gob.ar/ciudadverde/separacion/donde/vivo-en-edificio>

Servicio de Higiene Urbana

Para el programa “Servicio de Higiene Urbana”, el Gobierno porteño fijó para el año 2016 una asignación presupuestaria de \$7.974.440.257. En cuanto al año 2015, el monto pautado fue de \$5.728.380.497, y en el año 2014, de \$3.772.876.461. En el presupuesto del 2017, la Ciudad asignó a dicho programa la suma de \$10.486.004.932. Esto último refleja el hecho de que no hay una suma fija asignada por año, sino que se destina cierto porcentaje del presupuesto para cubrir el programa de recolección de residuos según el año en curso.

Si se compara lo que cuesta la recolección de la basura en la Ciudad con otras ciudades del mundo u otros distritos del país, puede tenerse una magnitud de lo elevado de los costos. Mientras en junio de 2013, la Ciudad pagaba 1239 pesos por habitante, en Madrid se pagaba 600 pesos, en Córdoba 775 pesos, y en Rosario, 298 pesos. Con el agravante que en algunos de estos casos, se prestaban más servicios que en la Ciudad de Buenos Aires.

Mientras tanto, los recicladores urbanos o cartoneros, y las cooperativas que los nuclean, que no solo hacen un gran aporte a la disminución del pasivo ambiental de la Ciudad, sino que también le ahorran al Estado millones de pesos por el costo de la disposición final, no reciben las necesarias inversiones en infraestructura que les permitirían aumentar la escala del tratamiento y el valor agregado del producto final recuperado.

Los recuperadores urbanos: un actor central para la gestión de los residuos urbanos

Los recuperadores urbanos se encuentran formalizados a través de cooperativas, que fueron integradas al Servicio Público de Higiene Urbana en el año 2002, época en la que se empezó a legislar sobre el ambiente, residuos sólidos urbanos y cartoneros, teniéndolos en cuenta como importantes actores sociales.

En consonancia con lo establecido en los artículos 26¹⁰ y 27¹¹ de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se sancionó en 2002 la ley 992, que declaró como Servicio Público a los Servicios de Higiene Urbana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La misma prevé, por un lado, la incorporación de los recuperadores informales de residuos reciclables al proceso de recolección diferenciada en el Servicio de Higiene Urbana vigente y, por el otro, el cumplimiento de los objetivos que específicamente la norma enumera, creándose para ello el Registro Único Obligatorio

10 Artículo 26 Constitución CABA: “El ambiente es patrimonio común. Toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente sano, así como el deber de preservarlo y defenderlo en provecho de las generaciones presente y futuras. Toda actividad que suponga en forma actual o inminente un daño al ambiente debe cesar. El daño ambiental conlleva prioritariamente la obligación de recomponer”:

11 Artículo 27 Constitución CABA: “La ciudad desarrolla en forma indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural, que contemple su inserción en el área metropolitana. Instrumenta un proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo y permanente (...)”

Permanente de Recuperadores de Materiales Reciclables, y el Registro permanente de Cooperativas y Pequeñas y Medianas Empresas. Así se busca proteger la salud, la higiene y la seguridad laboral durante el ejercicio de la actividad, a la vez de promocionar una adecuada planificación de la actividad con miras a evitar que su desarrollo redunde en menoscabo de la limpieza e higiene de la Ciudad.

La Ley 4120 de Servicio Público de Higiene Urbana, sancionada en diciembre de 2011, procuró dotar de un marco regulatorio más acorde a la Ley de Basura Cero a los distintos componentes del Servicio Público de Higiene Urbana, fijándose las prescripciones, modalidades y condiciones que debe cumplir el servicio.

Sin embargo, la citada ley sólo incluyó las condiciones de contratación del servicio domiciliario, omitiendo incluir las condiciones de los residuos reciclables (SPRD).

Las organizaciones de recicladores urbanos, que hoy poseen el formato jurídico de “cooperativa”, requieren de un apoyo intenso y sostenido del Estado local para poder realizar su trabajo adecuadamente.

Dicho apoyo no se limita tan solo a herramientas y equipo. Se requieren, además de los aspectos propios de cualquier asistencia técnica, asistencia de tipo social dado que, por lo general, se trata de personas con altos niveles de vulnerabilidad. Esto llevará a que el circuito de recolección diferenciado de productos reciclables o reutilizables pueda ganar en cobertura y calidad.

La previamente nombrada Ley 4120 no desarrolla las condiciones de contratación que deben regir al Sistema Público de Recolección Diferenciada, Selección, Acondicionamiento y Comercialización de Residuos Sólidos Urbanos Reciclables y Recuperables (SPRD).

Australia y el modelo de las “tres R”

En la década del '90 las principales ciudades australianas se encontraban entre las que mayores residuos sólidos municipales per cápita generaban. Sin embargo, tras haber sido el país pionero en la promoción de políticas de “basura cero”, hoy gestiona eficientemente la gran mayoría de sus residuos, con resultados sorprendentes.

Como demostración de ello, y en el transcurso de sólo una década, la capital del país (Canberra) pasó de una tasa de recuperación del 22% al 69%.

La clave del éxito del modelo australiano no radica sólo en el reciclado, sino que va mucho más allá, buscando que los productos sean fabricados de forma tal que luego puedan ser reutilizados. De esta forma, se busca un sistema industrial que supere la lógica unidireccional (producción-consumo-basura), sustituyéndola por un modelo circular en el que luego de consumido el producto pueda volver a ingresar al mercado siendo reutilizado, reparado o reciclado.

Este modelo se apoya en la denominada “ley de las tres R”: Reducción, Reutilización, y Reciclaje. Las claves son la responsabilidad del productor por los produc-

tos y envases que fabrica, y el consumo responsable, que implica elegir aquellos productos menos dañinos para el ambiente.

Agenda 21: Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992)

La gestión ecológicamente racional de los desechos debe ir más allá de la simple eliminación o el aprovechamiento por métodos seguros de los desechos producidos y procurar resolver la causa fundamental del problema intentando cambiar las pautas no sostenibles de producción y consumo. Ello entraña la aplicación del concepto de gestión integrada del ciclo vital que representa una oportunidad única de conciliar el desarrollo con la protección del medio ambiente.

Hacia una gestión integral y eficiente de los residuos urbanos.

El gobierno porteño ha decidido implementar desde el 1° de enero del 2017, la prohibición del uso de bolsas plásticas. Sin dudas, es un paso importante que contribuye a generar una Ciudad cada vez más sustentable.

Por supuesto que la comunidad tiene un rol muy activo en la consecución de esta ley a través de la separación de basura en origen, pero a la vez, es imprescindible que el Gobierno cumpla con los objetivos trazados en la Ley de Basura Cero, y se fortalezca su compromiso con esta política pública. La difusión y la concientización sigue siendo fundamental, y debe fortalecerse a través de diversos medios y soportes.

En lo que hace a la cultura ciudadana, el Estado es el que tiene que fomentar esa participación, no solo a través de campañas de concientización sino fundamentalmente mediante la disponibilidad de infraestructura accesible y eficiente para estimular la separación en origen. Actualmente, nada más que el 66% del territorio de la Ciudad tiene contenedores en donde disponer las bolsas de basura¹², con algunas comunas aún muy relegadas. Asimismo, se inauguraron solo 91 de los 300 puntos verdes prometidos, y las campanas verdes móviles, que en su versión manual han demostrado su ineficacia, aún no han sido sustituidas por la versión mecanizada a una escala relevante.

Por otra parte, el tema de la basura es quizás uno de los ejemplos más claros de la necesidad de pensar políticas públicas sustentables y eficientes con una visión metropolitana, reconociendo y aprovechando las ventajas de la interdependencia y complementariedad entre jurisdicciones, que son mucho más que meros vecinos.

La gestión integral de los residuos urbanos implica avanzar en varios planos: un espacio público limpio y saludable para todos los que viven y trabajan en la Ciudad; condiciones laborales dignas para los trabajadores del sector; la reducción de la cantidad de residuos enviados a disposición final en la línea de las metas

trazadas en la Ley de Basura Cero; la optimización de los procesos de tratamiento y recuperación de residuos a través de la incorporación de valor agregado; entre otros.

Y, sobre todo, el fomento de la producción y el consumo de productos reutilizables o reciclables. La prohibición de las bolsas plásticas es un paso necesario, pero no suficiente; es necesario en este sentido avanzar más decididamente, por ejemplo, en una ley de envases y recipientes que reduzca drásticamente los contenedores plásticos incorporados masivamente a nuestros hábitos de consumo.

En este sentido, la clave para generar menos residuos y reciclar y recuperar está en un cambio cultural, un cambio de hábitos.

Sin embargo, la concientización ciudadana tanto sobre la importancia de la separación en origen para posibilitar el posterior reciclado, como sobre la necesidad de hábitos de consumo más responsables, no puede basarse únicamente en costosas campañas de publicidad mediática.

Se necesita también un Estado presente, que articule permanentemente con los diversos actores de la comunidad con incidencia en la temática, y que garantice una gestión de residuos sustentable tanto en su esfera social y económica, como ambiental.

En definitiva se requiere una visión estratégica para lograr una gestión integral de los residuos urbanos, asegurando su proyección y sostenibilidad hacia el futuro, para lo cual es imprescindible alcanzar consensos basados en la responsabilidad tanto de consumidores y productores, como del Estado.

3.2. La contaminación en la Ciudad ¿una agenda subestimada?

Para muchos especialistas, el estrés, un descanso incompleto o los dolores de cabeza son problemas que no solo se relacionan con el agitado modo de vida urbano, sino que también con cuestiones objetivas que repercuten en nuestra calidad de vida. Para menguar los problemas típicos de la dinámica laboral y el vertiginoso ritmo de vida que vivimos diariamente en nuestra Ciudad, los espacios verdes y las mejoras en la vía pública son dos aliados estratégicos.

Una agenda silenciosa, pero con mucho ruido

La calidad de vida es uno de los principales objetivos que debe perseguir una gestión local, más aún considerando que en la actualidad, según la Organización Mundial de la Salud, más del 50% de la población mundial vive en zonas urbanas¹³ y para 2050 lo hará el 70%.

Esta cantidad de gente viviendo en comunidad produce, entre otras cuestiones, cultura, riqueza económica y sobre todo ruido. Este ruido no es un simple efecto colateral del vivir en sociedad, sino que ya desde 1972, la OMS catalogó a la con-

13 Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. <http://www.un.org/es/development/desa/news/population/world-urbanization-prospects-2014.html>

12 <http://www.buenosaires.gob.ar/ambienteyspaciopublico/higiene/barridoylimpieza/contenerizacion>

taminación acústica como un tipo de contaminación más, abriendo así un campo para investigar e intervenir.

Ranking de las 10 ciudades más ruidosas del mundo (consultora CITIQUIET)

1. Mumbai (India)
2. Calcuta (India)
3. El Cairo (Egipto)
4. Nueva Delhi (India)
5. Tokio (Japón)
6. Madrid (España)
7. Nueva York (Estados Unidos)
8. Buenos Aires (Argentina)
9. Shanghái (China)
10. Karachi (Paquistán)

Este ruido no es sano, y al estar presente constantemente en nuestras vidas produce un malestar que repercute en nuestra vida cotidiana, en la falta de concentración, disminución del rendimiento laboral y alteraciones nerviosas como estrés.

El tráfico, las obras en construcción, las terminales de transporte, la industria, etc. Esta problemática creciente en las grandes ciudades del mundo llevó a que se legislen localmente medidas en pos de evitar excesos perjudiciales para los vecinos. En este sentido, la Ciudad de Buenos Aires cuenta con la Ley 1540, de Control de la Contaminación Acústica¹⁴.

El Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (CESBA) realizó junto con la Universidad de Palermo, UP, estudios para analizar el nivel de contaminación acústica en la Ciudad de Buenos Aires a partir de muestras de sonido en algunos puntos de la Ciudad como Av. 9 de julio y Corrientes, Av. Cabildo y Juramento o Aeroparque. A continuación, se muestran los principales resultados obtenidos el presente año, y su comparación respecto a las mediciones de fines del año pasado.

¿Cómo analizamos el ruido?

Los decibeles (dB), son la medida de lo que llamamos ruido. En una biblioteca, en donde en general hay un clima de concentración y silencio, los decibeles son entre 10 y 30, es decir, un nivel muy bajo. En el otro extremo, encontramos desde el ruido de una aspiradora (65 dB) calificado como ruidoso, pasando por un atasco de tránsito (90 dB), entendido como un ruido fuerte, hasta el ruido en una pista de discoteca (110 dB) que entra en la categoría de ruido intolerable, al superar los 100 dB. A partir de los 120 dB, ya es dañino al oído.

¹⁴ El nivel de presión sonora admitido en la Ciudad de Buenos Aires está regulado por La Ley 1540, de Control de la Contaminación Acústica de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta Ley clasifica a las distintas áreas de la ciudad según su sensibilidad acústica y establece los niveles de ruido permitidos en distintos horarios.

-Estándares de la Organización Mundial de la Salud en materia de calidad acústica

-Límite máximo de 65 decibeles durante el día y 55 decibeles durante la noche.

-Por debajo de los 45 decibeles se vive en un clima óptimo, y por encima de los 55 decibeles ya puede haber molestias

-A partir de los 85 decibeles las consecuencias son nocivas para toda la población.

¿Qué pasa en la Ciudad?

En la esquina de Av. 9 de Julio y Corrientes, los resultados obtenidos en 2016 durante el día alcanzaron los 76,18 dB, logrando reducirse en 2017 a 72,39 dB pero aumentando durante la noche, pasando de 68,97 dB (2016) a 70,29 dB (2017).

En el caso de otra esquina emblemática como Av. Cabildo y Juramento, los resultados no son buenos. En 2016 se registraron durante el día, 69,40 dB, mientras que en 2017 aumentó a 72,54 dB. Por la noche las cifras tampoco son alentadoras, ya que, si bien el año pasado se registraron picos de 67,70 dB, este año fueron de 71,58 dB.

En la zona del Congreso Nacional (Rivadavia y Callao), como en otros puntos de la Ciudad, la problemática de la contaminación sonora aumentó el último año. Por el día, en 2016 se registraron picos de 67,13 dB, cifra que aumentó a 71,55 dB en 2017. Por la noche, el informe arroja 69,67dB en 2016 y una leve disminución este año: 69,05 dB.

Asimismo, en la zona del Aeroparque Jorge Newbery, este año se relevó un aumento del ruido, respecto al 2016. En ese momento se registraron durante el día 69,45 dB y por la noche 60,84 dB, mientras que en 2017 las cifras pasaron a ser 71,09 dB y 61,14 respectivamente.

Por último, se relevó el Puente Avellaneda (al sur de la Ciudad), pero solamente en el horario diurno, y se constató un aumento respecto al 2016: de 68,14 pasó a 70,16.

En resumidas cuentas, el estudio que realizó el CESBA, con su respectiva actualización en el 2017, dan cuenta de un empeoramiento, un aumento generalizado de los decibeles, medida que en otras palabras, significan más ruido.

Teniendo en cuenta los estándares, es decir los valores que debería respetarse en cuanto a la variación de decibeles, Av. 9 de Julio y Corrientes (Obelisco) con 72,39 dB por el día debería reducirse 2,39 dB, para alcanzar los 70dB que debería tener.

Por otro lado Av. Rivadavia y Callao (Congreso) supera por 11,55 dB los máximos permitidos para una zona de oficinas, que idealmente debería oscilar entre 50 y 60 dB. Por último Av. Cabildo y Juramento (Belgrano), supera por 2,54 dB, lo que se estima debería tener una zona comercial.

La Ley 1540 que legisla el tema de la contaminación acústica, plantea la elaboración de un mapa del ruido: acción que no se está cumpliendo, más allá de las promesas de avance.¹⁵

Queda claro que, en este tema, la solución no puede ser individual ya que ningún esfuerzo aislado puede ser eficaz en el tratamiento de la contaminación: toda respuesta al problema debe ser colectiva.

Con este objetivo, el CESBA reclamó, a partir de la Asamblea de las 26 organizaciones que lo componen, concientizar al poder ejecutivo de la importancia que tienen respetar la Ley 1.540, por la cual se deben respetar los valores máximos de decibeles y a su vez evaluar la diferencia que se genera en estudiantes escolares al estar y no expuestos a dichos ruidos molestos.

El Agua en la Ciudad: un recurso subestimado

Una ciudad sostenible comprende al agua como dinámica fundamental para los espacios de uso recreativo y de espacios verdes. No solo para contemplar la fauna y flora local, aspecto importante para los espacios verdes, sino que también para contribuir a mejorar la calidad del aire en la Ciudad. La dinámica de sociabilidad que los ciudadanos desarrollan en dichos espacios tiene impactos positivos en factores sociales de convivencia y culturales. Son entornos que predisponen al relax y a la meditación y un territorio adecuado para la práctica deportiva y la recreación.

El concepto “calidad del agua” es relativo y solo adquiere relevancia cuando está relacionado con el uso del recurso. Es decir que el recurso hídrico puede ser de alta calidad para desarrollar la vida (flora y fauna) de un parque, pero al mismo tiempo no ser apto para el consumo humano. A su vez la calidad bacteriológica del agua para bañarse no necesita ser tan alta como para beberla, pero debería ser mantenida razonablemente libre de bacterias patógenas.

Según un informe elaborado conjuntamente entre el Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (CESBA) y la Universidad de Palermo (UP), cuando se habla de agua en las ciudades, se pueden plantear las siguientes distinciones:

- Agua para consumo humano.
- Agua para uso industrial.
- Agua para uso recreativo y fines paisajísticos.

El agua en la Ciudad de Buenos Aires

Los Bosques de Palermo, o como originalmente se llamó, el Parque 3 de Febrero, cuenta con más de 80 hectáreas, y es uno de los espacios verdes más importantes de Buenos Aires, después de la Reserva Ecológica Costanera Sur. Cada semana lo visitan más de 200.000 personas, entre vecinos de la ciudad y turistas, para hacer picnics o para practicar deportes.

El CESBA y la UP llevaron adelante la medición de la calidad del agua en los espejos de agua de dicho parque, para evaluar el impacto que tiene tanto en la fauna y flora como en los ciudadanos que circulan por los lagos. La construcción del Índice de Calidad del Agua (ICA), surge así de la combinación de los resultados obtenidos en los test de oxígeno disuelto, demanda biológica de oxígeno, microorganismos coliformes fecales, pH, nitratos, fosfatos, desviación de la temperatura, turbidez y sólidos totales. El valor puede ir de 0 a 100, cuanto más alto su valor, mejor es la calidad ambiental del agua.

Alguno de los resultados son por ejemplo del Lago de Plaza Holanda (ICA = 35), Lago de Regatas (ICA= 60) y el Lago del Planetario (ICA = 51). Estos valores arrojan como conclusión que la mejor calidad del agua está ubicada en el Lago de Regata. Sin embargo, los altos niveles de Cromo (0,11 mg/L) detectados pueden deberse a factores de lluvias intensas con sudestada en fechas próximas a la toma de muestras. En estas condiciones es inevitable la entrada de un cierto volumen de efluentes cloacales al lago, debido al retroceso de las aguas del arroyo Vega.

Por su parte, el lago del Planetario presenta un valor de ICA algo inferior (51). La circulación de mayor cantidad de jóvenes y transeúntes por la zona que arrojan basura y la proliferación de algas disminuyen considerablemente la calidad de dichas aguas.

Por último, el lago de Plaza Holanda presentó valores de ICA que indican que sus aguas están altamente contaminadas, resultando en elevadas mortandades de peces. En las muestras se observaron valores de pH inusualmente elevados, gran cantidad de sólidos totales y bajas cantidades de oxígeno disuelto. Esta situación se podría haber revertido con acciones sencillas como un aireamiento más intenso y un favorecimiento del reciclaje biótico, introduciendo especies cuyos sistemas de raíces, en forma conjunta con los microorganismos del suelo contribuyan a la purificación del agua.

Otro importante espacio verde es el ubicado en el barrio de Caballito: el Parque Centenario, declarado en 2012 “jardín histórico de la ciudad”. El valor de ICA en el lago de Parque Centenario es 70,47, lo que indica un agua de calidad ambiental buena, completamente apta para usos recreativos.

Las aguas de Puerto Madero circundan una de las zonas más acaudaladas de la Ciudad de Buenos Aires, económicamente hablando, pero a su vez presenta potencial riesgo biotóxico para los seres vivos y riesgo microbiológico para las personas. Se desarrolla en estas aguas un elevadísimo número de microorganismos patógenos y no patógenos. El análisis demuestra que estas aguas tienen contacto directo con fluidos cloacales. La vida acuática se limita a especies muy resistentes. El agua no es apta para riego ni para uso industrial sin tratamiento. Para consumo humano requiere tratamiento potabilizador intensivo. Respecto a los deportes y recreación, el agua analizada no es apta para inmersión y se debe evitar todo contacto. Limitándose de este modo, solo para la navegación en lanchas o embarcaciones. Respecto al valor ICA, Puerto Madero arroja una cifra de 49,41.

15 <http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/mapa-de-ruido-de-buenos-aires>

Por último, el río Matanza-Riachuelo, llamado coloquialmente Riachuelo, es un curso de agua de 64 km que nace en la provincia de Buenos Aires, constituye el límite Sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y desemboca en el Río de la Plata.

Recientemente, varios estudios alertaron sobre las terribles consecuencias de la contaminación en la población, especialmente la infantil. Al comprender una extensión tan larga en kilómetros y recorrer 14 municipios, ese río es lindero a casi 3 millones de habitantes¹⁶.

Entre los principales contaminantes se encuentran metales pesados y aguas servidas, provenientes de las napas saturadas de toda la cuenca. Los análisis realizados indican un alto grado de contaminación, mala calidad ambiental del agua y peligro biotóxico tanto para las especies que se deberían desarrollar en estas aguas como para aquellas personas que por distintos motivos deben desarrollar actividades deportivas o laborales que impliquen el contacto con el agua del Riachuelo. Entre los valores obtenidos se destaca que el contenido de arsénico en sus aguas duplica los valores máximos admitidos internacionalmente. Respecto al valor ICA obtenido es de 33.

El Riachuelo es una triste referencia de la Argentina a nivel internacional. Desde hace unos años forma parte de un ranking que, ante todo, nos debería movilizar como sociedad: está entre los 10 lugares más contaminados del mundo¹⁷. La dificultad que presenta el saneamiento del Riachuelo, delata la falta de coordinación y unificación de voluntades entre las diferentes gestiones municipales que limitan con dicho cauce. En los últimos años una auditoría interna llevada a cabo por la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) dio a conocer que el 70 por ciento de los basurales a cielo abierto que habían sido erradicados de la cuenca, volvieron a aparecer.

También en la zona sur de la Ciudad, en Villa Soldati (Comuna 8) se encuentra el Lago Lugano. Su emplazamiento, anteriormente conocido como Parque Roca, gracias a la Ley 4400 sancionada en CABA en noviembre de 2012, se transformó en el “Distrito Área Reserva Ecológica Lago Lugano”. El predio abarca 36 hectáreas, la mayor parte de las cuales quedan bajo el agua del lago Lugano, de 550 m de diámetro que desemboca en el arroyo Cildáñez. Este lago artificial fue construido en 1940 para actuar de aliviador, evitando los desbordes del Riachuelo. Desde 2015 se trabaja en el saneamiento del agua del lago mediante el uso de una boya oxigenadora denominada “Agua Viva”, que funciona mediante energía solar. Los roles principales de esta reserva natural urbana serán la educación e interpretación ambiental, la conservación de los recursos biológicos, la investigación científica, la participación de la ciudadanía y el esparcimiento de la población.

16 <http://www.lanacion.com.ar/1699302-a-orillas-del-riachuelo>

17 Ranking mundial: 1. Barrio de Agbogbloshie (Accra, Ghana) donde se procesan desechos electrónicos. 2. Ciudad de Chernóbyl (Ucrania), conocida mundialmente por ser el epicentro en 1986 cuando explotó la central nuclear. 3. El río Citarum (Indonesia) donde la basura cubre gran parte de la superficie. 4. Ciudad de Dzerzhinsk (Rusia). 5. Localidad de Hazaribagh (Bangladesh). 6. Ciudad de Kabwe (Zambia). 7. Isla de Kalimantan (Indonesia). 8. El Riachuelo (Buenos Aires). 9. Delta del río Níger (Nigeria). 10. Ciudad de Norilsk (Rusia).

Como resultado de este trabajo, el lago presenta actualmente una oxigenación casi óptima, lo que favorece el desarrollo de las distintas especies acuáticas. Los factores que provocan una disminución de su índice de calidad del agua ICA (46), son la turbidez y el color, que dificultan la entrada de luz solar para el desarrollo y fotosíntesis de las especies acuáticas. El alto valor de fosfatos observado puede favorecer la eutrofización del agua (desarrollo exagerado de algas y plantas acuáticas, disminución del oxígeno y de luz en la profundidad, lo que termina alterando el ecosistema acuático en su totalidad).

El último caso analizado es el de la Reserva Ecológica, ubicada en las inmediaciones de Puerto Madero, un lugar de paseo y esparcimiento. La reserva es considerada un “Sitio Ramsar”¹⁸.

La Reserva Ecológica Costanera Sur se extiende sobre una superficie de 350 hectáreas. La reserva posee cuatro lagunas principales: Los Coipos, Las Gaviotas, Los Patos y Los Macaés. Periódicamente las lagunas se secan, especialmente en verano. Para paliar el problema se bombea agua a la laguna Los Coipos desde el Río de la Plata, primero a través del canal Viamonte (a cielo abierto) y luego mediante tuberías. Desde allí el agua se distribuye a las demás lagunas. El día de la muestra, en plena ola de calor estival, la única laguna que se encontraba completa, con agua traída desde el Río de La Plata, era Los Coipos, donde se procedió a tomar la muestra.

Si bien el índice de calidad del agua ICA observado es bajo (40), en este caso los principales factores a corregir serían la turbidez y color del agua y la baja saturación de oxígeno. La muestra se obtuvo durante la ola de calor reinante en el mes de febrero, las altas temperaturas pueden haber tenido incidencia sobre dichos valores, al igual que sobre la desviación de la temperatura media y el pH. No se observaron datos preocupantes como presencia de cromo o altos valores de arsénico, y los resultados microbiológicos no son elevados.

En resumidas cuentas, dependiendo el uso que la Ciudad decida destinarle a cada fuente hídrica, será el grado de calidad que se deberá alcanzar. En este sentido, no es necesario destinarle recursos para alcanzar la potabilización y su consecuente consumo humano a un lago en la Ciudad, si solo se destinará para recreación y fuente de vida de un ecosistema. Los dos espacios hídricos más contaminados de la Ciudad, que el informe analiza, el Riachuelo y el lago de Plaza Holanda, deberían encabezar las prioridades de purificación, ya que están rodeados de miles de vecinos. En particular, el Riachuelo, la situación se complejiza debido a que los habitantes que viven alrededor del Riachuelo son familias de bajos recursos y que están expuestos a mayores peligros de salud.

El agua transparente permite ver a través de ella. Esa es la metáfora que tenemos que perseguir y replicar a nivel políticas públicas: la transparencia.

Desde el CESBA propiciamos que se lleve a cabo el debate sobre el cuidado de los espacios verdes de nuestra Ciudad, y sobre todo el cuidado y sostenibilidad

18 Se denomina así a los humedales de importancia internacional. La denominación proviene del nombre de la ciudad iraní donde se firmó en 1971 el Tratado Internacional relativo a la Conservación y al Uso Racional de los Humedales.

del agua, como recurso motor de la vida. Como se señaló en el caso del Riachuelo, el espacio hídrico más contaminado en la Ciudad, seguido del lago de Plaza Holanda en Palermo, la planificación e inversión en el cuidado de este recurso amerita llevar adelante acuerdos interjurisdiccionales, un desafío para las gestiones municipales y la Ciudad de Buenos Aires, que seguramente serán necesarias cada vez más en los años futuros.

3.3. El déficit de espacios verdes en la Ciudad

Si bien en la vida privada, tanto la laboral como la personal (familiar), existen espacios de intercambio y socialización como shoppings, comercios, hogares, etc., la vida pública también cuenta con otro tipo de espacios de socialización, necesarios para reforzar los vínculos que mejoran la calidad de vida, como señala Bernardo Kliksberg¹⁹. Entre estos espacios están los gubernamentales de atención pública, las instituciones estatales por medio de las cuales la participación ciudadana configura las leyes, proyectos, iniciativas y ordenanzas que luego se aplicaran públicamente, etc. Sin embargo, el concepto de “espacio público” no se acaba con ellos.

Resulta fundamental que nos podamos apropiarnos de los espacios públicos verdes, y que este color se encuentre en la vida diaria de la Ciudad, con plantas, parques y espacios que permitan una mejora sustantiva en la calidad de vida.

La continua transformación de las ciudades, su crecimiento demográfico, el incremento de edificación y la necesaria extensión de los medios de transporte deben ir acompañados por el desarrollo de uno de los pilares fundamentales para la vida en comunidad: los espacios verdes. La importancia de estos lugares es múltiple, y cada uno de ellos beneficia cualitativamente la vida en la Ciudad. Desde mejoras en la salud a partir de la posibilidad de realizar deporte, hasta la recreación y el encuentro con otros.

Vivir entre cuatro paredes

En la Ciudad de Buenos Aires, el 75,4% de los habitantes vive en departamentos²⁰. Este promedio aumenta en la Comuna 2 (97,2%) y en la Comuna 14 (94,9%). La Comuna 5 tiene casi el 83,8% de sus vecinos viviendo en departamentos, es la comuna con menos espacios verdes, y por ende, una de las que más los necesita.

Si bien el desarrollo de la Ciudad tiende a ser en vertical, es decir en departamentos de torres cada vez más altas, y cada vez tienen mayor predominio los departamentos monoambientes, la planificación para hacer de Buenos Aires una ciudad con estándares internacionales de vida, requiere que se recuperen espacios verdes descentralizados, evitándose la focalización de los mismos en pocas comunas.

¹⁹ Kliksberg, B. (2005). Valores éticos y vida cotidiana. Editorial Milá, Buenos Aires. Disponible en http://www.amia.org.ar/upload/download/2011/05/16/download_131592435350.pdf

²⁰ GCBA- Encuesta Anual de Hogares 2016. Disponible en: http://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2017/05/2016_tabulados_basicos_fe_de_erratas.pdf

El m² verde en la Ciudad

La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha establecido un parámetro “saludable” de entre 10 y 15 m² de espacio verde por habitante en las grandes concentraciones urbanas.²¹

Según datos oficiales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Ciudad de Buenos Aires posee solo 6,2 metros cuadrados de espacio verde por habitante, lo que la ubica en uno de los últimos lugares del ranking elaborado por ONU-Hábitat sobre ciudades verdes de América Latina.²² El último puesto lo obtuvo la ciudad de Lima, que posee sólo 2 m² por habitante. En las antípodas encontramos a Curitiba, la ciudad latinoamericana con mayor cantidad de metros cuadrados de espacio verde por habitante (51,3 m²). Nueva York, por ejemplo, posee más de 23 m² de espacio verde público por habitante, bastante similar a las cifras de Madrid (20 m² por habitante).

Espacio Verde por habitante en ciudades de la región (ONU-Hábitat)

- **Curitiba: 51,3 metros cuadrados por habitante.**
- **Porto Alegre: 13,62 metros cuadrados por habitante.**
- **Montevideo: 12,68 metros cuadrados por habitante.**
- **San Pablo: 11,58 metros cuadrados por habitante.**
- **Rosario: 10,4 metros cuadrados por habitante.**

La Ciudad de Buenos Aires cuenta con un total de 1.826,1 hectáreas²³ de espacio verde público. Es decir que la Ciudad tiene alrededor de 1.826 manzanas, repartidas entre sus 15 comunas. Dicha distribución no es para nada equitativa, sino que hay comunas que apenas cuentan con espacios verdes, mientras que tres comunas (la 1, la 8 y la 14) concentran el 58.9% de los espacios verdes de toda la Ciudad de Buenos Aires.

La diferencia de espacios verdes en la Ciudad no varía solamente entre sur, centro y norte sino también al interior de las zonas: mientras que en el norte la Comuna 2 (Recoleta) posee un 3,95% del total de espacios verdes de la Ciudad (72,7 ha)²⁴. Por otro lado, la Comuna 14 (Palermo) comprende un 17,1% de espacios verdes (312,0 ha), porcentaje que se explica, principalmente, por los bosques de Palermo.

En las comunas del Centro la diferencia porcentual es aún mayor. En esta zona se encuentra la comuna con más espacios verdes como también la comuna que menos espacios verdes tiene en toda la Ciudad. La Comuna 1 (Retiro, San Nicolás,

²¹ OMS. Global recommendations on physical activity for health. 2010. http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/44399/241599979_eng.pdf

²² <http://www.defensoria.org.ar/noticias/proyecto-de-ley-de-la-defensoria-para-la-creacion-de-nuevos-espacios-verdes-en-la-ciudad/>

²³ GCBA. Dirección de Estadísticas y Censo. Superficie de espacios verdes. <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=69834>

²⁴ Ibidem.

Puerto Madero, San Telmo, Montserrat y Constitución) comprende el 25,5% de espacios verdes porteños, siendo éste el mayor porcentaje (465,3 ha) y la Comuna 5 (Almagro y Boedo), la menos beneficiada con 0,18% (3,3 ha).

La variación se repite también al interior de las comunas sureñas de la Ciudad. La Comuna 10 (Villa Real, Monte Castro, Versalles, Floresta, Vélez Sarsfield y Villa Luro) posee un 1,26% del total de espacios verdes (23,0 ha) mientras que en la Comuna 8 (Soldati, Villa Riachuelo y Lugano), encontramos un 16,29% (297,4 ha).²⁵

Según datos de la Dirección de Estadísticas y Censo del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2016), las comunas con más metros cuadrados de espacio verde por habitante son la Comuna 1 (Centro), la 14 (Norte) y la 8 (Sur). La comuna del centro tiene 1,85 hectáreas por cada 100 mil habitantes, la cifra más alta de la Ciudad. En la Comuna 14 hay 1,38 hectáreas cada 100 mil habitantes y en la comuna del sur la cantidad de metros cuadrados desciende a 1,32 hectáreas por cada 100 mil habitantes.

2011 ha sido el año con mayor cantidad de hectáreas de espacios verdes (es decir, parques, plazas, plazoletas, canteros y jardines) registradas, con un total de 1.924,5 ha en la Ciudad, cifra que se mantuvo similar al año siguiente pero que se redujo desde el 2013 a 1.802,4 ha con una reducción de parques, plazoletas y canteros. Luego encontramos pequeñas variaciones los años siguientes, culminando con 1.826,1 ha en 2016.²⁶

Al cambiar la infraestructura de calles y veredas no solo se altera la trazabilidad de la misma, sino que también se modifica el espacio que previamente era asignado para vegetación, árboles y zonas verdes. Las reformas de avenidas (sobre todas con las últimas expansiones del Metro Bus), la repavimentación de calles y la reformulación de plazas y parques con mayor incorporación de asfalto y juegos (conocidos coloquialmente como “plazas secas”) los espacios verdes existentes se fueron disminuyendo.

Otra cuestión a tener en cuenta, más allá del porcentaje de espacio verde que cada comuna tenga, es analizar la distribución del espacio verde en la Ciudad. En la gran mayoría de los casos, los espacios verdes se encuentran concentrados y no distribuidos equitativamente a lo largo y ancho de las comunas. Un caso que evidencia lo planteado es la Reserva Ecológica de la Costanera Sur de la Ciudad de Buenos Aires (350 ha) ubicada en la Comuna 1, la cual establecimos como la Comuna con mayor cantidad de espacios verdes. Prácticamente todo el espacio verde que encontramos en la comuna del sur es parte de la Reserva Ecológica.

A partir de lo descripto, se evidencia que la comuna más verde de la Ciudad es la 1 y la menos verde es la 5.

La contracara de la ampliación de los espacios verdes son los proyectos inmobiliarios. En la Comuna 6 hubo una disputa entre la construcción del Parque Caballito frente al negocio inmobiliario que proponía la edificación de un gran centro comercial. En la Comuna 15 se dio un suceso diferente, tras la aprobación del

proyecto de urbanización del Playón de Chacarita, se definió la construcción de 3,5 hectáreas nuevas de espacio verde público. Definitivamente la relación entre proyectos inmobiliarios y creación de espacios verdes es central en la Ciudad.

Premiando el compromiso verde

La Comisión Europea, desde el 2010, entrega un premio anual a las capitales verdes europeas, como reconocimiento a las ciudades en su trabajo por el medio ambiente y la calidad de vida de sus habitantes²⁷. La primera ciudad en recibir este galardón fue Estocolmo, Suecia (2010), luego Hamburgo, Alemania en el año siguiente (2011), seguido por Vitoria, España (2012), Nantes, Francia (2013), Copenhagen, Dinamarca (2014), Bristol, Inglaterra (2015), Liubliana, Eslovenia (2016) y Essen, Alemania este año. Definitivamente, este premio demuestra la importancia que le dan, desde la Comisión Europea, a los espacios verdes y cómo, a través este premio, se fomenta su desarrollo.

El premio consiste en reconocer a las autoridades de las ciudades en su rol para mejorar el medio ambiente y su compromiso con el progreso. El “Capital Verde” nació como iniciativa para promover y premiar a las ciudades comprometidas con la causa, pero también para motivar a otras a que también desarrollen prácticas amigables con la naturaleza y así fomentar una mejor calidad de vida en todo el continente.

¿Hacia dónde vamos?

La urbanización es un hecho que desde hace 100 años no se detiene. Por el contrario, se aceleró en las últimas décadas. Según ONU-Hábitat, en 1900, la población urbana era el 13% (220 millones). Para 1950, era el 29,1% (732 millones). En el 2005, el 49% de la población vivía en asentamientos urbanos (3.171 millones) y el organismo estima que la población en las zonas urbanas aumenta a razón de 70 millones²⁸ de personas cada año.

Si la urbanización es un hecho, y el presente es solo una antesala de lo que serán las ciudades en los próximos años, es necesario asumir las prioridades que necesitaremos si queremos vivir cualitativamente mejor.

Resulta necesario que la Ciudad de Buenos Aires cumpla los estándares internacionales en materia de espacios verdes para mejorar la calidad de vida en la Ciudad.

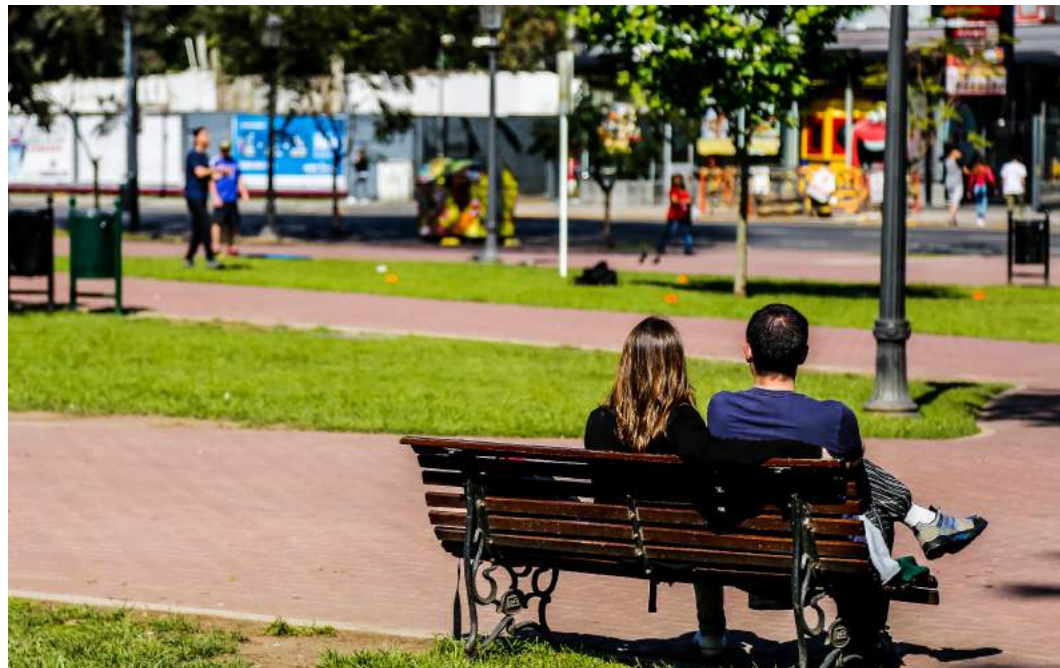
Es por esto que desde el CESBA entendemos que resulta fundamental planificar políticas públicas integrales respecto a esta temática, logrando abarcar todas las comunas de la Ciudad. Es importante tener más espacios verdes, pero también distribuirlos en toda la Ciudad para poder disfrutarlos.

27 European Commission. Environment: European Green Capital. <http://ec.europa.eu/environment/europeangreencapital/winning-cities/index.html>

28 ONU-Hábitat. Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe. 2010. http://cite.flacsoandes.edu.ec/media/2016/02/ONU_Habitat_2010_Estado_de_las_ciudades_de_America_Latina_y_el_Caribe1.pdf

25 Ibidem

26 Ibidem





DETRÁS DEL PIQUETE

El 20 de junio de 1996 nace "el primer piquete"
Vecinos de Cutral C6 y Plaza Huincul cortan las
rutas impulsados por casi 5 mil desocupados tras
la privatización de YPF.

Desde entonces el piquete se ha vuelto parte del
paisaje de la Ciudad de Buenos Aires.



EN MARZO DE 2017 HUBO 120 PIQUETES EN CABA (4 POR DÍA)

¿Por qué?

Es una **modalidad de protesta** a
través de la cual se busca visibilizar
una problemática de cara a las
autoridades



¿Cómo?

Interrumpiendo el libre paso
de vehículos y personas.
Esa es su propia fortaleza y debilidad.



GRADOS DE ACEPTACIÓN

El 68,8% de los que viven en la Ciudad
tiene una valoración **negativa** de los piquetes.



Por edad



Hasta 29 años: el **43,1%**
aprueba los piquetes.



50-65 años: el **18,6%**
aprueba los piquetes



Por zona geográfica

El **25%** de los habitantes están de acuerdo
con los piquetes

El **37%** de los habitantes están de acuerdo
con los piquetes

CONTRADICCIONES Y PREJUICIOS

El **13,8%** de los entrevistados
considera que los piquetes
están justificados

- Sin embargo el **40,8%** considera que están justificados
cuando se reclama por cortes de luz o hechos de
inseguridad

- Mientras sólo el **16,4%** considera que están justifica-
dos cuando los realizan organizaciones sociales



Sin dejar de insistir en la necesidad de que los derechos de algunos ciudadanos no
colisionen con los del resto de la comunidad, es importante trabajar en las causas
subyacentes detrás de los reclamos, que permanecen sin resolverse desde hace
muchos años.

*encuesta realizada por el CESBA

4.1. El transporte en la ciudad: lo que se ve y lo que se necesita

Uno de los aspectos más importantes en el desarrollo de una ciudad, es la dinámica de traslado que llevan a cabo sus ciudadanos. Como señala la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)¹, dentro del conjunto de infraestructuras, las vinculadas al transporte adquieren un carácter central para incentivar el desarrollo económico y social porque permiten el desplazamiento de personas y mercancías. De este modo, la posibilidad de trasladarse, promueve el comercio y contribuye a mejorar los estándares de la vida de la población, acercándolos a la asistencia sanitaria (hospitales, centros de salud, etc.), la educación (universidades, escuelas, institutos, etc.), los servicios sociales y los mercados.

El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) agrupa algunos de los distritos más densamente poblados de la Argentina, alcanzando el 30% de la población total. Con ello, el AMBA representa la mayor circulación de personas del país.

En los últimos años², el sistema de transporte público (ferrocarriles, colectivos, taxis y subtes) de pasajeros metropolitano sumó cerca de un millón de pasajeros por día; el automóvil particular pasó de explicar menos de la mitad a cerca del 60% de los viajes en el AMBA, y el tráfico en los accesos a la Ciudad de Buenos Aires creció más de 80%³.

Metrobus, el transporte que se ve.

En esta dinámica cotidiana, la Ciudad de Buenos Aires, el principal destino de los habitantes del conurbano bonaerense con aproximadamente 3,5 millones de personas que ingresan diariamente⁴, fue el primer distrito del país en implementar el sistema de carriles exclusivos que, sumándole plataformas con refugios y bancos para esperar, información sobre la ubicación e iluminación, denominó "Metrobús".

Resulta importante destacar la diferencia entre un sistema de transporte y un medio de transporte: este último hace referencia a un vehículo, es decir un tren,

1 CEPAL. El papel del transporte en relación a los objetivos del desarrollo del milenio. 2012
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6363/1/S1200562_es.pdf

2 CIPPEC. Menos autos y más y mejor transporte público para la Región Metropolitana de Buenos Aires. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1245.pdf>

3 Ibidem

4 Ibidem

un subte, un taxi, un colectivo, una bici o un avión, entre otros. Por otro lado, un sistema comprende una planificación logística, una organización de variables, entre las cuales, el medio de transporte es una de ellas. Un ejemplo de dicha planificación estratégica es la construcción de un circuito que conecte mejor las estaciones de subte, donde hoy se vuelve necesario utilizar un colectivo.

Siguiendo este análisis, el Metrobús no es un nuevo medio de transporte, sino un sistema. A nivel internacional los sistemas de carriles exclusivos como el Metrobús suelen ser considerados como sistemas que cumplen su objetivo principal: agilizar los viajes y descomprimir los embotellamientos.

La Ciudad de Buenos Aires no es solo el distrito con mayor número de líneas de colectivos del país, sino que supera otros distritos como el de París, en Francia, donde circulan más de 60 líneas de autobús diurnas y 40⁵ nocturnas⁶. Actualmente transitan 137 líneas, de las cuales nada más que 33 inician y finalizan su recorrido dentro de la Ciudad⁷. La desconexión que existe entre las diferentes líneas de subtes y ramales de trenes, explica el uso de muchas líneas de colectivos para trayectos cortos. La reciente inauguración del Metrobus del Bajo, con un recorrido de 2,9 km, una licitación de más de \$274 millones de pesos⁸, es decir un promedio por kilómetro de 94 millones de pesos⁹, vuelve a reavivar la discusión sobre la necesidad de completar tramos esenciales del subte, continuar con la expansión del Metrobus y combinar todos los medios de transporte de la Ciudad.

Subte, el transporte que se necesita

Conectar mejor las diferentes líneas del Subte reduciría, no solo el costo que, para combinar subte y colectivo, hoy asumen los pasajeros, sino que también reduciría el tiempo que destinamos en movilizarnos por la Ciudad. En este sentido, una propuesta que puede reducir el costo de utilizar diferentes medios de transporte, es el boleto único, o como se implementó en ciudades como Barcelona, Valencia, Lisboa, Roma, Bruselas, bajo el nombre de “billete único intermodal”.¹⁰

Unir la estación terminal de la línea D, la estación Congreso de Tucumán en el barrio de Belgrano (Comuna 13), con la estación Juan Manuel de Rosas, terminal de la línea B en el barrio de Villa Urquiza (Comuna 12) y la terminal de la línea A, San Pedrito en el barrio de Flores (Comuna 7), representaría alrededor de 11 kilómetros de Subte, dependiendo el recorrido. Actualmente, es el recorrido que realiza

5 <https://www.paris.es/autobus>

6 En ciudades como Madrid el número de líneas que recorren la ciudad es mayor que en la Ciudad de Buenos Aires, alcanzando las 203 líneas (<http://www.crtm.es/tu-transporte-publico/autobuses-emt.aspx>), cifra superada por las 270 líneas que circulan por Río de Janeiro (<http://www.viajeabrazil.com/transporte/el-transporte-publico-en-brasil.php>)

7 Ente Único Regulador de los Servicios Públicos <http://www.entedelaciudad.gov.ar/sites/ente.zona-geo.com.ar/es/node/13.html>

8 \$274.480.511,93

9 \$94.648.452 (es decir u\$s 5.915.528,27)

10 http://www.eldiario.es/tribunaabierta/billete-unico-intermodal-reivindicacion-ciudadana_6_619498078.html

la línea 133 en 60 minutos. Si hubiese una línea de subte que conecte esas estaciones, esa distancia se podría realizar en menos de 30 minutos, es decir la mitad del tiempo. Si un vecino viviese en las inmediaciones de Congreso de Tucumán, pero trabajase por la zona de la estación San Pedrito, hoy se podría tomar el 133 y tardaría 60 minutos en llegar. Es decir que por año destinaría 20 días enteros en viajar por día¹¹. El impacto social que produce la congestión en la Ciudad de Buenos Aires tiene un impacto significativo para los vecinos. Así lo demostró el informe denominado Índice de Traslado Laboral, desarrollado por el CESBA (Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires). Si bien en promedio, los que viven en la Ciudad tardan 76 minutos por día entre ir y volver del trabajo, es decir 13 días por año, los vecinos de zona norte y los que combinan más de un medio de transporte tardan en promedio más que los vecinos de zona sur y que quienes no hacen combinaciones. Por otro lado, el 55% de los porteños utiliza el colectivo, el 15% el auto y solo el 12% el subte, entre otras formas de movilizarse. Este tiempo que los vecinos usan es tiempo que podrían invertir en estudiar, trabajar o estar con sus familias. Desde el CESBA sostenemos que la opción que se hace en la Ciudad por un tipo de medio de transporte u otro no es una decisión aislada, sino que por lo contrario está atada a precio, disponibilidad y rapidez.

La expansión de la red de Subtes no es solo un objetivo para incorporar más barrios al alcance del subte, sino que también, una visión estratégica para descomprimir puntos neurálgicos de la Ciudad (como Constitución y Retiro) y reducir el número de colectivos que en la actualidad realizan el mismo recorrido, transportando a muchas personas.

Entre las líneas más concurridas en la Ciudad están la línea 60, con más de 113.163 viajes diarios, la línea 152 con 100.372, la línea 28 con 100.128 viajes y la línea 159 con 93.246 viajes. Cabe destacar que la línea 152, la línea 60 y la línea 59, realizan desde el barrio de Núñez (Comuna 13) hasta el barrio de Palermo (Comuna 14) un recorrido similar. Sin embargo, entre las tres realizan casi 300.000 viajes (298.157). En la Ciudad se realizan, según la Secretaría de Transporte, más de 8 millones de viajes, de los cuales el 84% son en transporte público (57,5% son en colectivos, 18% en subte, 4% en taxis y el 3,5% en bicicleta). No cabe dudas de que un recorrido similar para por lo menos las tres líneas mencionadas (60, 152 y 59), se podría sustituir con un recorrido completo de subte. Actualmente, dicho trayecto desde el comienzo de la avenida Santa Fe hasta la finalización de la avenida Cabildo, un recorrido de 11,7 kilómetros, es transitado por la actual línea D solo en un 65,8% (7,7 km).

De pioneros a estancados

La Ciudad de Buenos Aires inauguró el primer subte de Latinoamérica en 1913. Se adelantó, inclusive a ciudades como Madrid. Fue, en este sentido pionera, ya que recién 62 años después, ciudades como Santiago de Chile o 70 años después Caracas, inaugurarían el suyo.

Sin embargo, en el transcurso de 100 años, la Ciudad construyó en promedio 0,58 km, mientras que Santiago construyó, desde 1976 hasta la actualidad, un

11 1 día son 120 minutos. La semana equivalen a 600 minutos, el mes 2.400 minutos y el año 28.800 minutos, es decir 20 días. Distancias y tiempos obtenidos según <https://mapa.buenosaires.gob.ar/>

promedio de 2,45 km por año y Caracas, desde 1983, un promedio de 2,05 km por año. Resulta llamativo que, en más de un siglo, la Ciudad haya alcanzado apenas 61 km y en menos de 50 años, Santiago haya alcanzado los 103 kilómetros y Caracas, por su parte, 70 kilómetros.

Si la Ciudad de Buenos Aires hubiera mantenido una construcción de 2,45 km por año, hoy tendría más de 245 kilómetros de extensión, pudiendo ser parte del ranking de las ciudades con mayor extensión de la red. Hoy ese ranking lo encabeza el Metro de Seúl (Corea del Sur), con más de 975 km¹², continuado por el metro de Shanghai con 54813 km. Sin duda que año a año, la planificación de cada ciudad va modificando el orden del ranking, pero entre los principales subtes, o metros, están el de Pekín con 465 km¹⁴, Londres con 408 km¹⁵, Nueva York con alrededor de 380 km, el imponente metro de Moscú, superando los 340 km, el de Madrid con 294 km y el de la ciudad de México con 225,9 km.¹⁶

La Ley que no se cumple

La Ley 670¹⁷ del año 2001 cumplió 16 años. Pero su implementación no. Votada por la Legislatura porteña, la norma, de haberse cumplido nos hubiese permitido movilizarnos por tres nuevas líneas, la F, la G y la I, uniendo más barrios porteños. La F vincularía los barrios de Barracas, Constitución, Recoleta y Palermo, mientras que la G haría lo propio con los barrios de Retiro, Caballito, Villa del Parque y Agronomía. Por último, la línea I, conectaría los barrios de Parque Chacabuco, Villa Crespo, Palermo, Retiro y Núñez.

En este marco, desde el CESBA entendemos que es fundamental el cumplimiento de la legislación, mediante la cual se expresó uno de los poderes constitucionales de la Ciudad, haciéndose eco de la voluntad popular, como también enfocarnos en aquellas medidas que hacen a la mejor calidad de vida en la Ciudad.

4.2. Estacionamiento, garajes y peatonalización

Estacionar en la Ciudad de Buenos Aires puede ser un verdadero dolor de cabeza. No solo nos referimos a la demora para encontrar un lugar donde dejar el auto, sino que, ante la falta de alternativas, en el caso de tener que dejarlo en una cochera/garaje, está el tema de los altos costos: la Ciudad se encuentra entre las más caras de Latinoamérica, considerando que entre 2010 y 2014, el precio por hora de las cocheras aumentó nada menos que un 170%. Según un estudio internacional los precios oscilan en toda Latinoamérica, registrando en Ciudad de Buenos Aires valores por hora entre US\$ 1.73 y US\$ 4.70,

12 <http://mapa-metro.com/es/corea-del-sur/seul/seul-subway-mapa.htm>

13 www.holachina.cn/llegando-a-china-4/

14 www.viaje-a-china.com/guia-beijing/transporte-metros-beijing.htm

15 www.metrolondres.es/historia-del-metro-de-londres/

16 <http://www.infobae.com/sociedad/2017/06/13/la-triste-historia-del-subte-porteno-muestra-la-decadencia-de-una-ciudad-que-fue-ejemplo/>

17 Ley 607/2001: <http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/ley-670.pdf>

Lima entre US\$ 0.48 y US\$ 4.77 y Ciudad de México entre US\$ 1.07 y US\$ 7.37. Este último caso, el más caro de la región¹⁸.

De acuerdo a datos oficiales¹⁹, los espacios permitidos para estacionar durante el día son aproximadamente 334.654 mientras que, durante la noche, los espacios permitidos son 452.196, cifra que incluye el total de espacios permitidos durante el día. Estimando la totalidad de espacios, permitidos y no permitidos, alcanza los 640 mil.

Respecto a los garajes (estacionamientos cubiertos) en la Ciudad existen 1.333 y 376 playas de estacionamiento descubiertas habilitados por la Agencia Gubernamental de Control (AGC). Si se suman las cocheras de los edificios, podría afirmarse que existen 1.270.000 lugares para estacionar.

El Gobierno de la Ciudad ideó una política de tránsito que combina por un lado la peatonalización y por el otro, la ampliación de lugares donde se cobra el estacionamiento (que pasarán de ser parquímetros a “terminales multipropósito”) como una política que aborde el gran problema de las macrociudades hoy en día, que es ¿qué hacer con la gran cantidad de automóviles en el reducido espacio del que se dispone?

Las políticas de la Ciudad.

La Legislatura porteña (con 33 votos a favor y 21 en contra) aprobó en 2016 una ley que extiende el estacionamiento medido al 45% de las más de 24.000 calles que conforman el entramado urbano de la Ciudad.

Incentivar el uso del transporte público y la peatonalización parecen ser buenas opciones cuando se piensan soluciones para el tráfico en una macrociudad como Buenos Aires. Sin embargo, lo que no parece haber en este caso es una planificación estratégica sobre qué hacer con los autos que no pueden estacionar, o la disposición de estacionamientos públicos en, por ejemplo, las bocas del subte, para de este modo descomprimir en las áreas periféricas y dejar que el transporte público “haga lo suyo”.

Incluso valorando la idea de generar menos contaminación reduciendo el uso del transporte y mejorar la salud de los porteños con la peatonalización, la gran contradicción frente a esta política en la Ciudad es que el transporte público no es todo lo eficiente que podría ser como para actuar de contrapeso: el hecho de hacer necesariamente combinaciones entre más de un medio de transporte, la poca previsibilidad que da el transporte público y las condiciones en las que se viaja hacen que mucha gente siga optando por el uso del auto, lo que implica que estas políticas no solucionan los problemas del transporte público, sino que los agudizan.

Cabe destacar el espacio que ocupan los contenedores de basura en la Ciudad, donde en 2013 ya había más de 20 mil unidades sobre las calles y veredas. Si

18 <http://gestion.pe/economia/tarifas-estacionamiento-mas-bajas-estan-bogota-y-mexico-mas-caras-2125099>

19 <http://www.buenosaires.gob.ar/movilidad/ordenamientodeltransito/estacionamiento-medido>

bien cada unidad, tanto de largo como de ancho, es menor que el tamaño de un automóvil, el espacio que el gobierno de la Ciudad destina para ubicarlo representa un espacio inutilizado para estacionar y un foco de suciedad en el espacio público.

Multas por mal estacionamiento.

Desde principios de 2017, los agentes que controlan las faltas en la Ciudad en moto cuentan con 24 cascos inteligentes (es decir, cascos de motos con cámaras incorporadas con capacidad para grabar 3 horas de recorrido, que luego son analizadas para realizar las multas correspondientes). Cada multa por mal estacionamiento cuesta \$965, y en el microcentro peatonal, la falta aumenta a \$1930.

En mayo de 2017 el gobierno porteño lanzó una convocatoria para que los vecinos decidan si triplicar el monto de las multas a los autos estacionados que obstruyan las rampas para discapacitados, y el resultado fue que cerca de 300.000 estuvieron de acuerdo con la propuesta. La multa consiste en 70 unidades fijas (el 50% del precio de la nafta en el día que se hace la infracción).

Estos son algunos datos que ilustran que la falta de estacionamiento es realmente un problema a resolver, pero que la solución no puede quedar ni librada al mercado (regido por los altos precios de los garajes) ni librada a la peatonalización como única alternativa.

Es importante que se tomen en consideración todas las voces de los actores que resultan involucrados para que el proceso de reordenamiento del tránsito resulte beneficioso para todos los que transitamos la Ciudad todos los días.

Peatonalización

En diciembre del 2016 se creó por ley el Área Ambiental Buenos Aires Centro, prohibiendo paulatinamente la circulación de autos los días hábiles, comenzando por los tramos comprendidos entre Carlos Pellegrini, su continuación Bernardo de Irigoyen, Av. Belgrano, Av. Paseo Colón, Av. La Rábida, Av. Leandro N. Alem, San Martín, Florida y Av. Santa Fe, en el horario de 11 a 16 hs. En febrero del 2018 se extenderá a otros tramos, completándose el plan en febrero del 2020.

El objetivo de la peatonalización tiene como fundamento el desincentivo del auto en la Ciudad de Buenos Aires, (en la que por día circulan 1.800.000 autos, 37.000 taxis y 10.000 colectivos) y la contaminación del aire que los mismos vehículos generan. Pero como toda política, las medidas que se planean tomar afectan intereses y en este caso, la peatonalización perjudica en cierto modo a los dueños de los garajes y de los comercios, quienes ven obstruido el acceso a los proveedores.

La política tiene que necesariamente contemplar la vida en comunidad: el trabajador del centro, el garajista, el comerciante. Lo que en sí parece una buena idea, impacta de manera distinta en cada organización y lo que se observa en el caso de la Ciudad de Buenos Aires es que no hay una evaluación de este impacto.

También se deja afuera de esa medida a la gente que trabaja en el microcentro y que tiene que caminar 10 cuadras para tomarse un colectivo para volver a su casa.

4.3. La ruta saludable: el uso de la bici en la Ciudad

Los procesos de transformación son culturales. Existen ciudades en el mundo que dan cuenta de cómo con voluntad, organización y un Estado planificando estratégicamente el crecimiento y sostenibilidad de su comunidad, es posible llevar a cabo esos procesos de transformación.

La estimación actual de las 600.000 bicicletas²⁰ que los vecinos de la ciudad de Ámsterdam utilizan para cortas distancias resulta más que sorprendente, sobre todo si consideramos que se acerca a la cantidad de habitantes locales²¹.

Se estima que en la capital de Holanda, alrededor del 30% de los viajes al trabajo se hacen en bicicleta y que, según un estudio realizado en el Reino Unido, demostró que quienes usan la bicicleta hacia el trabajo sufren hasta un 40% menos de estrés que aquellos que toman el transporte público o sus vehículos particulares. La progresiva utilización de este medio de transporte desde la década de los 70, no resultó de la espontaneidad de sus vecinos, sino que fue un hábito progresivo adoptado a partir de la implementación de una infraestructura acorde.

Al momento de planear reducir la circulación de automóviles particulares por las ciudades, desafío que ya se planteó la Ciudad, la bicicleta se vuelve un aliado importante. Sin embargo realizar distancias largas solo con ella no resulta práctico. En este sentido, Ámsterdam combinó las bicisendas con la red de trenes, plazas de estacionamiento gratuito en las estaciones de los mismos y vagones adaptados para transportar las bicis.

El uso de bicicletas, transporte eléctrico con bajo impacto ambiental, zonas exclusivas de movilidad en las ciudades (es decir sin tráfico de automóviles o motocicletas) y una red de transporte público que estimule el uso de bicis forman parte de la apuesta de la Unión Europea: reducir las emisiones contaminantes entre un 40% y un 60% para el año 2030. Desafío que la Ciudad y el país podrían adoptar.

Las ciudades líderes en el uso de la bicicleta como medio de transporte complementario y/o alternativo fueron registradas en el ranking de ciudades “bicycle-friendly” (amigables a las bicicletas)²². Entre ellas Copenhague, la capital de Dinamarca, invirtió en los últimos 10 años la suma de 134 millones de euros²³. En 2015 Buenos Aires se dio el lujo de compartir podio en dicho ranking con otras

20 <https://viajarfull.com/alquiler-de-bicicletas-en-amsterdam/>

21 Ámsterdam tiene 834.713 habitantes http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/paises-bajos_ficha%20pais.pdf

22 <http://copenhagene.eu/index/about.html>

23 http://copenhagene.eu/index/01_copenhagen.html

localidades del primer mundo, ocupando el puesto 12 de 20. Actualmente el ranking de las 20 ciudades está compuesto, en su mayoría, por ciudades europeas, aunque también se destaca Tokio (en Japón) en el puesto 9 y Montreal (en Canadá) en el puesto 20.

¿Cómo nos movemos en la Ciudad?

En la Ciudad de Buenos Aires, el 80% de los habitantes viajan a su trabajo principalmente en transporte público. Entre los medios más usados, está el colectivo con 50,8%, el subte con 20,1%, el tren con 2,4% y 2,5% en bicicleta²⁴, valor que se encuentra por debajo del uso que le dan en ciudades latinoamericanas como México (5%)²⁵.

Un sistema de movilidad sustentable no puede ser solo ecológico, sino que tiene que ser, sobre todo, útil para los vecinos. Si bien las bicisendas aseguran una ruta de desplazamiento continuo, un estudiante que reside en las inmediaciones de Plaza Irlanda, en Caballito y que decidiese ir a cursar a la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, en Recoleta, está a 8 kilómetros, y el recorrido estimativo en bicicleta es de 50 minutos. Utilizando el colectivo 106, sin contemplar el tiempo de espera, reduciría 10 minutos de su tiempo, es decir 20 minutos por día: en un año de cursada, con el colectivo viajaría 2,7 días menos que con la bicicleta²⁶.

Como se puede observar para una distancia de 80 cuadras como la que se enunció, se podría combinar ambos medios de transporte, solo si se pudiese llevar la bicicleta en el colectivo. Esta complementariedad entre medios de transporte sería un incentivo para utilizar todos los días ambos vehículos. Por otro lado, un sistema integral de bicisendas consiste en no limitar a los usuarios en rutas inconexas entre sí, o que no reflejen los espacios de circulación habitual, como la traza actual de estas vías exclusivas para las bicis en la Ciudad.

De esta forma, estamos hablando de un circuito cerrado e ineficiente, donde el subte no funciona como debería y las bicicletas no resultan útiles para conectar con otros lugares de la Ciudad.

Así las cosas, la bicicleta en la Ciudad de Buenos Aires no puede en modo alguno calificarse como un verdadero sistema de transporte a escala, más allá de su importancia para la promoción de hábitos saludables.

Durante el último año, se añadieron en la Ciudad nuevos kilómetros de ciclovías dejando un total de 190 kilómetros; cifra positiva si se tiene en cuenta que, en ciudades como México, con más de 8 millones de habitantes²⁷, la red llega a los 170. Sin dudas, la Ciudad es líder a nivel país en este sentido, ya que supera las

bicisendas construidas en la ciudad de Córdoba (163 km) y Rosario (120 km). Sin embargo, en ambas ciudades el uso de este medio de transporte es más frecuente que en la Ciudad de Buenos Aires. La apuesta de la Ciudad por masificar el uso de la bicicleta es notoria, pero sin dudas aún falta aumentar el número de bicicletas disponibles, habiendo hoy 1,1 por cada 10.000 habitantes.

Después de Buenos Aires, la ciudad de Rosario es la segunda ciudad en contar con un sistema público de bicis, además de tener la mayor longitud de bicisendas y ciclovías por habitante en el país (120 km/1,2 millones de habitantes). El 5,3% del tránsito local comprende el uso de bicicletas y en la actualidad cuenta con 20.000 usuarios registrados y 280 vehículos disponibles.

Comparando presupuestos

Respecto a otros medios de transporte, la Ciudad fijó en el presupuesto del 2017 una asignación de \$6.280.944.351 para el subte, que contempla la transferencia a Subterráneos de Buenos Aires (\$5.364.760.000) y el monto destinado a obras de infraestructura urbana en red de subterráneos (\$916.184.351). Por otro lado, el presupuesto de la Ciudad del 2017 para colectivos es \$549.589.439, el cual comprende los gastos del Metrobus y la infraestructura.

Dentro del Programa 52 del Gobierno de la Ciudad, denominado “Mejora de la infraestructura para la movilidad saludable”, que contempla la mejora de la infraestructura para la movilidad saludable, se establece la construcción de ciclovías y la construcción de una pista para bicicletas, entre otras obras. Este presupuesto suma un total de \$150.100.579, (siempre considerando que solo una parte se destina a lo concerniente a las bicicletas).

Actualmente el Gobierno de la Ciudad, a través del Programa 51 asigna \$44.550.699 para el Sistema de Transporte Público por Bicicleta, casi el doble de lo que asignó en 2016²⁸ con el fin de hacer las bicicletas más resistentes frente a robos y situaciones vandálicas. Teniendo en cuenta que según el Censo 2010, la Ciudad de Buenos Aires cuenta con 2.890.151 habitantes, la Ciudad destina \$15,41 por persona. De todas formas, incluso habiendo duplicado el presupuesto, la cantidad de viajes previstos se ha reducido de 743.800 en 2016 a 612.086 en 2017.

De estos datos podemos deducir que el monto destinado al programa de bicicletas representa el 8,1% del presupuesto de colectivos y el 0,7% del de subtes.

De la casa al trabajo (en bici)

A partir de los datos nacionales e internacionales, queda claro que la bicicleta es un transporte ideal si se piensa en conectar zonas residenciales con ámbitos laborales. Sobre todo, en cortas distancias. Para ello también es fundamental garantizar la seguridad de los ciclistas.

28 En 2016, el Presupuesto de la Ciudad fijó para el Programa 51 (“Sistema de Transporte Público por Bicicleta”, según la ley 2586 de diciembre de 2007) un monto de \$22.818.153.

24 <http://www.bdigital.cesba.gob.ar/bitstream/handle/123456789/409/268%20-%20Informe%20Anual%20-b.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

25 <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2016/12/26/1136381>

26 El viaje en bicicleta, teniendo en cuenta una cursada diaria, por un año entero (10 meses), acumularía 27,7 días de viaje, mientras que, utilizando el colectivo, acumularía 11,1 días.

27 <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2015/12/15/1063610>

En Sevilla y Barcelona, dos ciudades donde la implementación de las bicicletas como transporte urbano es un hecho consolidado, se realizó una diferenciación respecto de los tipos de sendas para ciclistas. Por un lado, las “pista-bici”, una vía totalmente independiente de veredas y calles. Luego la “acera-bici” (vereda-bici), que se encuentra señalizada sobre la vereda. En tercer lugar, se encuentran los “carril-bici”, ruta pegada a la calle y que puede estar o no protegido del resto del tránsito. Por último, se distinguen las “ciclocalle”, donde coexisten automóviles y bicicletas, con preferencia de las últimas en vía urbana²⁹.

Si bien hay cuatro modalidades que se identifican en distintos países, lo ideal es, sobre cualquier formato, priorizar la seguridad del ciclista, asegurándole la continuidad de su camino sin los múltiples obstáculos que se presentan en la actualidad (automóviles mal estacionados, colectivos, contenedores ubicados incorrectamente, basura sin recolectar, etc.).

En la Ciudad, la bisisenda es un camino construido por fuera de la calzada, donde también pueden circular los peatones. Trayectos como estos podemos verlos sobre la vereda lindera a Avenida del Libertador a la altura de 9 de Julio. En cambio, la ciclovía es un carril exclusivo para las bicicletas y está delimitado dentro de la calzada, como podemos observar en la calle Carlos Calvo, en las cercanías de la Facultad de Ciencias Sociales.

Cultura ciclista.

Es importante remarcar que como todo hábito, el uso de la bicicleta también conlleva a dinamizar un sector de la industria local y por ende generar trabajo. Según la Cámara Argentina de Comercio e Industria de la Bicicleta (Commibi), en 2016 se vendieron aproximadamente 1,4 millón de bicicletas en todo el país, es decir, que 1 de cada 28 personas adquirió una.

Si bien el uso intensivo de “Ecobici” se da los días de semana, los fines de semana se hacen viajes más largos, pudiéndose deducir de ello que el fin es recreativo o deportivo. Así, el viernes el viaje promedio es de media hora por usuario, pero el sábado de 40 minutos y el domingo de 41 minutos.

Los barrios donde más viajes se registran son San Nicolás (62.012 viajes), Palermo (58.934), Recoleta (46.015), Retiro (36.885) y Monserrat (26.931). Y las estaciones donde más bicis se retiran por día son las de Retiro (138), Parque Las Heras (121), Plaza Congreso (115), UCA Puerto Madero (92), y Plaza Houssay (79).

Realizar recorridos cortos, es decir de alrededor de 30 minutos en bicicletas por día, cubre las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS)³⁰ para evitar el sedentarismo, que es causa de numerosos problemas en la población. Es importante pensar la política de fomento de las bicicletas no solo como política de transporte sino también como política saludable, como forma de incentivar buenos hábitos, como reducir la hipertensión, entre otros. Por ello,

29 <http://www.vidasostenible.org/informes/el-futuro-de-la-bicicleta-en-la-ciudad/>

30 OMS. Recomendaciones mundiales sobre la actividad física para la salud. 2010 http://www.who.int/dietphysicalactivity/factsheet_recommendations/es/



podría afirmarse que la promoción de la bici hoy en la Ciudad es más una política de salud que uno de los ejes de la política de transporte.

Sin embargo, en el cambio de hábitos que los usos de las bicicletas están favoreciendo, es importante generar una concientización como usuarios de este modo de transportarse. Según datos del 2016 del Centro de Experimentación y Seguridad Vial (CESVI)³¹ en nuestro país, el 80% de los ciclistas no cumple la ley, siendo que un 72% no utiliza las luces correspondientes, y un escaso 1% viste prendas reflectivas³². La discontinuidad de las vías de circulación, los contenedores de basura, las alcantarillas, los pasos a nivel, la invasión de las ciclovías con automóviles particulares y motos y el cambio de sector de éstas fueron otros de los problemas señalados por los ciclistas porteños.

Por otro lado, es importante recalcar que, más allá de que haya ciclovías a lo largo de toda la Ciudad, las 200 estaciones de bicicletas se encuentran concentradas principalmente en las comunas 13, 14, 1, 2 y 3 de la Ciudad, lo que implica que los vecinos de cualquier otra zona deben irse hasta allí para retirar y dejar las bicicletas, lo cual es incompatible para aquellos que no se mueven por esas comunas cotidianamente. Esta política, sumada a que los subtes tampoco están bien distribuidos ni conectados hace que trasladarse en la Ciudad sea cada vez más incómodo.

La bicicleta es un medio de transporte barato, sustentable, saludable y útil para distancias cortas. Sin embargo, su utilización e implementación como hábito de transporte para los vecinos de la Ciudad de Buenos Aires dependerá tanto de su

31 CESVI. Informes sobre bisisendas y ciclovías en la Ciudad. https://www.cesvi.com.ar/Cesvi/Novedades/Cesvinovedades_Bicisendas.html

32 http://tn.com.ar/autos/lo-ultimo/en-argentina-8-de-cada-10-ciclistas-violan-la-ley_786528

practicidad como de los beneficios mencionados anteriormente. En otras ciudades, el haber coordinado el uso de la bicicleta con los medios de transporte más tradicionales, resultó un éxito. La vida en comunidad depende del esfuerzo colectivo de pensar la conectividad a largo plazo.

4.4. Seguridad vial: la responsabilidad salva vidas

El tránsito en la Ciudad de Buenos Aires es un problema cotidiano. Está a la vista, en el marco de una ciudad que si bien es habitada por alrededor de 3 millones de personas es visitada diariamente por 3,5 millones de vecinos del área metropolitana.

Y si bien la Ciudad de Buenos Aires no está entre las jurisdicciones del país con mayor incidencia de mortalidad vial (es la jurisdicción del país con la tasa más baja de muertes cada 100 mil habitantes³³), cuenta con cifras entre 3 y 5 veces más altas que ciudades como Madrid, Barcelona o París.

En 2005, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptó la resolución 60/5 sobre “Mejoramiento de la seguridad vial en el mundo” que –entre otras cosas- estableció que cada año se celebre la “Semana Mundial de la Seguridad Vial”, con el objetivo de concientizar a la comunidad sobre las consecuencias de los siniestros viales.

Si puede prevenirse, no es accidente

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), todos los años mueren aproximadamente 1,25 millones de personas como consecuencia de las colisiones en las vías de tránsito. Las mismas constituyen la principal causa de muerte de la población joven entre los 15 y los 29 años de edad, y la octava a nivel global³⁴. A pesar de que los países de ingresos bajos y medios presentan aproximadamente la mitad de los vehículos del mundo, se producen en ellos más del 90% de las muertes relacionadas con siniestros de tránsito.

Según la OMS, la mitad de todas las muertes que acontecen en las rutas, carreteras y calles del mundo se produce entre los usuarios menos protegidos de las vías de tránsito: motociclistas (23%), peatones (22%) y ciclistas (4%).

De no aplicarse las medidas apropiadas para afrontar lo que ya se considera una verdadera “epidemia mundial”, el mencionado organismo internacional prevé que de aquí a 2030 los siniestros viales se conviertan en la séptima causa de muerte.³⁵

33 Tiene una tasa de 3,70 muertes cada 100 mil habitantes, ocupando el último lugar en un ranking que es encabezado por la Provincia de La Pampa, con 42 muertes cada 100 mil habitantes.

34 Las principales causas de muerte fueron la cardiopatía isquémica, ACV, la enfermedad pulmonar obstructiva crónica, las infecciones en vías respiratorias inferiores, el cáncer de pulmón, el VIH/SIDA, y la diabetes.

35 OMS. Lesiones causadas por tránsito. Mayo de 2017 <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs358/es/>

Cabe destacar a esta altura que al hablar de siniestros viales y no accidentes de tránsito, pretendemos dejar en claro que todos estos hechos son –y deben ser– evitables, ya sea mediante políticas educativas, con controles y, llegado el caso, con sanciones para los infractores.

Los siniestros viales en la Ciudad de Buenos Aires

Incluso teniendo en cuenta el crecimiento demográfico (en 1991 la población era de 32 millones y medio de personas), desde hace más de dos décadas, la cifra anual de víctimas fatales en siniestros viales oscila entre los 7000 y 8000 a nivel nacional. Esto implica que año a año, aproximadamente 20 personas mueren por día en la Argentina como víctimas de siniestros viales, a lo que habría que sumar las decenas de miles de heridos³⁶ y las personas que quedan condicionados de por vida, ya que se ven afectados en distintos aspectos (psicológicos, motrices, neurológicos, etc.).

La Asociación Civil Luchemos por la Vida, que desde hace años trabaja en la concientización y prevención en materia de seguridad vial, señala que en 2016 se registraron 7268 muertes por siniestros viales.

Asimismo, y según el Observatorio de Seguridad Vial del Instituto de Seguridad y Educación Vial (ISEV), se registró una suba del 25% en la mortalidad vial al compararse las cifras de febrero de 2017 con febrero del 2016.

Debe señalarse que no existen estadísticas oficiales sobre la cantidad de muertes en siniestros viales en el país, al menos en base a estudios oficiales ajustados a estándares internacionales y con respecto a cuántas personas pierden realmente la vida más allá de los registrados en el lugar del hecho, certificados por la policía, y/o publicados en los medios de comunicación.

Esta carencia de estadísticas fiables es muy palpable en lo que respecta a las cifras de la Ciudad de Buenos Aires. Las estadísticas son importantes porque sirven para poder mejorar la política pública, en base a un diagnóstico certero.

Las últimas estadísticas oficiales difundidas por el Gobierno de la Ciudad corresponden al año 2016, donde se contabilizaron 137 víctimas fatales, superando a la cantidad de víctimas del año 2015 (98) y casi cuatriplicando las cifras registradas en 2010 (48)³⁷.

Debe aclararse que se trata solo de cifras de fallecidos en el lugar del hecho, registrados por el SAME. Por otro lado, un estudio de la Defensoría del Pueblo de la Nación habla de 326 fallecidos, solo durante el primer trimestre de 2016. Por su parte, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, contabilizó 66 personas fallecidas

36 Según el último dato disponible de la Agencia Nacional de Seguridad Vial (2014) se registraron 84.513 siniestros con heridos de diversa consideración.

37 GCBA. Dirección de Estadísticas y Censo. Fallecidos en accidentes de tránsito. 2010-2016. <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=56014>

durante el 2016³⁸ (48,6% de ellos entre 20 y 39 años), no sin antes advertir que la fuente de la que extrajo ese número es la ex Dirección de Comisarías de la Policía Federal en la Ciudad, que registra nada más que las personas que mueren en el acto y no las que fallecen días después. Si hay algo en lo que coinciden estas estadísticas, es que las principales víctimas fatales fueron los motociclistas.

No debe jamás perderse de vista que detrás de las frías estadísticas, cada siniestro vial encierra un verdadero drama para muchas familias.

En la Ciudad de Buenos Aires, ya hay casi 200 cámaras de fotomultas, es decir, una cámara cada 15.000 habitantes. Las cámaras registran entre otras cosas, la velocidad y violación de luz roja. A ello se suman los aproximadamente 2.000 agentes de tránsito en la Ciudad, algunos de los cuales circulan en moto con cámaras en sus cascos que son susceptibles de realizar multas fotográficas. Lo que está claro es que la tecnología es una herramienta que debería permitirnos avanzar, como mínimo, en la mejora de los diagnósticos sobre las principales causas de la siniestralidad vial en la Ciudad.

¿Qué hacer? El valor de la responsabilidad individual y colectiva

Estamos indudablemente ante un problema de innegable raigambre cultural. Los expertos coinciden en que la principal causa de la siniestralidad vial es la inobservancia de las normas elementales de tránsito, algo que un simple recorrido por la Ciudad permite constatar: la velocidad media de los vehículos es alta, no se respeta la prioridad del peatón, las motos y bicicletas parecen desconocer los semáforos, entre muchas otras infracciones a menudo naturalizadas.

Un relevamiento del gobierno de la Ciudad³⁹ (2016), indicó que solo un 53% de los que circulan por la Ciudad usa el cinturón de seguridad. En el caso de los conductores, esa cifra asciende a 61%. Si bien es cierto que son cifras que superan el promedio nacional de 46%, no deja de llamar la atención al representar un acto tan simple que realmente puede salvar vidas. Según datos de Luchemos por la vida, en el 2004 el uso del cinturón de seguridad era muchísimo menor: en los conductores era tan solo un 22,4%.⁴⁰

En el caso de los motociclistas el resultado del relevamiento fue más favorable, en tanto un 84% indicó que usa casco. La Asociación Civil Luchemos por la Vida señala que, a partir de estudios realizados, el uso del casco disminuye el riesgo y la gravedad de las lesiones en un 72%, aproximadamente. A su vez, el riesgo de

muerte disminuye en, al menos un 39%, dependiendo de varios factores, entre los más importante la velocidad del vehículo⁴¹.

Si bien los beneficios del uso del casco son evidentes, existen “mitos”, como señala la asociación, sobre su uso habitual. Entre ellos cabe señalar algunos como: “el casco afecta mi visión, no veo bien de costado”, “con el casco no puedo oír bien los sonidos de la calle” o “en caso de accidente, los cascos provocan heridas en el cuello o médula espinal”.

En relación a la disminución de la visión, que habitualmente ronda entre los 200° y 220°, los estándares de seguridad internacionales requieren que los cascos provean 210° de visión, es decir que apenas reducen 10° de la visión habitual. Sin embargo, el 90% de los accidentes suceden dentro de un rango de 160° y el 10% restante son choques por detrás. Queda claro que los cascos no afectan la visión periférica y no contribuyen a los choques.

Respecto a la disminución sonora, está comprobado que efectivamente los cascos reducen la sonoridad de los ruidos, pero no afectan la capacidad del motociclista de distinguir entre diferentes sonidos (bocinas, gritos, silbato, etc.). La Universidad de California del Sur realizó 900 investigaciones sobre accidentes con motos en el lugar del accidente y no detectó ningún caso en el que el motociclista no pudiera escuchar un sonido crucial del tránsito. Más aún, algunos estudios indican que los cascos son útiles para reducir el sonido del viento y proteger la audición.

El uso de teléfonos celulares, un hábito que tenemos por demás incorporado, sin dudas genera la mayor parte de las distracciones que pueden provocar siniestros viales. El citado relevamiento señaló que el uso del celular es una de las distracciones más frecuentes: el 11% de los automovilistas lo usa mientras maneja, mientras que un 4% de los motociclistas utiliza este tipo de dispositivos en viaje. Es sin dudas imprescindible trabajar en el diseño e implementación de un sistema eficaz y eficiente de controles y sanciones reales y concretas, en particular en lo que hace al uso de cinturones de seguridad, control de los límites de velocidad y consumo de drogas y alcohol.

Según datos del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad, en los primeros cinco meses del 2016, se registraron 1519 casos de conductores con más alcohol en sangre de lo permitido: un número que implica un conductor ebrio cada dos horas.⁴² Casi la mitad de dichos casos de alcoholemia positiva tuvieron lugar en controles ubicados en el barrio de Palermo. Le siguen los de Belgrano con 22 por ciento y Recoleta con un 9%.

Si bien el límite de alcohol en sangre permitido para conductores de automóviles es de 0,5 gramos⁴³, para conductores de motos es de 0,2 gramos. Al detectar

38 Defensoría del Pueblo CABA. Datos sobre siniestros viales 2016 <http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2017/04/Informe-SEGURIDAD-VIAL-2016.pdf>

39 GCBA. Observatorio Vial de la Ciudad de Buenos Aires. Primer Estudio Observacional sobre factores de riesgo vial de la Ciudad de Buenos Aires. 2016 http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/primer_estudio_observacional.pdf

40 Asociación Civil “Luchemos por la vida”. Estadísticas sobre uso de cinturón de seguridad. 2014. <http://www.luchemos.org.ar/es/estadisticas/cinturon/uso-del-cinturon-de-seguridad-y-ninos-en-asientos-delante-de-los-en-la-ciudad-de-buenos-aires-2004>

41 Asociación Civil “Luchemos por la vida”. Casco en moto, para qué. <http://www.luchemos.org.ar/es/sabermas/contenidos-por-tema/casco-en-moto-ipara-que>

42 Ministerio Público de la Ciudad de Buenos Aires. En la Ciudad se detecta a un conductor ebrio cada dos horas. <https://www.fiscalias.gob.ar/proyecto/alcoholemia/>

43 Tolerancia cero para conductores profesionales: taxistas, colectiveros y camioneros, y también para

la infracción respectiva, el agente labra un acta contravencional y se retiene la licencia de conducir⁴⁴. A cambio del registro retenido, se le entrega al infractor una boleta de citación que lo habilita a conducir por 40 días corridos. En el caso del vehículo, sea cual fuese, se lo retiene. Los montos de las multas, que el infractor deberá abonar, varían según el grado de alcohol en sangre y el valor fiscal del vehículo pero, además, se debe aprobar un curso de conducción vial, hacer trabajo comunitario y abstenerse de conducir por un tiempo determinado.

Más allá de eso, no debe perderse de vista que si hay un área en la que podemos insistir con el concepto de comunidad, es en el tránsito. Allí es donde se ve con meridiana claridad el valor del respeto por el otro y la responsabilidad individual y colectiva.

En la ciudad de Posadas (Misiones), por ejemplo, existe desde el 2016 la ordenanza municipal de Alcohol cero al volante.⁴⁵ En Ámsterdam, para el uso de las bicicletas (insignia característica de la ciudad), es obligatorio que las bicis tengan una bocina.⁴⁶

Cuestiones básicas e indispensables como el uso del cinturón de seguridad y el casco que tienen que ver con la responsabilidad individual, son fáciles de poner en práctica. Pero el Estado debe hacer lo propio implementando campañas realmente masivas y participativas de concientización, que pasan a ser centrales para un problema que se presenta como cultural.

4.5. La regulación de los servicios públicos y la calidad de vida en la Ciudad de Buenos Aires

Las “megaciudades”, como Buenos Aires, son sin dudas uno de los motores del desarrollo latinoamericano, en tanto centros de innovación, concentración de la mano de obra especializada, desarrollo tecnológico, actividades económicas y productivas, provisión de servicios de excelencia en materia educativa y faros culturales.

Sujetas a un ritmo de crecimiento acelerado, estas ciudades enfrentan relevantes desafíos de sostenibilidad social y ambiental. En este marco, la infraestructura urbana y la provisión de servicios públicos urbanos, juegan un rol fundamental en la mejora de la calidad de vida de las ciudades.

En la Ciudad de Buenos Aires, al igual que lo que sucede en otras “megaciudades” del continente como San Pablo o Ciudad de México, la provisión de los servicios públicos se expresa a través de una muy variada arquitectura institucional

en la que no solo coexisten instancias nacionales, regionales-metropolitanas, y locales; sino también entidades centralizadas y descentralizadas, y empresas pri-

principiantes.

44 Ley 3.916: <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley3916.html>

45 <http://misionesonline.net/2016/04/28/se-aprobo-la-ordenanza-de-alcohol-cero-al-volante-en-posadas/>

46 http://amsterdam.viajandopor.com/moverse-por-amsterdam/en_bicicleta.php_



vadas, estatales o, en algunos casos, mixtas.

A través de estos servicios públicos, los ciudadanos deberían poder garantizar sus derechos a calles limpias, barrios y espacios públicos bien iluminados, transporte rápido y seguro, una adecuada recolección de residuos, entre otros servicios esenciales.

La regulación de los servicios públicos

Se entiende por servicio público “la prestación que efectúa la Administración en forma directa o indirecta para satisfacer una necesidad de interés general”⁴⁷.

En este marco, una actividad es servicio público cuando una ley así lo declara y, a su vez, reúne las características de obligatoriedad, regularidad, generalidad, uniformidad y continuidad; y en lugar de “precios” rigen “tarifas” aprobadas por el Estado.

De acuerdo a esta definición, son servicios públicos nacionales el transporte y la distribución de energía eléctrica; el transporte y distribución de gas natural, y distribución de gas licuado de petróleo (GLP) por redes; la provisión de agua potable y desagües cloacales; servicio postal universal; el servicio básico telefónico; los servicios aeroportuarios; el transporte ferroviario de pasajeros; el autotransporte público de pasajeros, entre otros.

47 Diez, Manuel María, Manual de Derecho Administrativo, Plus Ultra, Buenos Aires, 1980.

Los órganos encargados del control y la fiscalización de dichos servicios son los denominados “Entes Reguladores”, que tuvieron su origen en el proceso de privatización establecido por la Ley de Reforma del Estado, para luego ser consagrados en la Constitución Nacional reformada en 1994.

Así, el artículo 42 de nuestra Carta Magna, que da reconocimiento constitucional a los derechos de los consumidores y usuarios de bienes y servicios, establece – en su tercer párrafo- que “la legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control”.

A nivel nacional, Argentina adoptó el sistema de órganos reguladores por sector, tal es el caso del Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE); el Ente Nacional Regulador del GAS (ENARGAS) con un presupuesto anual de \$ 754,3 millones; el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS); el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) con un presupuesto anual de \$ 3483 millones; la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) con un presupuesto anual de \$ 614,6 millones; el Órgano de Control de las Concesiones Viales (OCCOVI); entre los más conocidos.

La sola enumeración del presupuesto de los principales entes reguladores nacionales o interjurisdiccionales da cuenta de que el Estado gasta enormes sumas de dinero en la actividad regulatoria. Sin embargo, como está a la vista de todos, los problemas en la prestación de los servicios subsisten.

En cambio, a nivel de la Ciudad, al igual que en varias provincias, se adoptó el modelo plurisectorial, plasmado en el Ente Único Regulador de los Servicios Públicos (ERSP) con un presupuesto anual de \$385.568.230, que engloba en un solo organismo la competencia en relación a todos los servicios.

La regulación de los servicios públicos en la Ciudad de Buenos Aires

El artículo 138 de la Constitución de la Ciudad, dispuso la creación del Ente Único Regulador de los Servicios Públicos como organismo autárquico, con personería jurídica, independencia funcional y legitimación procesal, “encargado del control, seguimiento y resguardo de la calidad de los servicios públicos cuya prestación o fiscalización se realice por la administración central y descentralizada o por terceros para la defensa y protección de los derechos de sus usuarios y consumidores, de la competencia, y del medio ambiente, velando por la observancia de las leyes que se dicten al respecto...”

La organización, funciones y atribuciones del Ente fueron reglamentadas por la Ley 210 de 1999, que en su artículo 2 identifica los siguientes servicios de carácter no domiciliario sujetos a su regulación: transporte público de pasajeros (subtes, colectivos y taxis); fotomultas; tickeadoras de estacionamiento medido; alumbrado público y señalamiento luminoso (semáforos); higiene urbana, incluida la disposición final; control de estacionamiento por concesión; conservación

y mantenimiento vial por peaje (autopistas); transporte escolar, tratamiento, almacenamiento y disposición final de residuos patológicos y peligrosos; televisión por cable o de transmisión de datos.

Resulta importante destacar que el artículo 138 de la Constitución de la Ciudad no aclara si su ámbito de aplicación se reduce a los servicios públicos locales o si abarca también a la “porción local” de los servicios interjurisdiccionales.

Por ello, la ley 210 previó no solo que el Ente realice “el seguimiento de los servicios cuya fiscalización realice la Ciudad de Buenos Aires en forma concurrente con otras jurisdicciones”, sino la posibilidad –establecida en su disposición transitoria primera, segundo párrafo-, que el Gobierno de la Ciudad convenga con el Gobierno de la Nación la progresiva delegación de las atribuciones necesarias para que la Ciudad ejerza también el control de los servicios públicos interjurisdiccionales.

Servicios públicos y calidad de vida en la Ciudad de Buenos Aires

Los servicios públicos tienen un papel fundamental para el desarrollo social. La ausencia de servicios públicos, su provisión deficiente o la exclusión de sectores de la población respecto de su acceso afectan el desarrollo de la Ciudad y la calidad de vida de sus habitantes.

La dispersión de las facultades de regulación y control en una multiplicidad de órganos de naturaleza y alcance distinto no sólo dificulta una visión integral de la calidad de los servicios sino que también obstaculiza la posibilidad de implementar acciones coordinadas.

En lo que constituye un ejemplo muy concreto, hoy puede verse en la mayoría de los barrios de la Ciudad cómo las diversas empresas prestatarias de servicios públicos como el gas y la luz rompen sistemáticamente las mismas veredas para hacer arreglos y mejoras sin una planificación coordinada, algo que a todas luces es un derroche de recursos que genera, además, perjuicios para los vecinos.

Asimismo, ante los cortes de energía eléctrica o el suministro de agua potable por redes, vemos cómo frecuentemente los vecinos de la Ciudad se quejan por la falta de información y de atención por parte de las empresas prestadoras del servicio, ante lo cual los órganos reguladores (ENRE y ETOSS respectivamente) aparecen como entidades lejanas y distantes para canalizar las demandas e inquietudes de los usuarios.

En este marco, es claro que la descentralización de funciones en un órgano mucho más cercano a los ciudadanos de la Ciudad no solo redundaría en un mejor control de los servicios esenciales, sino que permitiría garantizar un enfoque integral en la necesaria defensa de los derechos de consumidores y usuarios.

La prestación de servicios públicos eficaces y de calidad, a la altura de las exigencias de los ciudadanos, requiere sin dudas de mecanismos que permitan su adecuada regulación y fiscalización, no sólo evitando abusos y protegiendo a

los usuarios, sino permitiendo identificar aquellos aspectos que pueden y deben mejorarse.

En este contexto, es innegable que la dispersión institucional vuelve más complejo el vínculo de los usuarios con los entes reguladores, al tener que interactuar con una multiplicidad de organismos y criterios normativos diferentes según el servicio público de que se trate.

Por ello, la concentración de las facultades regulatorias en el Ente Único Regulador de los Servicios Públicos de la CABA, permitiría garantizar la calidad global de las prestaciones, velando –entre otras cosas– por el cumplimiento de los planes de inversiones y obras, la vigencia de tarifas justas y razonables, la participación de los usuarios en las audiencias públicas; y todo ello desde una lógica integral que contemple a la totalidad de los servicios que, en conjunto, hacen a la calidad de vida en la Ciudad.

El pleno ejercicio de las facultades constitucionales y legales por parte del Ente Único Regulador de los Servicios Públicos, demanda de la celebración de los convenios de transferencia del ejercicio de las competencias nacionales, lo que no solo permitiría lograr mayor coherencia en la aplicación de las políticas regulatorias sino también contribuir a la concreción plena de la “autonomía” de la Ciudad de Buenos Aires.

4.6. Celulares: una problemática a “atender”

La telefonía móvil ha tenido en los últimos años un crecimiento vertiginoso, reemplazando en gran medida a la telefonía fija como principal medio para la comunicación.

Según el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), para el primer trimestre de 2017 había 63.026.122 de líneas en servicio⁴⁸, posicionando a nuestro país entre los diez países con mayor tasa de penetración de telefonía móvil en el mundo, según el Reporte Global de Tecnología de la Información de 2016 del Foro Económico Mundial⁴⁹.

Evidentemente ya no solo estamos ante uno de los servicios de comunicación más extendidos entre la población, que utilizan diariamente usuarios de todas las edades y clases sociales a lo largo y a lo ancho del país, sino de una herramienta que ya ha superado largamente su carácter primigenio de canal de comunicación.

Las nuevas tecnologías de la comunicación y la información (TIC) pueden ser ya consideradas como verdaderos dispositivos culturales, que se han ido progresivamente integrando en la vida cotidiana, abarcando los más diversos ámbitos: trámites, entretenimiento, consumo de medios de comunicación, compras, pago de servicios, trabajo y estudio.

⁴⁸ 7,64 millones en la modalidad postpago, y 56,08 en la modalidad prepaga.

⁴⁹ World Economic Forum. Global Information Technology Report 2016. <http://reports.weforum.org/global-information-technology-report-2016/>

En este escenario, y de la mano de la creciente penetración de internet a través de la banda ancha móvil, el Smartphone o teléfono inteligente juega un papel central.

La Provincia de Buenos Aires y la Ciudad cuentan –siempre según los datos de ENACOM– con casi la mitad del total de las líneas en servicio: las 16.579.034 líneas de la Provincia representan el 26,31% del total del país, mientras que las 13.298.249 de la Ciudad significan el 21,1% del total nacional.

Sin embargo, es la Ciudad de Buenos Aires la jurisdicción del país en que la telefonía móvil tiene una mayor incidencia en términos de población: 434,05 líneas cada 100 habitantes, es decir, algo más que 4,34 líneas en servicio por habitante.

En este contexto, no debería llamar la atención que sean cada vez más los porteños que acceden a la red casi exclusivamente a través de sus teléfonos inteligentes, como puede observarse en la encuesta realizada por el Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (CESBA) en diciembre de 2016 sobre “Consumos Culturales y Entorno Digital”, que ofrece información relevante para analizar cómo el entorno digital modifica y diversifica las prácticas y hábitos de consumo cultural en general.

La citada encuesta muestra que pese a la fuerte presencia de la ya tradicional PC, los smartphones vienen creciendo a pasos agigantados en la Ciudad: el 73,3% de los porteños ya tiene un dispositivo de este tipo, lo que duplica el promedio de penetración de teléfonos inteligentes a nivel nacional (36%). Y entre los jóvenes de 18-29 años esa cifra crece hasta alcanzar al 85,6% del total.

En cuanto a la frecuencia de navegación a través de este tipo de dispositivos, el 80,2% de los entrevistados navega todos los días de la semana; el 6,6% de 4 a 6 días; el 3,2% de 1 a 3 días; y el 8,7% alguna vez en la semana. Una vez más, aquí la cuestión generacional es central: el 87,7% de los jóvenes de entre 18-29 años navega todos los días con este tipo de dispositivo.

Esto, sin dudas, viene de la mano de significativos cambios en los patrones de uso del dispositivo tecnológico: si antes el consumo estaba centrado en las llamadas y mensajes de texto, hoy adquieren particular relevancia, los planes de datos y el acceso a internet móvil, que ya son para muchos una herramienta fundamental para hacer trámites, pagar obligaciones tributarias o hacer operaciones bancarias.

Los reclamos de los usuarios, una constante

Junto con la fenomenal expansión, las quejas y reclamos de los usuarios se multiplican, y encabezan el ranking de demandas en las oficinas de defensa del consumidor de todo el país. Llamadas que se cortan, facturaciones superiores a las que se informaron al contratar el servicio, problemas con el servicio de internet móvil, entre muchos otros reclamos que hacen tanto a la calidad de prestación como al precio de los servicios.

Según estadísticas de la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor, durante el año 2016, la telefonía móvil encabezó el ranking de consultas y reclamos realizados por los consumidores y usuarios: el 64% son problemas de usuarios de telefonía móvil⁵⁰.

Los principales motivos de reclamos son el cumplimiento parcial o defectuoso de la prestación del servicio (36%); problemas en la solicitud de baja del servicio (15%); facturación excesiva o de cargos no convenidos (14%); incumplimiento de la prestación del servicio contratado (13%); incumplimiento de oferta, promociones y/o bonificaciones (10%).

Distribución porcentual de las denuncias efectuadas entre enero y junio de 2017 ante la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor



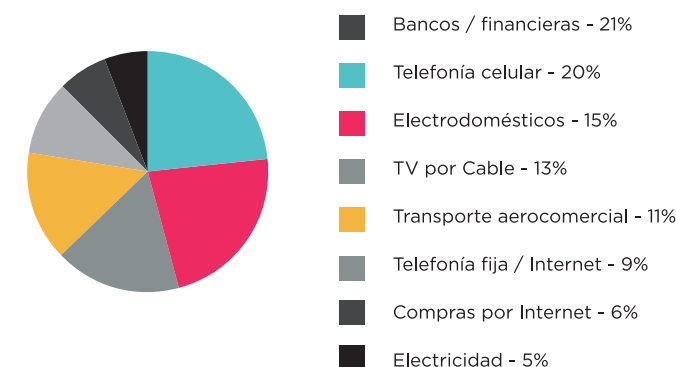
Por otra parte, la telefonía móvil también encabezó los reclamos realizados en el marco del Sistema de Resolución de Conflictos en las Relaciones de Consumo (COPREC)⁵¹: el 29% de los 35.007 reclamos realizados durante el 2016 correspondió a este servicio.

Distribución porcentual de las denuncias recibidas mediante el Sistema COPREC en el año 2017.

50 <http://www.produccion.gob.ar/telefonía-movil-bancos-y-electrodomesticos-encabezaron-el-ranking-de-reclamos-de-los-consumidores-en-2016/>

51 El COPREC, creado por la Ley Nacional N° 26.993, es una instancia conciliatoria que pretende brindar una vía ágil para resolver los problemas de los consumidores en las relaciones de consumo. El sistema es gratuito, no requiere de abogados y es obligatorio para las empresas.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Defensa

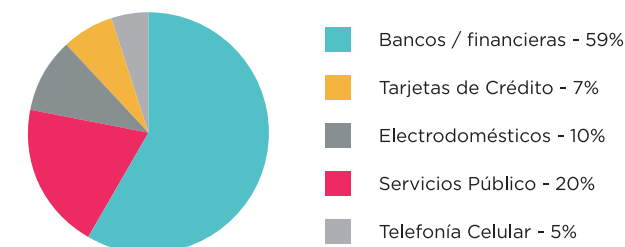


del Consumidor

Asimismo, la telefonía móvil recibió en dicho período la mayoría de las solicitudes de arbitraje en el marco del Sistema Nacional de Arbitraje de Consumo (SNAC)⁵²: las 1.113 solicitudes de arbitraje por parte de los usuarios de telefonía móvil representaron el 61 % del total de arbitrajes. En lo que va del 2017, las solicitudes de arbitraje por parte de usuarios de telefonía móvil alcanzan el 59% del total, ratificando la tendencia registrada durante el año pasado.

Distribución porcentual de las denuncias recibidas mediante el Sistema SNAC en el año 2017.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor



Por último, en lo que respecta al plano nacional, según el Informe Anual de 2016 de la Defensoría del Pueblo de la Nación⁵³, el primer tipo de reclamo recibido es también el que respecta al servicio de telefonía móvil. La provincia de Córdoba fue la que mayor porcentaje de reclamos efectuó, con un 35,6% del total, seguida por la provincia de Buenos Aires con un 26% y por la Ciudad de Buenos Aires con un 19% del total.

Los principales reclamos recibidos por dicha institución giraron en torno a la falta de servicio y demora en la reparación del mismo, a los inconvenientes con

52 El Sistema Nacional de Arbitraje de Consumo, creado por el decreto 276/98 en el marco de las competencias de la Ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor, es un procedimiento alternativo de resolución de conflictos voluntario para las empresas y gratuito con plazos de gestión abreviados.

53 Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. Informe Anual 2016. <http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2017/03/InformeAnual2016.pdf>

la adhesión y aplicación de planes, a los inconvenientes con la facturación, y a la demora en operar la baja del servicio.

En la Ciudad de Buenos Aires, al igual que a nivel nacional, también existen diferentes vías para canalizar los reclamos de usuarios y consumidores en lo que concierne, por ejemplo, a la telefonía celular.

Las estadísticas relevadas dan cuenta de que la Ciudad de Buenos Aires no es la excepción a las tendencias que se registran a nivel nacional. No obstante según datos del primer trimestre del 2017 los bancos habrían desplazado a los celulares al tope de los reclamos de los usuarios⁵⁴. Según la Dirección de Estadísticas y Censos, los celulares lideraron en 2016 los reclamos ante la Dirección de Defensa y Protección del Consumidor⁵⁵, con un total de 2.265 reclamos durante el año, lo que equivale al 18,7% del total. Una sola empresa prestadora concentró 855 reclamos. Debe decirse además, que la primacía de reclamos en torno a la telefonía móvil se viene repitiendo año a año desde que se relevan estadísticas oficiales sobre estos reclamos (2012).

Paralelamente, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires recibió en dicho período un total de 281 denuncias relacionadas con la telefonía celular, de las cuales 232 fueron efectuadas por problemas administrativos y 49 por problemas técnicos. De esta forma, se constituyó también en el rubro que suscitó la mayor cantidad de reclamos.

Entre los principales motivos de quejas y reclamos de los usuarios del servicio ante dicha institución, se destacaron deficiencias en la prestación del servicio, sobrefacturación, falta de información adecuada al momento de la contratación, y facturación de servicios no solicitados.

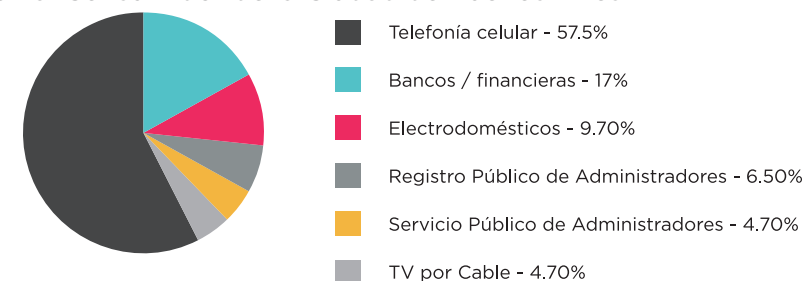
Distribución porcentual de las denuncias efectuadas ante la Dirección General de Defensa y Protección al Consumidor de la Ciudad de Buenos Aires durante

⁵⁴ https://www.clarin.com/sociedad/bancos-record-quejas-superan-reclamos-empresas-celulares_0_ryHku-b1b.html

⁵⁵ GCBA. Dirección de Estadísticas y Censo. Denuncias realizadas en la Dirección General de Defensa y Protección al Consumidor y distribución porcentual por área temática. 2012-2016 <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=65237>

2016.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección General de Defensa y Protección al Consumidor de la Ciudad de Buenos Aires.



No puede llamar la atención entonces, el hecho de que la última “Encuesta de Calidad de los Servicios Públicos” realizada por el CESBA en julio de 2016 muestre a la telefonía celular entre los servicios peor valorados por los porteños. Según la encuesta, el 45% de los porteños evalúa como baja la calidad del servicio de telefonía celular, llegando al 56% en el segmento de los entrevistados con nivel educativo bajo, 53% entre los hombres y al 50,4% en la franja etaria de 30 a 49 años.

Las vías de reclamos que hemos mencionado no solo son un canal para que consumidores y usuarios encuentren una solución frente a los incumplimientos y/o prácticas abusivas de las prestadoras, sino también una manera de generar estadísticas que permitan a las instancias reguladoras identificar las áreas prioritarias para mejorar la calidad de este servicio.

El problema de las elevadas tarifas

Está claro que las significativas ganancias que las empresas de telecomunicaciones han venido obteniendo desde hace una década, provienen fundamentalmente de la telefonía móvil: según datos oficiales de ENACOM, mientras ésta les permitió facturar a las prestadoras 107.676 millones de pesos durante 2016, la facturación en el área de telefonía fija fue de 14.834 millones en el mismo período.

Cabe destacar, además, que la facturación en el área de telefonía móvil viene creciendo a un ritmo mucho más acelerado que en la telefonía fija: mientras en 2013 los ingresos por telefonía fija de las prestadoras totalizaron 10.930 millones de pesos, los correspondientes a la telefonía móvil totalizaron 59.796 millones, una cifra que se terminó duplicando en el lapso de solo dos años.

Si bien la facturación en el área de telefonía móvil supera casi 10 veces la de la telefonía fija, el monto de las inversiones realizadas en 2016 ni siquiera duplicó las de telefonía fija (17.288 versus 9.404 millones de pesos).

Indudablemente, si comparamos la elevada facturación anual con las irrisorias multas aplicadas por las diversas autoridades de aplicación, podemos tener no solo una explicación de por qué las empresas siguen incumpliendo sino también la fundamentación para la necesaria regulación estatal.

En este sentido, entre enero a junio de 2017 las multas a empresas de telefonía móvil sumaron a nivel nacional la irrisoria \$2.010.000 por infracciones a la Ley de Lealtad Comercial (22.802) y a la ley de Defensa del Consumidor (24.240)⁵⁶. Si tenemos en cuenta que según datos de la Dirección General de Infracciones del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se recaudaron durante el pasado año 1.321 millones por infracciones de tránsito en la Ciudad, queda en evidencia que el monto de las multas a las prestadoras de telefonía móvil se debe a la manifiesta deficiencia en la regulación estatal del servicio.

Una tendencia se repite desde hace años: las tarifas del servicio aumentan y las inversiones de las empresas son a todas luces insuficientes para garantizar la calidad del servicio.

Según el relevamiento de ENACOM, el abono promedio nacional en el primer trimestre de 2017 fue de \$428, es decir, aumentó un 41% con respecto a 2015. El abono mínimo nacional fue de \$80 y el máximo, de \$1200. A estos montos se le deben sumar –según corresponda– el cargo de reconexión –que es, en promedio, de \$33,09– y el cargo de activación –que es de \$220–. El costo del segundo local, siempre según ENACOM, asciende para el primer trimestre del 2017 a \$0,056, lo que representa un incremento de 30,23% respecto al año 2016.

En cuanto al costo de las llamadas por minuto, según el Reporte Global de Tecnología de la Información de 2014 del Foro Económico Mundial, sobre un total de 148 países analizados, Argentina estaba entre los cuatro países con las tarifas más caras del mundo, con 0,77 USD por minuto⁵⁷ (siendo solo superado por Nicaragua, Chad y Bulgaria). Llamativamente, y luego de aquel año, en el Reporte del año 2015 fue uno de los tres países que no proveyó información; y en el último Reporte, efectuado en el año 2016, fue el único país que no brindó los datos.

Celulares, ¡Servicio Público!

Como aún el Estado no ha declarado a la telefonía móvil como servicio público, las empresas continúan modificando los planes, condiciones del servicio y tarifas sin una adecuada regulación estatal, lo que facilita las maniobras abusivas de las empresas y profundiza la desprotección de los usuarios.

Quizás esto permita explicar, en parte, por qué las tarifas que pagamos los usuarios están entre las más altas del mundo, pese a que la calidad del servicio deja mucho que desear.

Mientras la tarifa de la telefonía fija –que tiene el status de servicio público– se mantuvo sin grandes oscilaciones desde la devaluación del 2001, las tarifas de los celulares han venido aumentando sistemáticamente a un ritmo promedio de entre el 25% y el 30% anual, achicándose además los plazos de vencimiento de tarjetas prepagas y recargas virtuales (que utilizan los usuarios de más bajos re-

⁵⁶ <http://www.produccion.gob.ar/el-gobierno-intimo-a-las-empresas-de-telefonía-movil-a-bajar-la-cantidad-de-reclamos-de-los-consumidores/>

⁵⁷ El precio en dólares está calculado en base a datos de 2012 de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU) medidos en términos de Paridad de Poder Adquisitivo (PPA), es decir tomando en cuenta el poder de compra de los salarios en cada país

cursos), lo que engrosa todavía más las ya suculentas ganancias de las empresas.

Como se ha señalado, las demandas concernientes a la telefonía celular encabezan el ranking de reclamos en las oficinas de Defensa del Consumidor y en las Defensorías del Pueblo de todo el país. La deficiente prestación del servicio, la sobrefacturación y los cambios involuntarios de planes son algunos de los principales motivos que están presentes en la mayoría de las denuncias efectuadas.

Considerando además que Argentina se constituye como uno de los países con más líneas en servicio cada 100 habitantes del mundo, y que se trata de un servicio de comunicación que ya ha superado ampliamente a la tradicional telefonía fija, se evidencia que la telefonía móvil debería ser declarada como servicio público de forma urgente.

La declaración de servicio público daría lugar a un marco regulatorio general del servicio que, además de regular las tarifas y los estándares básicos de las prestaciones, permitiría garantizar la participación de los consumidores en un ente regulador específico, dotándolos de mayores derechos y garantías frente a las empresas.

El hecho de que la telefonía móvil aún no sea regulada por el Estado facilita las maniobras abusivas de las empresas y profundiza la desprotección de los usuarios del medio de comunicación por excelencia del país. La vital importancia social y económica que los propios individuos otorgan a la telefonía celular produce que la misma precise de la regulación del Estado.

A mediados de 2013, los Defensores del Pueblo de Argentina se expidieron a favor de que la telefonía móvil sea reconocida como un servicio público. Asimismo, existen en el Congreso Nacional varios proyectos de legisladores de casi todas las bancadas. Sin embargo, aún no se ha podido avanzar en la materia.

No obstante, la carencia de este marco regulatorio no implica que los ciudadanos quedemos de brazos cruzados. Es importante en este sentido concientizar y difundir los derechos que amparan a los usuarios de la telefonía celular, a los efectos de empoderarlos frente a las prestadoras.

Es necesario que los usuarios y consumidores reclamen, y para ello es importante que conozcan las principales vías disponibles, que en el ámbito de la Ciudad son la Dirección General y Protección al Consumidor, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, y también las asociaciones de consumidores que tienen –como en el caso de ADECUA– una dilatada trayectoria en la defensa y visibilización de los derechos de usuarios y consumidores.

Frente a este panorama y mientras seguimos bregando porque finalmente el Congreso Nacional declare a la telefonía celular como servicio público, es imprescindible que los usuarios conozcan los diversos canales de reclamo disponibles más allá de las oficinas de atención al cliente de las prestadoras; a saber: en el ámbito nacional, el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor y Arbitraje del Consumo, el Servicio de

Conciliación Previa en las relaciones del Consumo (COPREC), la Defensoría del Pueblo de la Nación; y en el ámbito de la Ciudad, la Dirección de Defensa del Consumidor y la Defensoría del Pueblo de la Ciudad. Pero para que la ciudadanía conozca estos canales, y sepa en qué casos y de qué forma acceder a ellos, resulta imperioso intensificar las campañas de concientización con amplia difusión.

4.7. Seguridad ciudadana y calidad de vida en la Ciudad

La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece, en su tercer artículo, que todos los individuos tienen “derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”.

El delito y la violencia, en tanto afectan negativamente la calidad de vida de la población, constituyen importantes obstáculos para el desarrollo humano. Además, generan un clima de temor generalizado que atenta contra la solidez de las instituciones democráticas, lesionan el sentido de comunidad, e impactan negativamente en el desarrollo económico y social.

En este marco, la protección de la vida, así como la integridad física y material de las personas son requisitos fundamentales para que los ciudadanos puedan ampliar sus capacidades y ejercer de manera efectiva sus derechos y libertades.

Sin embargo, la inseguridad como expresión de la violencia no sólo depende del hecho consumado, es decir del delito concreto registrado, sino también de la percepción de inseguridad que experimentan las personas.

Delito, violencia y gestión pública de seguridad en la Ciudad

La Organización de Naciones Unidas (ONU) toma como principal indicador de violencia la cantidad de homicidios que se registran cada 100 mil personas. En la Argentina este valor es de 7 y se trata de una de las cifras más bajas de la región, mientras que Uruguay cuenta con 8 cada 100 mil, y que si bien son más altas que la de los países europeos (Francia tiene una tasa de 2 y España de 1), están muy lejos de los altos niveles de violencia que caracterizan a los países de América Central como Honduras (64)⁵⁸.

Sin embargo, es posible observar importantes diferencias en función de las provincias y centros urbanos del país. Según datos del Ministerio de Seguridad de la Nación correspondientes al 2016⁵⁹, la tasa de homicidios en la Ciudad de Buenos Aires es de 4,1: más alta que la de la provincia de Córdoba (3,5), pero más baja que la de la Provincia de Santa Fe (10,7) y la de Mendoza (7,9).

Además, debe señalarse que como en tantas otras áreas que hacen a la calidad de vida de los porteños, se registran importantes variaciones en función de la

⁵⁸ Banco Mundial. Datos de Homicidios cada 100 mil habitantes. <https://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5?end=2015&locations=AF-AL-DZ&start=2015>

⁵⁹ Ministerio de Seguridad de la Nación. Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC). 2016 <https://estadisticascriminales.minseg.gob.ar/reports/Informe%20SNIC%202016.pdf>

zona geográfica de la Ciudad.

Un trabajo del Instituto de Investigaciones del Poder Judicial dependiente del Consejo de la Magistratura realizó un relevamiento de cada uno de los expedientes judiciales penales, en trámite o archivados que llegaron a la Justicia porteña en 2015, detectó 175 homicidios, lo que arrojaría una tasa de 6,05 de asesinatos de ese tipo cada 100 mil habitantes, una tasa levemente superior a la calculada por el Ministerio de Seguridad de la Nación.

Pero el dato más relevante es que 111 víctimas (el 63% de los homicidios) se produjeron en 5 barrios del centro y Sur de la Ciudad: los barrios de Flores (40), Retiro (30), Barracas (18), Constitución (12) y Villa Lugano (11). 82 de ellos (46,85%) se registraron en los 24 asentamientos y 15 villas analizados por estudio.

La tasa de homicidios que registró la Ciudad de Buenos Aires sube al 49,45 cada 100 mil habitantes cuando se analiza la cantidad de víctimas que se registraron en villas de emergencia.

Además, los números señalaron que tanto en la villa 1-11-14 del Bajo Flores como en las 31 y 31bis de Retiro, donde se registraron 29 víctimas en cada una, se duplicó la cantidad de homicidios respecto del año anterior, y que los asesinatos cometidos en esos barrios continuaron el aumento sostenido desde 2012.

Sin dudas, el reclamo de los porteños en torno a este tema es legítimo y está vinculado con un problema real que afecta a toda la sociedad y en forma particularmente grave a los sectores de menores recursos.

El Presupuesto de Seguridad

En el presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires para este año, el servicio de seguridad concentra el 16,4% del presupuesto total de la Ciudad, es decir algo más de 29,4 mil millones de pesos. Estos casi 30 mil millones de pesos representan una suba de más de 10 puntos porcentuales, entre el 5% que la seguridad ocupaba en el presupuesto del 2016 al 16,4% que detalla en el 2017, que entre otras cosas se materializarán en 20 mil nuevos chalecos, más de 5 mil armas reglamentarias y otras inversiones.

Como se mencionó anteriormente, el presupuesto para 2017 prevé que la seguridad utilizará el 16,4% del total de los recursos, la salud el 16,4%, la cultura 3,3%, los programas de vivienda 5,1%, el transporte el 3%, y toda la administración gubernamental (Poder Legislativo, Poder Judicial, Poder Ejecutivo, etc.) el 12,4%.

Para llevar a cabo el funcionamiento de la nueva Policía de la Ciudad, el gobierno de la Ciudad destinó en el presupuesto para el 2017 más de 25 mil millones de pesos (\$25.135.339.208). Esta ayuda presupuestaria provino de la coparticipación, un fondo federal que se reparte en distintos porcentajes y por ley a cada Provincia y a la Ciudad de Buenos Aires. El Presidente dispuso elevar de 1,40% (2016) al 3,75% (2017) el porcentaje que le corresponde a la Ciudad de Buenos Aires por coparticipación. El decreto argumenta que lo hace “en aras de asegurar el desen-

volvimiento fiscal y patrimonial”. En 2016 el ingreso que la Ciudad tuvo mediante la coparticipación fue de 10 mil millones de pesos, pero en el presupuesto para 2017, se prevé un ingreso por coparticipación mayor a 37 mil millones de pesos, es decir 27 mil millones más que en el 2016, un 270% de aumento.

La Ciudad destina cada año mayor cantidad de dinero al personal de la seguridad. En el 2014 la Policía Metropolitana recibió más de 1,7 mil millones de pesos, en 2015, 2,7 mil millones y en 2016 3,9 mil millones. La nueva fuerza, (la Policía de la Ciudad) recibirá 25 mil millones de pesos, de los cuales 18,3 millones se destinan a los sueldos del personal permanente (y 6,7 millones de pesos al resto de los gastos).

La visión metropolitana

Estamos convencidos en este marco de que la persistencia del delito violento en la Ciudad obedece no solo al profundo deterioro social experimentado en las últimas décadas, sino también al fracaso de las gestiones gubernamentales en la tarea de estructurar un sistema de seguridad pública eficaz en la prevención, conjuración e investigación del delito.

Por ello, afirmamos que el primer paso hacia el abordaje exitoso de la problemática de la inseguridad está sin dudas en el nivel de la gestión política, es decir en el ámbito de los funcionarios responsables del diseño e implementación de las políticas de seguridad.

Es imprescindible propiciar no solo una sólida articulación con las políticas de seguridad del Estado Nacional, y un trabajo de coordinación con el área metropolitana, además de contar con políticas específicas pensadas en función de los distintos sectores, como por ejemplo pueden ser los botones antipánico para adultos mayores.

Asimismo es necesaria una sólida articulación entre las políticas de seguridad y las demás políticas públicas: la política de seguridad ciudadana debe estar inserta en una visión de desarrollo social. En particular, debe complementarse con aquellas políticas que intervienen sobre los modos de la convivencia ciudadana y que proporcionan recursos para la mejora de la calidad del lazo social, como por ejemplo las políticas educativas, sociales, y las relativas al espacio público.

Estamos convencidos que desde la Ciudad se puede reducir el impacto de la inseguridad con políticas sociales e intervenciones urbanas, que reduzcan la segregación territorial, y expandan la noción de lo público.

En definitiva, la seguridad ciudadana no debe entenderse exclusivamente como una simple reducción de los indicadores de delito y violencia, sino que debe ser parte de una estrategia integral, que incluya la mejora de la calidad de vida, el fortalecimiento de la comunidad como eje para la prevención del delito y la violencia, una justicia accesible, y una educación basada en los valores de convivencia, tolerancia y respeto por la ley.

La inseguridad desde la perspectiva subjetiva

La inseguridad involucra necesariamente también una perspectiva subjetiva, que tiene que ver con una sensación o temor ante una amenaza que puede ocurrir, y que obliga a convivir con el sentimiento de incertidumbre de que en algún momento azaroso se puede ser víctima de un delito.

Las manifestaciones objetivas y subjetivas del fenómeno, que si bien pueden retroalimentarse pueden tener también una dinámica autónoma, impactan negativamente en la vida en comunidad a través de la modificación de hábitos y conductas que debilitan la solidaridad y la cohesión social.

Según una encuesta sobre “Convivencia Ciudadana: valores e imaginarios con respecto al otro”, realizada por el CESBA en marzo de 2017, da cuentas de esta erosión en el lazo social: sólo el 15,8% tiene “confianza en las personas” en el ámbito de la Ciudad, mientras que un 78,8% señala que “hay que tener cuidado con las personas”. Por otra parte, la citada encuesta indica que en la inseguridad es la situación que más impacta en el estado de ánimo de los porteños (32%).

En este marco, la percepción que la ciudadanía tiene del delito permite conocer con mayor profundidad las diversas manifestaciones de una problemática que, desde hace ya varios años, ocupa un lugar central en la agenda pública y las demandas ciudadanas: la inseguridad.

A nivel nacional, diversas instituciones han llevado adelante de forma sistemática estudios de percepción de seguridad y victimización.

Entre ellos, puede destacarse el trabajo del Observatorio de la Deuda Social de la UCA, que viene relevando estos datos desde hace ya varios años, lo que permite construir series históricas y medir la evolución del fenómeno.

Según el último informe sobre seguridad ciudadana elaborado por el Observatorio⁶⁰, la percepción de inseguridad creció un 10,1% en el 2016 a pesar de haberse registrado un índice de delitos menor comparado con años anteriores.

De acuerdo con el citado estudio, realizado en base a una encuesta a casi 5700 hogares de todas las condiciones socioeconómicas, el 72,3% de la población de 18 años consideró altamente probable ser víctima de algún delito, mientras que solo el 26,4 % de los hogares dice haber sido víctima de un delito común contra la persona o la propiedad en 2016.

Esta percepción de inseguridad tiene su punto más alto en la Ciudad de Buenos Aires, donde el 81,1% de los consultados expresaron ese temor. Ciudad en la cual se evidencian una de las cifras más altas de robos de todo el país (67.625 en el año 2016), luego de la Provincia de Buenos Aires con 81.604 en el mismo año y antes de la Ciudad de Córdoba con 64.787 robos el año pasado⁶¹. A su vez, en la Ciudad de

60 UCA. Observatorio de la Deuda Social. Seguridad ciudadana en la Argentina urbana (2010-2016). Disponible en: <http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/2017-Observatorio-Informe-Avance-Inseguridad.pdf>

61 Ministerio de Seguridad de la Nación. Op. cit.

Buenos Aires se registra una reducción de la cantidad de homicidios respecto a años anteriores, siendo 126 en 2016, 165 en 2015 y 200 en 2014, en este sentido podemos observar una variación de -23,6% entre el 2015 y el 2016 respecto a esta temática.⁶²

En la Ciudad de Buenos Aires, el “Sistema de información para la Prevención Comunitaria del Delito y la Violencia (SIPREC)”⁶³, creado en 2007 por la Ley N° 2593, tiene entre sus funciones el “elaborar y mantener actualizadas las estadísticas de victimización, percepción del delito y evaluación del desempeño policial de la Ciudad”, y “realizar en forma anual una encuesta domiciliar de victimización, percepción y evaluación” (artículo 5).

Una nueva ley sancionada por la Legislatura en el 2008 (N° 2883) reguló específicamente la realización de una encuesta de victimización en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, que “será llevada a cabo, cada año, por la Dirección General Políticas de Seguridad y Prevención del Delito (...) quien tiene la responsabilidad operativa de la misma, desde la presentación anual del proyecto de encuesta, hasta su publicación”.

No obstante esta taxativa obligación legal, la “Encuesta de Victimización, percepción de seguridad y evaluación de las fuerzas de seguridad de la CABA” se realizó únicamente en 2010, privando a la ciudadanía y a los decisores de este vital insumo para la adopción de políticas públicas en materia de prevención de la seguridad.

Finalmente, la Ley N° 5688 de “Sistema Integral de Seguridad Pública” aprobada en 2016 ratificó la obligación legal recogida en las dos leyes anteriores en lo que hace a las encuestas de victimización y percepción de la seguridad.

La encuesta del CESBA

En este marco, el Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (CESBA) realizó durante el mes de junio (2017) una encuesta de 2.200 casos, que indaga en las percepciones que prevalecen en la actualidad acerca del problema de la inseguridad, sus repercusiones en la comunidad, las modificaciones que produce en los hábitos y la vida cotidiana, así como las principales causas a las que se atribuye el delito, y las posibles soluciones, entre otras cuestiones.

Del estudio surge, en primer lugar, que el 22,7% de los entrevistados señala que ser víctima de un delito es la situación que le genera mayor temor o incertidumbre.

Si bien esta situación es actualmente superada por la situación general del país (41,8%), el temor al delito sigue muy alta en las preocupaciones de los ciudadanos de la Ciudad, superando incluso a las preocupaciones sobre la situación económica personal o familiar (18,1%) y la salud familiar (6,9%), o personal (4,3%).

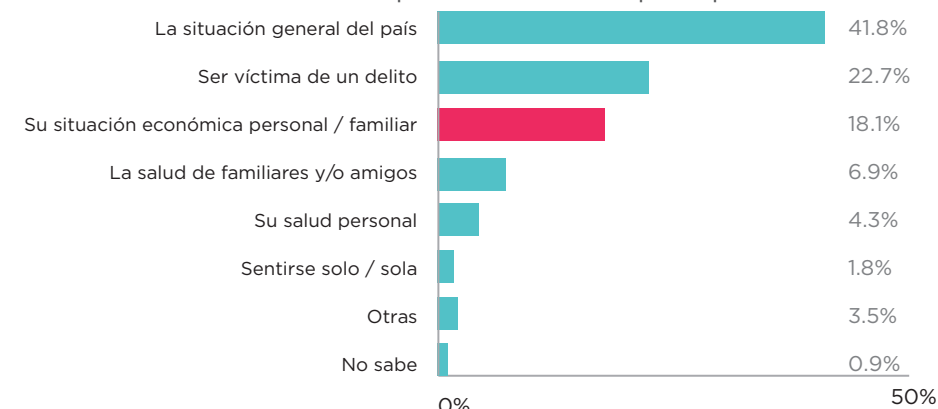
Situación que le genera mayor temor

Puede decirse que este “temor al delito” tiene un peso levemente mayor entre

62 Ibidem.

63 <http://www.buenosaires.gob.ar/justiciayseguridad/prevencion-del-delito/encuesta-de-victimizacion>

los residentes en la zona sur de la Ciudad: mientras que el 24% de los habitantes de las comunas del sur señalan que el delito es la principal fuente de temor o

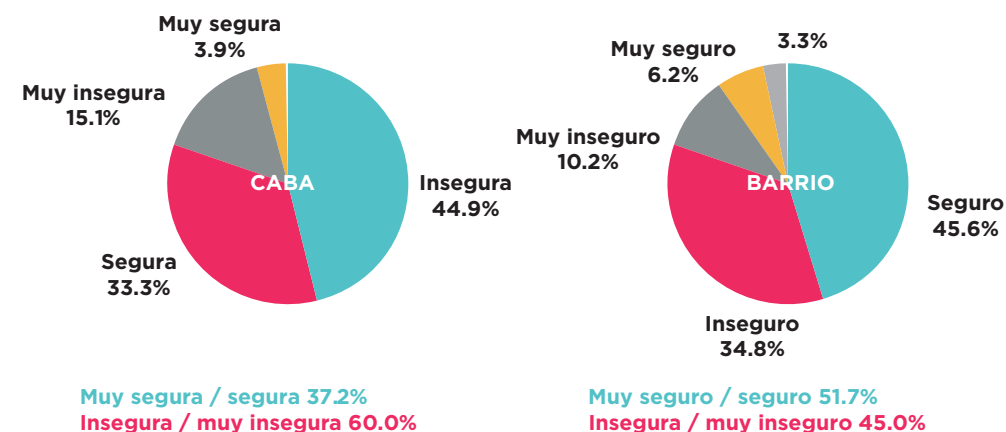


incertidumbre, en las comunas del norte de la Ciudad dicho guarismo cae al 21%.

Para los entrevistados, son muy palpables las diferencias entre la percepción de la seguridad en el propio barrio y en el resto de la Ciudad. Mientras el 51,7% se siente seguro en su barrio, sólo el 37,2% siente lo mismo en el resto de la Ciudad; y a la inversa, mientras el 45% se siente inseguro en su barrio, el 60% siente lo mismo en el resto de la Ciudad.

Evaluación de la seguridad en caba y en su barrio

En cuanto a la evaluación retrospectiva de la percepción de seguridad en relación a años anteriores, el 58,3% cree que se está igual de mal, peor o mucho peor,



mientras que el 40,4% considera que se está mejor o mucho mejor.

Sin embargo, estas valoraciones son mucho más negativas entre los que reconocen haber sido víctimas de un delito: mientras que el 29% de los que no fueron víctimas cree que se está peor o mucho peor, dicho guarismo trepa hasta alcanzar el 53% entre las víctimas de delitos.

Debe señalarse en este punto que el 27,6% de los entrevistados señala haber sido víctima de algún delito en la Ciudad.

En lo que respecta a las expectativas para el próximo año, las valoraciones están un poco más equilibradas: el 47% cree que estaremos igual de mal, peor o mucho peor; y un 45,2% que estaremos mejor o mucho mejor.

Expectativas de la seguridad en la CABA para el próximo año

Al igual que en el caso anterior, el haber sido víctima de un delito tiene un fuerte impacto negativo en el plano de las expectativas: mientras que solo el 21% de los que no han sido víctimas cree que estaremos peor o mucho peor; dicho guaris-



mo llega al 53% entre las víctimas.

En cuanto a las principales medidas preventivas, el 41,8% sostiene que su principal acción de prevención consiste en reducir los tiempos en la calle y espacios públicos; el 28% en instalar rejas, puertas y/o cerraduras reforzadas en el hogar; el 17,5% coordinar con amigos y familiares los traslados desde y hacia el hogar; y el 11% en colocar alarmas en el hogar, entre las prevenciones más usuales.

En consonancia con lo señalado en materia de prevención, el hogar aparece como el ámbito en que se perciben los mayores niveles de seguridad: el 78,7% de los entrevistados dice sentirse seguro en el seno de su hogar.

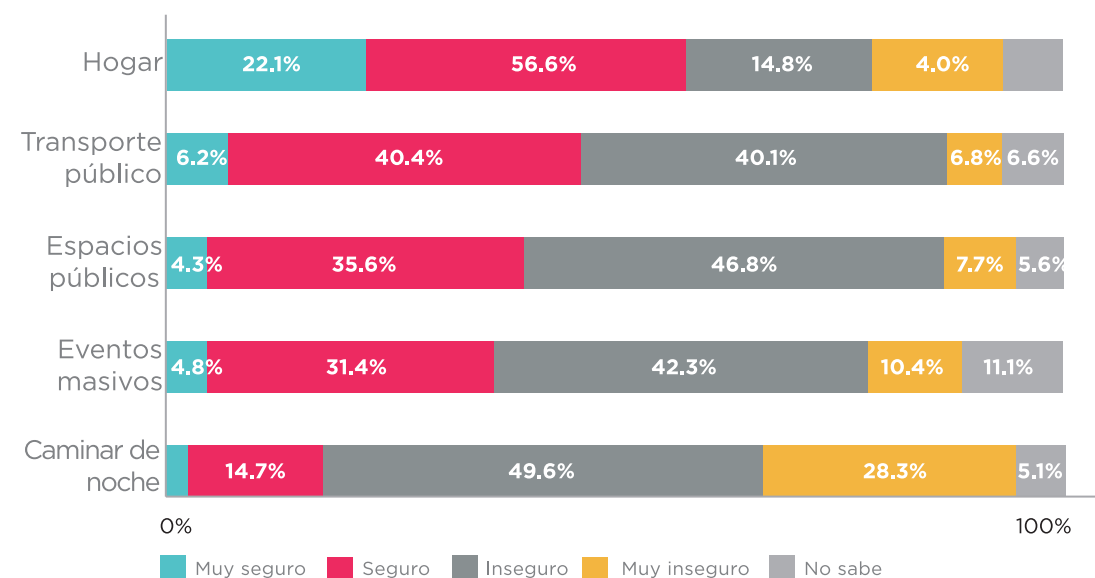
En el transporte público, si bien las percepciones son mucho más equilibradas, prima levemente la percepción negativa: el 46,9% de los entrevistados se siente inseguro, mientras el 46,6% afirma sentirse seguro.

En el espacio público predomina claramente la percepción negativa: el 54,5% de los encuestados se siente inseguro, mientras el 39,9% se siente seguro. Y, caminar de noche por la Ciudad es claramente la situación en la que los entrevistados se sienten más inseguros: el 77,9% se siente inseguro, mientras sólo el 17% manifiesta sentirse seguro.

Nivel de seguridad en diferentes situaciones

En todos estos ámbitos, son los vecinos del sur los que perciben más inseguridad

que el promedio de la Ciudad, y que los habitantes del norte en particular:



En el hogar el 29,1% de los del sur se siente inseguro, mientras que en el norte solo el 16,6% de los del norte;

En el transporte público el 57,7% de los habitantes del sur se siente inseguro, mientras que en el norte solo el 43,3%;

En el espacio público el 56,8% de los habitantes del sur se siente inseguro, mientras que en norte solo el 51%;

Caminando en la calle de noche, el 80,9% de los del sur se siente inseguro, mientras que en el Norte solo el 73,1%.

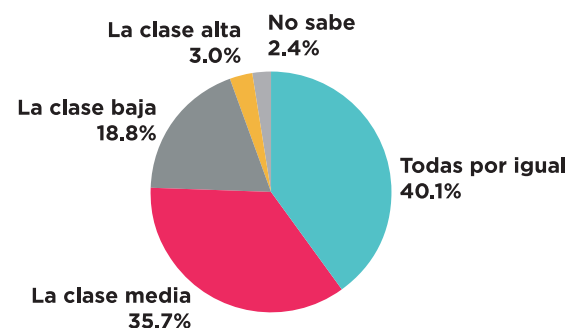
En cuanto a lo que se considera es la principal causa de la inseguridad, el 27,4% considera que es la desigualdad social, seguido por el mal desempeño de la justicia con el 23,6%, la falta de leyes más duras con el 17%, la falta de educación con 15,3%, y el mal desempeño de la policía con 7,7%, entre las principales menciones.

En lo que respecta a la visión de cuál es el sector más vulnerable, el 40,1% dice que todos los sectores son vulnerables por igual, el 37,5% considera que la más vulnerable es la clase media, el 18,8% que es la clase baja, y sólo el 3% que es la clase alta.

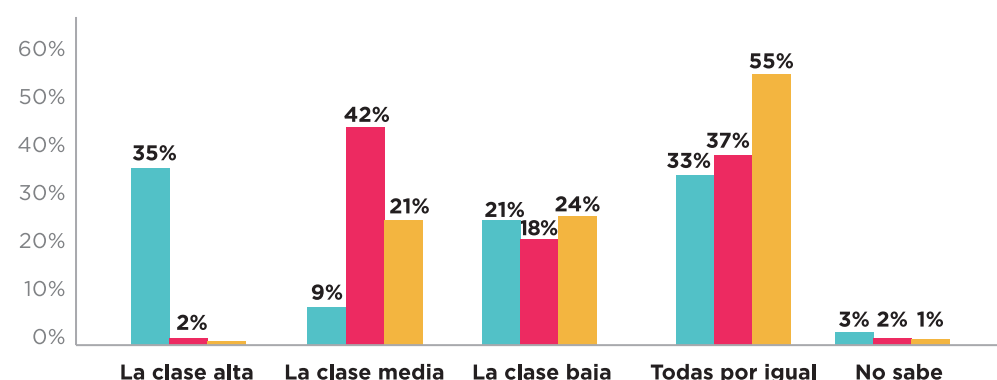
Sector social más vulnerable a la inseguridad

La valoración de la nueva Policía de la Ciudad, a pocos meses de haberse puesto

en marcha, resulta positiva: un 44,3% tiene una percepción favorable a la nueva



Autopercepción de clase: Clase alta (azul), Clase media (rojo), Clase baja (naranja)



fuerza de seguridad, mientras el 32,6% la valora negativamente.

Sin embargo, y al igual que en varios de los casos anteriores, entre las víctimas del delito esta relación se invierte, y prevalece claramente la valoración negativa, que alcanza al 48% de los entrevistados.

Por otra parte, el 44,5% percibe una mayor presencia policial en la Ciudad, el 34,7% la considera igual que siempre, y el 16,6% menor. También entre las víctimas, estas cifras se alteran significativamente: sólo el 29% percibe una mayor presencia policial, y el 28% la considera menor.

También en este caso es significativa la incidencia de la variable geográfica: mientras que el 21% de los habitantes del sur de la Ciudad perciben una menor presencia policial, el 12,2% de los del norte perciben tal situación.

Algunas conclusiones

De la encuesta realizada por el CESBA se desprende no sólo que la inseguridad continúa en el centro de las preocupaciones ciudadanas, sino también que la mayoría de los habitantes de la Ciudad no observa cambios significativos en la inseguridad.

Asimismo, si bien el temor a la inseguridad aparece como una preocupación relativamente transversal en términos de los diversos estratos socioeconómicos, se observa que –al igual que en otros estudios de opinión realizados por el CES-

BA- son los vecinos del sur de la Ciudad los que se sienten más relegados en los temas centrales que hacen a la calidad de vida.

Sin embargo, más allá del recurrente impacto de las desigualdades norte-sur, el factor más determinante de la percepción de inseguridad parece ser el hecho de haber sido o no víctima de un delito. Sin dudas, la experiencia vivida impacta fuertemente en la percepción de seguridad actual, las expectativas futuras y la evaluación de las fuerzas de seguridad.

Por otra parte, llama la atención que no obstante la mayoría de los entrevistados tiene una opinión positiva de la nueva fuerza de seguridad local y percibe una mayor presencia policial en la calle, ello no se traduce en expectativas de mejora de la percepción de seguridad en el futuro próximo.

La investigación deja asimismo en evidencia las profundas modificaciones en los hábitos y conductas personales y familiares a causa de la inseguridad, sobre todo en lo que atañe a sus movimientos diarios al salir y entrar de sus hogares, viajar en transporte público, moverse por el espacio público, entre otros aspectos centrales de una vida en comunidad.

En este sentido, de la encuesta se desprenden una diversidad de estrategias preventivas que parecieran indicar que la principal fuente de preocupación ciudadana en relación a la inseguridad se concentra en la calle y el espacio público.

Una vez más, estos datos contrastan con la ya mencionada percepción de una mayor presencia policial en las calles.

De esta forma, puede decirse que la encuesta refleja claramente que aumentar el caudal de policías no necesariamente tendrá un efecto positivo en la percepción subjetiva de la seguridad.

Resulta por ello relevante retomar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁶⁴ en su planteo respecto la diferenciación entre la noción objetiva y la subjetiva de la seguridad. Si bien a priori suele asumirse –desde una perspectiva subjetiva- que el aumento de personal policial resulta beneficioso para la seguridad, por otro lado, la Comisión nos invita a pensar también la necesidad de que estos policías se encuentren capacitados para realizar las tareas que se les asignan y así mejorar, objetiva y materialmente, la seguridad ciudadana.

Todo lo expuesto reafirma que la inseguridad es también una percepción subjetiva, que no es susceptible de ser medida únicamente con cifras y estadísticas de cantidad de hechos delictivos.

Aunque la Argentina en general, y la Ciudad en particular, presentan cifras relativamente bajas de violencia en relación al resto de la región, la percepción de inseguridad se ha venido incrementando en los últimos años.

Ello explica el por qué una misma persona puede sentirse insegura en una ciudad

64 OEA- CIDH. Op. cit.

que –según estadísticas oficiales del Ministerio de Seguridad-⁶⁵ tiene una tasa de homicidios de 4,1 por cada 100.000 habitantes (Buenos Aires) y a su vez sentirse segura en algunas ciudades europeas o latinoamericanas que tienen cifras similares a las de la Ciudad como Ámsterdam (4,43)⁶⁶ y Santiago de Chile (3,9), o incluso en Montevideo que duplica las estadísticas de la ciudad (10,8)⁶⁷.

En este marco, la discusión sobre cómo reducir los niveles de criminalidad en nuestro país y en la Ciudad, y repensar la estrategia de intervención del Estado en esta materia, demanda estudiar la problemática de la inseguridad en profundidad desde distintos planos analíticos.

Por ello, en tanto esta percepción de la seguridad depende de una multiplicidad de factores como la historia personal, familiar o social de los individuos, los estímulos a los que está expuesto cada uno de ellos, la interpretación que hagan de las noticias, es imprescindible tener el mayor conocimiento posible de esta dimensión subjetiva a la hora de diseñar e implementar políticas públicas.

De lo urbano a lo “metropolitano” y los desafíos para gobernar las zonas metropolitanas.

Los nuevos entramados urbanos y las demandas ciudadanas asociadas a ellos, plantean nuevos desafíos y al mismo tiempo ofrecen nuevas oportunidades para la gobernanza de las ciudades.

Los principales retos y desafíos de las ciudades contemporáneas, como la desigualdad, la sostenibilidad ambiental y el aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información, no reconocen las tradicionales fronteras jurisdiccionales.

Las áreas metropolitanas, en tanto nuevas expresiones urbanas que no obedecen a las lógicas tradicionales de divisiones de poder municipal, exigen nuevas relaciones y actores para mejorar la calidad de vida urbana y garantizar el acceso a la salud, al agua potable y saneamiento, la seguridad, la movilidad, la protección ambiental y la superación de las desigualdades.

Sin una adecuada planificación y coordinación entre las diferentes jurisdicciones comprendidas en el área metropolitana, resulta imposible asegurar la prestación de servicios esenciales para la calidad de vida y la distribución de riqueza, con el riesgo de contribuir a la marginación social y la segregación espacial en el interior del continuo urbano.

Como se ha evidenciado en el presente informe, la provisión de bienes y servicios como la gestión integral de los residuos sólidos, el transporte público y la movilidad urbana, el agua potable y saneamiento, la protección de las cuencas hidrográficas y de otros recursos naturales, la seguridad y la vivienda, son problemáticas que exceden límites y fronteras y requieren de una intensa coordinación y trabajo colaborativo.

Hoy, el AMBA es sin dudas el área geográfica más pujante del país, donde se generan las mayores oportunidades, la mayor generación de riqueza, de inserción en los flujos globales de capital e información, la oferta de servicios de educación y salud, así como la generación de empleo.

Aprovechar estas oportunidades para mejorar la calidad de vida de todos sus habitantes dependerá cada vez más de la forma en que la zona metropolitana sea gestionada no sólo por las autoridades locales que conforman el área metropolitana, sino también por la provincia de Buenos Aires y el Estado nacional. Los territorios que conforman el AMBA comparten fuertes relaciones de interdependencia en términos económicos y sociales, por lo que a través de una adecuada planificación estratégica que privilegie la cooperación por sobre la competencia, pueden crearse las condiciones para potenciar las capacidades de innovación y de producción de estos espacios con una visión colaborativa y complementaria.

El principal desafío para el AMBA, en este contexto, radica en el plano político-institucional, es decir, en la posibilidad de dotarla de un marco institucional eficaz, eficiente y efectivo para garantizar la gobernabilidad de este espacio con

EPÍLOGO

65 <https://estadisticasriminales.minseg.gob.ar/reports/Informe%20SNIC%202016.pdf>

66 <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3433488/5287913/KS-SF-07-015-EN.PD-F/8651a580-b55f-49da-9b1b-ba0d1d5bf3f6?version=1.0>

67 <https://www.minterior.gub.uy/index.php/documentos-y-legislacion/78-noticias/ultimas-noticias/4404-los-homicidios-bajaron-en-2016>

múltiples actores y problemáticas.

Es entonces necesario concretar acuerdos multisectoriales y desarrollar instrumentos de coordinación efectivos, con representación de los distintos niveles del Estado, los actores económicos, la sociedad civil, universidades y la ciudadanía. No debe perderse de vista que las áreas metropolitanas son una construcción política, pero también social. Por ello es imprescindible crear condiciones sociales y políticas que permitan dotar de legitimidad y sustentabilidad a los procesos de coordinación metropolitana.

En este sentido, cabe mencionar que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) hace hincapié en la importancia de la construcción y el reforzamiento de la “identidad metropolitana”, entendiendo que el sentido de pertenencia a éstas contribuye significativamente a la consolidación de un espacio legítimo para la definición, construcción e implementación de las políticas públicas para afrontar los nuevos desafíos urbanos.

El desafío de la hora pasa por diseñar e implementar políticas públicas metropolitanas que trasciendan las distintas gestiones de gobierno y se erijan como políticas de Estado a mediano y largo plazo, independientes de las filiaciones político-partidarias y las relaciones entre los gobiernos de turno.

Es el momento de decidir qué futuro urbano queremos. Si las ciudades son capaces de pensarse y gobernarse de manera integral, es decir, con enfoques interjurisdiccionales colaborativos y con amplia participación de sus principales actores y ciudadanos, contarán con una base fundamental para enfrentar los desafíos y alcanzar un desarrollo urbano más integrado e inclusivo.

