

Cuaderno

2

# Fase de Análisis



PEPBA  
2035

PLAN ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO  
BUENOS AIRES 2035





Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

Plan Estratégico Participativo Buenos Aires 2035: fase de análisis: cuaderno 2.

- 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Secretaría General y Relaciones Internacionales. Consejo de Planeamiento Estratégico. Unidad de Coor, 2017.

264 p. ;28 x 24 cm.

ISBN 978-987-673-296-3

1. Planificación Estratégica.

CDD 352.2

Unidad de Coordinación del Consejo de Planeamiento Estratégico.  
Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Bolívar 191 1º piso - Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
(5411) 4331-7632 / 4342-8624

[www.buenosaires.gob.ar/cope](http://www.buenosaires.gob.ar/cope)



Cuaderno

2

# Fase de Análisis



PEPBA  
2035

PLAN ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO  
BUENOS AIRES 2035



# Horacio Rodríguez Larreta



**JEFE DE GOBIERNO DE LA CIUDAD  
AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES**

**PRESIDENTE DEL CONSEJO DE  
PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO**

Desde la Ciudad, estamos convencidos de que el camino para construir un país cada vez más fuerte, con cada vez más diálogo, respeto y donde se sigan generando más oportunidades, es trabajando en equipo, todos juntos. Y esto nos incluye a todas las personas y a todas las organizaciones sociales que tienen un fin en común.

Por eso, uno de nuestros objetivos es el de seguir uniendo a los argentinos, promoviendo el intercambio y los acuerdos entre todos los sectores: los privados, los públicos, las organizaciones civiles y el Estado.

En la Ciudad demostramos que podemos llegar mucho más lejos trabajando en equipo que caminando solos. Muchas de las mejoras que logramos en Buenos Aires las hicimos trabajando juntos con diferentes organizaciones: sociales, civiles, culturales, educativas. Y esto mismo es lo que estamos haciendo en nuestro país.

Trabajamos para seguir construyendo un Estado que nos cuide y que esté al servicio de la gente, protegiendo a quienes más lo necesitan, potenciando al máximo las capacidades de cada uno, y brindando más y mejores oportunidades de desarrollo para todos.

Y para que todo esto siga ocurriendo, sabemos que es fundamental contar con una mirada a largo plazo. Una mirada que incluso vaya más allá de quién esté gobernando. Por eso, es importante la planificación y la mirada a largo plazo, porque planificar nos permite decidir hacia dónde vamos y saber cómo queremos hacerlo. La elaboración de este "Plan Estratégico Participativo Buenos Aires 2035" articula las estrategias para lograr la Ciudad a la que queremos ir, con propuestas concretas, con una mirada integral, visión de futuro, que incluye la participación y consenso de los diferentes actores sociales involucrados, y con un plan flexible y abierto para que pueda ser, de ser necesario, actualizado.

Estamos yendo, y ya estamos trabajando para eso todos los días, hacia una Buenos Aires cada vez más inclusiva y diversa, con más espacios de convivencia para todos. Con más oportunidades, con un desarrollo que se sostenga en el tiempo, con cada vez mayor calidad de vida, con acceso a la salud y a la educación.

Una Ciudad innovadora, inteligente, que acompañe el talento y la creatividad de todos los porteños. Una Ciudad que se apoye en sus recursos culturales y artísticos y crezca de forma pareja y sustentable.

# Diego Santilli



**VICEJEFE DE GOBIERNO  
DE LA CIUDAD AUTÓNOMA  
DE BUENOS AIRES**

Estamos muy orgullosos del nuevo “Plan Estratégico Participativo Buenos Aires 2035”.

La gestión de una Ciudad como Buenos Aires necesita de mucho trabajo del diario. Llevar adelante cuestiones tan importantes como la salud, la educación y la seguridad de los vecinos requiere del esfuerzo y coordinación de muchas personas.

En este contexto, estamos convencidos de que la planificación y la mirada a largo plazo son herramientas muy necesarias para profundizar la visión de Ciudad que queremos.

Desde lo personal es un honor formar parte del equipo con el que trabajamos una serie de objetivos para los próximos años.

Este trabajo es una hoja de ruta hacia un futuro mejor. A través de distintos ejes de trabajo nos planteamos avanzar hacia una Ciudad en la que todos los vecinos tengamos cada vez más oportunidades y acceso a los mismos niveles de servicio, sin importar el barrio en el que vivamos.

Con este plan seguimos construyendo una mirada integral del desarrollo urbano: queremos cada vez más espacios de convivencia que promuevan la solidaridad, la integración y el respeto como pilares fundamentales. Este plan es parte de un camino que nos conduce a una sociedad más justa y equilibrada.

Siempre estamos pensando en lo que va a venir; en mi rol de vicejefe de Gobierno tengo la oportunidad de acompañar con políticas públicas a los jóvenes de la Ciudad.

Entre todas las iniciativas que llevamos adelante, diseñamos estrategias para que los jóvenes puedan ingresar de la mejor manera al mundo profesional. Enfocarnos en ellos es también una forma de pensar en el futuro de todos.

La confirmación del Plan Estratégico es una doble alegría porque es un paso en conjunto con las organizaciones civiles, entre todos pusimos la brújula en el futuro de los porteños.

Felicitemos a todos los que trajeron sus miradas, estrategias y métodos de trabajo. También celebramos el aporte de profesionales y especialistas que estuvieron en calidad de observadores y consultantes para seguir sumando. Este trabajo en equipo es un ejercicio sumamente enriquecedor para Buenos Aires.

El Plan es un gran avance para las prácticas de Gobierno en la Ciudad. Dinámicas como estas nos fortalecen institucionalmente y cuando eso sucede los resultados son muy claros para los vecinos.

Estamos dando un paso importantísimo de cara a los próximos años, tenemos un compromiso muy fuerte de mejorarles la vida a los vecinos todos los días, y también de construir entre todos un legado a las futuras generaciones.

# Felipe Miguel



**JEFE DE GABINETE DE MINISTROS**

Una Ciudad inteligente define y pone en marcha un plan para que las personas que vivimos en ella seamos más felices.

Se podría definir a la Ciudad como una “persona colectiva”: un organismo vivo formado por millones de individualidades con distintas necesidades, intereses y sueños, pero con un objetivo en común, ser felices.

Es así que podemos pensar que lo que hace que una persona sea inteligente es lo mismo que hace que una Ciudad sea inteligente: la capacidad de aprender, escuchar, buscar información y reflexionar sobre la misma para tomar decisiones que tengan como objetivo vivir mejor.

Buenos Aires tiene la complejidad, como todas las grandes ciudades del mundo, de que vivimos 3 millones de vecinos y de que recibimos todos los días a 3 millones más que vienen a trabajar, a estudiar o a pasear. Entonces, tenemos que pensar a la Ciudad de manera ordenada y planificada.

Por eso es muy importante tener un plan. Desde el gobierno, y junto a organizaciones sociales, civiles, culturales, religiosas, educativas y políticas, creamos un documento con propuestas que dieron origen al “Plan Estratégico Participativo Buenos Aires 2035”.

Un plan con propuestas pensadas a largo plazo para hacer de acá al 2035 en la Ciudad. Diferentes proyectos pensados desde la mirada de distintos organismos que aportaron sus conocimientos, sus ideas y sugerencias con el fin de seguir mejorando la vida de los vecinos de Buenos Aires.

Al llevar adelante la gestión de una Ciudad es lógico estar muy pendiente de los problemas del día a día de los vecinos: el estado de los parques y las plazas, la iluminación de la vía pública, la recolección de la basura, el despliegue de policías, las mejoras en el transporte público, entre tantas otras cosas.

Que hoy podamos incorporar esta mirada a largo plazo habla del acuerdo entre diferentes fuerzas de la sociedad y del gobierno, y enriquece el trabajo que estamos haciendo para los vecinos y también para las futuras generaciones.

Estoy convencido de que el “Plan Estratégico Participativo Buenos Aires 2035” va a hacer de Buenos Aires una Ciudad cada día más inteligente.

# Fernando Straface



**SECRETARIO GENERAL Y  
RELACIONES INTERNACIONALES**

El Plan Estratégico Participativo Buenos Aires 2035 expresa una serie de atributos que lo emparentan con los valores que guían a nuestra gestión de gobierno en la Ciudad de Buenos Aires.

En primer lugar, la convicción de que planificar la Ciudad que queremos es imprescindible para hacerla realidad. La identificación de prioridades y la elaboración de planes de acción es la base que sustenta uno de nuestros valores fundamentales: el “hacer”. Porque es un hacer que responde a una visión de Ciudad y a ejes estratégicos que tienen un profundo trabajo de reflexión y análisis robusto por detrás. Un hacer con una mirada de largo plazo para Buenos Aires.

Dicha visión se expresa en la gestión diaria en un plan de gobierno y en Compromisos públicos adoptados ante los vecinos. Estos objetivos de alta prioridad tienen metas, trayectorias y plazos precisos para su cumplimiento, cuyo avance puede ser monitoreado por los propios vecinos en la web ([www.buenosaires.gob.ar/compromisos](http://www.buenosaires.gob.ar/compromisos)) y en distintas instancias de rendición de cuentas.

Esta práctica innovadora de gobierno comparte la misma filosofía que inspira al PEP BA 2035 del CoPE, que por primera vez presenta metas e indicadores específicos que habilitarán su seguimiento. Así, todos los porteños podremos conocer cuánto estamos avanzando en construir la Ciudad que soñamos, y cuáles desafíos tenemos por delante.

En segundo lugar, este Plan al 2035 surge del diálogo y de la participación abierta de la sociedad civil. La escucha activa a la ciudadanía es otro valor clave de nuestro gobierno, porque hoy un gobierno inteligente es el que sabe que no tiene todas las respuestas. Por eso, nos resulta fundamental aprender de quienes día a día hacen a Buenos Aires, que son quienes mejor conocen sus problemas y sus posibles soluciones. Esto no es una iniciativa puntual: es una filosofía de gobierno.

El Consejo de Planeamiento Estratégico es un reflejo de la diversidad y la pluralidad que caracteriza a Buenos Aires. Una pluralidad que logra alcanzar consensos mediante el diálogo franco y respetuoso, que habla con la verdad, que se enfoca en lo mucho que compartimos y que trabaja en equipo. Este Plan es una prueba concreta de que esa unión en la diversidad es posible.

Esta publicación no aspira a estar en una biblioteca. Queremos que este Plan sea una guía útil y concreta para la gestión de gobierno, un documento en permanente uso y discusión. Y que marque un camino en cuestiones, como la integración metropolitana, que hacen a los desafíos profundos de nuestra Ciudad.



# Jorge Giorno



**SUBSECRETARIO DE LA UNIDAD DE  
COORDINACIÓN DEL CONSEJO DE  
PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO**

Las sociedades modernas están articulando nuevas formas de representación. El siglo XXI nos ha desafiado a buscar caminos diferentes para mejorar los gobiernos de nuestras naciones y nuestras ciudades. La salida del mundo bipolar que caracterizó al siglo XX y el desarrollo de la política del tercer milenio en el contexto de un mundo unipolar, nos ha enfrentado a la necesidad de fortalecer las administraciones gubernamentales en su relación con las organizaciones de la sociedad civil.

Son estas organizaciones, en las que se ha refugiado la militancia social, las que van asumiendo responsabilidades concretas en tanto renuevan sus dinámicas y se deshacen de las conductas corporativas que otrora las vincularon a la decadencia del mundo bipolar. Es que la dinámica de transformación de las organizaciones de la sociedad civil ocupa la vanguardia de los cambios que se precipitarán en los próximos años.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el rol de las mismas ha sido incluido en la Constitución, más precisamente en su artículo 19, creando el Consejo de Planeamiento Estratégico y otorgándole a las Organizaciones de la Sociedad Civil, la responsabilidad de hacer Planes Estratégicos para que sirvan de fundamento para las acciones de gobierno.

En cumplimiento de ese mandato constitucional es que hemos arribado a la votación del tercer plan de la Ciudad bajo el nombre de Plan Estratégico Participativo Buenos Aires 2035, asumiendo el desafío de pensar para los próximos 18 años, teniendo en cuenta actualizaciones periódicas, creando un instrumento dinámico que acompañará las gestiones de gobierno por los próximos años.

La vocación de trabajo, participación y la voluntad de contribuir a una sociedad más justa ha quedado de manifiesto en este trabajo. Solo invitamos a aquellos que asumen responsabilidades de conducción en forma cotidiana a tener presentes estas ideas, porque resultan del consenso de más de 180 organizaciones y pretenden marcar una dirección común que nos acerque al futuro venturoso que todos deseamos.

---

## José Clavería



**VICEPRESIDENTE PRIMERO  
DEL CONSEJO DE PLANEAMIENTO  
ESTRATÉGICO**

Desde su creación -hace más de 20 años- el CoPE ha venido enriqueciendo los proyectos y acciones de gobierno, permitiendo articular las tareas de las organizaciones que participan y aportan sus proyectos en las reuniones de trabajo por dimensión. Estas están integradas por numerosas organizaciones sociales representativas del trabajo, la producción, la religión, la cultura, la educación, los partidos políticos y otras instituciones no gubernamentales.

Propone como premisa insoslayable una amplia base participativa de diferentes actores de la sociedad civil y tiene como misión promover, orientar y legitimar acciones en favor del desarrollo social, cultural, urbano, ambiental y productivo mediante la formulación periódica de planes estratégicos, consensuados colectivamente, que ofrezcan fundamentos para la elaboración de políticas de Estado, con miradas a mediano y largo plazo.

Durante un gran periodo del corriente año se trabajó para lograr un documento para darle valor agregado a los planes anteriores y así tener una visión de Ciudad autónoma e integrada a la región metropolitana, una ciudad abierta y solidaria, integradora, segura e inclusiva con perspectiva de género y con respeto a la diversidad.

Tenemos por delante la enorme tarea de generar nuevas iniciativas legislativas que contribuyan a implementar los lineamientos planteados, que consoliden el proceso participativo y la construcción de acuerdos con una visión de futuro que guíe la actuación de las sucesivas gestiones de gobierno.

En ese marco se inscribe el Plan Estratégico "Buenos Aires 2035" que aquí presentamos

---

## Silvia Collin



**VICEPRESIDENTE ALTERNO  
DEL CONSEJO DE PLANEAMIENTO  
ESTRATÉGICO**

La reciente aprobación del este nuevo Plan Estratégico Participativo Buenos Aires 2035 constituye sin lugar a dudas una de las tareas más ambiciosas que ha asumido el Consejo del Plan Estratégico y las organizaciones que lo conforman. La metodología adoptada para su realización demandó un importante esfuerzo de participación y trabajo en todas las dimensiones, así como un proceso de adecuación y articulación de contenidos. La incorporación de indicadores nos permitirá en el próximo tiempo poder asumir una tarea de seguimiento y medición de resultados en base a los objetivos propuestos. No menor en esta tarea ha sido la adecuación a los ODS, lo que nos fortalece en los compromisos internacionales que hemos asumido. Los tiempos venideros requerirán de mayores esfuerzos que sin lugar a dudas quienes somos parte de este instrumento participativo afrontaremos en pos de la Buenos Aires que queremos para los próximos tiempos.



---

## Graciela Brandariz



**VICEPRESIDENTE TERCERO  
DEL CONSEJO DE PLANEAMIENTO  
ESTRATÉGICO**

A principios del presente año comenzamos a trabajar en lo que es hoy el Plan Estratégico Participativo Buenos Aires 2035, estudiando y actualizándonos sobre lo planteado en diversos planes estratégicos vigentes, acá y en otros países. Se planteó la metodología de análisis por ejes y cuál iba a ser la labor a realizar por dimensiones, con un cronograma sumamente ajustado que parecía imposible de cumplir.

En el recorrido hubo reuniones con áreas del gobierno, análisis de los planes anteriores producidos por el CoPE y un fuerte trabajo en identificar los problemas y las cuestiones pendientes, sus fortalezas y oportunidades, para luego formular un diagnóstico.

Se trabajó durante ocho meses (enero a agosto de 2017) para lograr un documento basado en cinco pilares fundamentales con el objetivo de darle un valor agregado a los planes anteriores: su fuerte carácter participativo, articulado con los planes de gobierno sectoriales, una mirada integral con visión de futuro a largo plazo y la incorporación de metas e indicadores, que lo convierte en un plan flexible y abierto que podrá ajustar su contenido en actualizaciones periódicas.

De este modo, el PEP BA 2035 expresa el trabajo realizado, el compromiso de las diferentes organizaciones de la sociedad civil que conforman el CoPE por alcanzar consensos y un enorme esfuerzo de relatores y equipo de coordinadores por sintetizar todo el material elaborado para lograr este producto que orientará el desarrollo futuro de la Ciudad.

---

## Guillermo Tella



**DIRECTOR EJECUTIVO DEL CONSEJO  
DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO**

Las ciudades no son lugares en el espacio sino historias en el tiempo. Que una ciudad crezca y de qué modo lo haga forma parte entonces de un proceso de construcción colectiva.

Para tal proceso resulta indispensable planificar su crecimiento, generando un modelo con el cual direccionarlo. Y ello requiere de una fuerte iniciativa de gobierno así como de la activa participación del conjunto de actores sociales involucrados.

En ese marco, el Plan Estratégico Participativo “Buenos Aires 2035” promueve una serie de políticas públicas que tienden a consolidar una ciudad cada vez más equitativa e inclusiva, participativa y democrática, diversa y plural, innovadora y sustentable.

Si bien la diversidad de intereses que conviven en una comunidad resultan difíciles de conciliar, este Plan se consolida como el espacio de lo público, priorizando el bien común con visiones articuladas para hacer realidad las ideas del presente en un futuro cercano.



# ESTRUCTURA DE CONTENIDOS

## AUTORIDADES Y ORGANIZACIONES

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires .....	15
Consejo de Planeamiento Estratégico .....	15
Plan Estratégico Participativo Buenos Aires 2035 .....	17
Unidad de Coordinación del Consejo de Planeamiento Estratégico .....	18
Comité Ejecutivo del Consejo de Planeamiento Estratégico. Período 2016-2018 .....	19
Organizaciones integrantes del Consejo de Planeamiento Estratégico .....	21

## FASE DE ANÁLISIS (Continuación Cuaderno 1)

### TRABAJO POR DIMENSIONES

#### FÍSICA

HÁBITAT Y VIVIENDA .....	27
Hábitat	
Vivienda	
Villas y asentamientos	
ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y USOS DEL SUELO .....	49
Planeamiento urbano	
Patrimonio urbano	
Captación de plusvalías	
AMBIENTE.....	63
Calidad ambiental	
Ecología urbana	
Cambio climático	

#### METROPOLITANA

GESTIÓN METROPOLITANA .....	89
Movilidad y transporte	
Infraestructura y servicios	
Residuos	
Cuencas	
Ribera metropolitana	
Sistema de puertos y aeropuertos	
Sistema de información metropolitano	
RESILIENCIA URBANA .....	146

**GÉNERO**

INTRODUCCIÓN .....155

    Situación de las Mujeres en la CABA

INCLUSIÓN, EQUIDAD, IGUALDAD Y TRANSVERSALIDAD .....162

    Enfoque de derechos y transversalidad

    Participación política-social de las mujeres

    Mujer y espacio público -“Ciudad segura”, libertad de circulación, uso y disfrute de la Ciudad

    Transversalidad de Género

    Acceso de la mujer a servicios de salud y a la salud sexual y reproductiva

VIOLENCIA DE GÉNERO .....178

    Condiciones institucionales de la violencia de género

    Tipos de violencia

    Principales resultados de la encuesta

    Organismos estatales orientados a la prevención, atención y erradicación de las VG

    Apéndice normativo referido a la VG

    Algunas campañas recientes

    Trata de personas

ECONOMÍA PRODUCTIVA Y DEL CUIDADO .....196

    Trabajo productivo de mercado

    Trabajo reproductivo-doméstico

    Economía del cuidado

    Conciliación de la vida familiar y laboral

    Encuestas de uso del tiempo

**GRUPO DE TRABAJO DE DISCAPACIDAD**

INTRODUCCIÓN .....217

INCLUSIÓN ..... 222

    Inclusión educativa

    Inclusión laboral

ACCESIBILIDAD FÍSICA ..... 239

    La Ciudad y la accesibilidad

VIDA INDEPENDIENTE ..... 247

    Acciones llevadas a cabo por el GCBA a través de COPIDIS

Bibliografía ..... 255

# Autoridades del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

## **HORACIO RODRÍGUEZ LARRETA**

Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

## **DIEGO SANTILLI**

Vicejefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

## **FELIPE MIGUEL**

Jefe de Gabinete de Ministros

## **FERNANDO STRAFACE**

Secretario General y Relaciones Internacionales

## **JORGE GIORNO**

Subsecretario de la Unidad de Coordinación del Consejo de Planeamiento Estratégico

# Autoridades del Consejo de Planeamiento Estratégico

## **HORACIO RODRÍGUEZ LARRETA**

Presidente

## **JOSÉ VÍCTOR CLAVERÍA**

Vicepresidente primero

## **SILVIA COLLIN**

Vicepresidente alterno

## **GRACIELA BRANDARIZ**

Vicepresidente tercero

## **GUILLERMO TELLA**

Director Ejecutivo



# Plan Estratégico Participativo Buenos Aires 2035

## **JORGE GIORNO**

Subsecretario

## **YAMIL ASCH**

## **JUAN PABLO COLLADO**

Coordinadores generales

## **EQUIPO DE RELADORES DE DIMENSIÓN:**

Guillermo Tella (Director Ejecutivo)

(Citados por orden alfabético)

Martha Alonso

Mora Arauz

María Fernanda Benítez

Graciela Brandariz

Diego Glasbauer

Alejandro Liberman

Claudio Rodríguez

## **EQUIPO DE COORDINADORES:**

(Citados por orden alfabético)

Lorena Alvarez

Karina Antolin

Cristina De Ciervo

Laure Garel

Christian Isernia

Silvina Lupo

Lucía Nieves

Jorge Zingone

## **EQUIPO DE ASESORES:**

(Citados por orden alfabético)

Marcelo Corti

Alejandro Jurado

Patricia Mancuello

Ana Rapoport

Carlos Verdecchia

Antonio Las Heras: corrector de redacción

Laura Corti & Fernando Lendoiro: diseño gráfico

# Unidad de Coordinación del Consejo de Planeamiento Estratégico

**JORGE GIORNO**

Subsecretario

**HUGO NIEMEVZ**

**PABLO GARCÍA LAGO**

**SANDRA VENOSA**

Miembros del gabinete

**YAMIL ASCH**

Gerente operativo

**JUAN PABLO COLLADO**

Sub gerente operativo

**EQUIPO DE COORDINADORES:**

(Citados por orden alfabético)

Karina Antolin

Laure Garel

Christian Isernia

Silvina Lupo

Lucia Nieves

Jorge Zingone

**EQUIPO TÉCNICO – ADMINISTRATIVO:**

(Citado por orden alfabético)

Carlos Ameijeiras

Karina Echeverría

Mariana Felgueras

Mariano Feyt

Patricia Frontera

Gustavo Guerrero

Silvia Isella

Juan Cruz Lomba

Patricia Mancuello

Néstor Papa

Marta Quesada

Horacio Quiroga

Francisco Silva

Carina Terrero

Gabriel Traba



# Comité Ejecutivo del Consejo de Planeamiento Estratégico. Período 2016-2018

## ASOCIACIONES PROFESIONALES

- Titulares.
  - Consejo Profesional de Ciencias Económicas - CPCE
  - Consejo Profesional de Ingeniería Civil - CPIC
  - Sociedad Central de Arquitectos - SCA
- Suplentes
  1. Coordinadora de Entidades Profesionales Universitarias de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - CEPUC
  2. Colegio de Graduados en Ciencias Económicas - CGCE
  3. Colegio Público de Abogados de la Capital Federal - CPACF

## CULTURA Y RELIGIÓN

- Titulares
  - Asociación Católica Argentina Consejo Arquidiocesano de Buenos Aires
  - Federación Alianza Cristiana de Iglesias Evangélicas de la República Argentina
  - Fundación Unión
- Suplentes
  1. Sociedad Argentina de Escritores Asociación Civil - SADE
  2. Asociación Italiana Calvellesa María Santísima del Monte Saraceno
  3. Fundación Judaica

## EDUCACIÓN Y SALUD

- Titulares
  - Fundación Centro de Estudios Psicoanalíticos - CEP
  - Fundación Defensalud
  - Universidad Centro de Altos Estudios en Ciencias Exactas - CAECE
- Suplentes
  1. Fundación para el Cuidado, Atención de la Salud e Integración Social de la Persona con Discapacidad - CASID.
  2. Fundación Argentina de AFASIA "Charlotte Schwarz"
  3. Asociación Civil Respeto por el Peatón

## PARTIDOS POLÍTICOS

- Titulares
  - Partido Socialista - PS
  - Partido Unión Cívica Radical - Comité Capital - UCR
  - Propuesta Republicana - PRO

- Suplentes
  1. Partido de la Ciudad en Acción
  2. Partido Demócrata Cristiano
  3. Partido Unión por Todos

**PRODUCCIÓN**

- Titulares
  - Cámara Argentina de Comercio y Servicios - CACS
  - Cámara Argentina de la Construcción - CAMARCO
  - Asociación de Hoteles, Restaurantes, Confiterías y Cafés - AHRCC
- Suplentes
  1. Asociación Iberoamericana de Mujeres Empresarias - AIME
  2. Asociación Argentina de Organizadores y Proveedores de Exposiciones y Eventos - AOCA
  3. Federación de Comercio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires – FECOBA

**TRABAJO**

- Titulares
  - Sindicato Único de Trabajadores de Edificios de Renta y Horizontal - SUTERH
  - Unión del Personal Civil de Nación - UPCN
  - Sindicato Argentino de Docentes Particulares - SADOP
- Suplentes
  1. Sindicato de Empleados de Comercio de la Capital Federal - SEC
  2. Unión Obreros y Empleados Plásticos - UOyEP
  3. -----

**ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL - SOCIALES Y DE CIUDADANÍA**

- Titulares
  - Foro Republicano
  - Grupo de Análisis y Desarrollo Institucional y Social - GADIS
  - Asociación Civil “Foro de Mujeres” del Mercosur
- Suplentes
  1. Asociación Civil Distrito Rotario - Rotary Club
  2. Fundación Argentina Ciudadana
  3. Fundación Logosófica en pro de la Superación Humana

**ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL- URBANAS**

- Titulares
  - Asociación Civil de Mujeres Arquitectas e Ingenieras - AMAI
  - Fundación Metropolitana
  - Fundación Ciudad
- Suplentes
  1. Centro Argentino de Ingenieros - CAI
  2. Asociación Civil Desarrollo Integral del Factor Humano
  3. Fundación Senderos Ambientales

# Organizaciones integrantes del Consejo de Planeamiento Estratégico

1. Acción Católica Argentina - Consejo Arquidiocesano de Buenos Aires
2. Agua y Saneamientos Argentinos S. A.
3. Asociación Civil Asamblea Permanente por los Derechos Humanos
4. Asociación "Los Amigos de la Ciudad"
5. Asociación Amigos del Museo de Arte Moderno
6. Asociación Amigos del Río de la Plata
7. Asociación Argentina de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente
8. Asociación Argentina de Justicia Constitucional
9. Asociación Argentina de Logística Empresarial
10. Asociación Argentina de Organizadores y Proveedores de Exposiciones, Congresos y Eventos
11. Asociación Argentina de Planificadores Urbanos y Regionales
12. Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública
13. Asociación Argentina y Latinoamericana de Eutonía
14. Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos
15. Asociación Civil "Amigos del Lago de Palermo"
16. Asociación Civil "Foro de Mujeres del Mercosur"
17. Asociación Civil Agrupación de Arquitectos de Empresas y Organismos del Estado
18. Asociación Civil Arte Patrimonio en Acción
19. Asociación Civil Centro de Desarrollo y Atención Social - Amor en Acción
20. Asociación Civil Comerciantes Discapacitados
21. Asociación Civil de Mujeres Arquitectas e Ingenieras
22. Asociación Civil Desarrollo Integral del Factor Humano
23. Asociación Civil Distrito Rotario - N° 4895
24. Asociación Civil Emigrantes y Refugiados de Europa Oriental
25. Asociación Civil Estrategias Educativas
26. Asociación Civil Estudio de Falun Dafa
27. Asociación Civil Gestión y Administración Responsable para Gobiernos
28. Asociación Civil Respeto por el Peatón
29. Asociación Cristiana de Jóvenes de la República Argentina
30. Asociación de Abogados de Buenos Aires
31. Asociación de Bancos de la Argentina
32. Asociación de Bancos Públicos y Privados de la República Argentina
33. Asociación de Ciclistas Urbanos
34. Asociación de Concesionarios de Automotores de la República Argentina
35. Asociación de Consorcios y Propietarios de Inmuebles en Propiedad Horizontal
36. Asociación de Empresarios y Empresarias Pyme por la Igualdad de Oportunidades de la Ciudad de Buenos Aires
37. Asociación de Entidades de Educación a Distancia y Tecnologías Educativas de la República Argentina
38. Asociación de Hoteles de Turismo de la República Argentina
39. Asociación de Hoteles, Restaurantes, Confiterías y Cafés
40. Asociación de Psicólogos de Buenos Aires

41. Asociación de Supervisores de la Industria Metalmecánica de la República Argentina
42. Asociación de Trabajadores de la Sanidad Argentina - Filial Buenos Aires
43. Asociación del Personal del Organismo de Control
44. Asociación Iberoamericana de Mujeres Empresarias
45. Asociación Internacional de Presupuesto Público
46. Asociación Italiana Calvellesa María Santísima del Monte Saraceno
47. Asociación Médica Argentina
48. Asociación Mutual de Mujeres Trabajadoras del Estado
49. Asociación Sindical de Motociclistas Mensajeros y Servicios
50. Asociación Usuarios de Servicios Públicos
51. Autopistas Urbanas S. A.
52. Cámara Argentina de Comercio y Servicios
53. Cámara Argentina de Empresas de Publicidad en la Vía Pública
54. Cámara Argentina de la Construcción
55. Cámara Argentino-Armenia para la Industria, el Comercio y las demás Actividades Económicas
56. Cámara de Empresarios Pintores y Restauraciones Afines de la República Argentina
57. Cámara de Empresas Líderes de Seguridad e Investigaciones
58. Cámara de Instituciones de Diagnóstico Médico
59. Cámara Empresaria de Medio Ambiente
60. Centro Argentino de Arquitectos Paisajistas
61. Centro Argentino de Ingenieros
62. Centro de Estudios Urbanos y Regionales - Conicet
63. Centro de Navegación
64. Círculo de Directivos y Exdirectivos del Fútbol Argentino
65. Círculo de Intendentes, Secretarios y Subsecretarios de la Ciudad de Buenos Aires
66. Club de Amigos
67. Colegio de Escribanos de la Ciudad de Buenos Aires
68. Colegio de Graduados en Ciencias Económicas
69. Colegio Público de Abogados de la Capital Federal
70. Comité Argentino de Mantenimiento
71. Confederación General Económica de la Ciudad de Buenos Aires
72. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales
73. Consejo de Profesionales en Sociología
74. Consejo de Rectores de Universidades Privadas
75. Consejo Profesional de Agrimensura
76. Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo
77. Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
78. Consejo Profesional de Graduados en Servicio Social o Trabajo Social
79. Consejo Profesional de Ingeniería Civil
80. Consejo Profesional de Ingeniería Industrial
81. Consejo Profesional de Ingeniería Mecánica y Electricista
82. Consejo Profesional en Ciencias Informáticas
83. Consumidores Libres - Cooperativa Limitada de Provisión de Servicios
84. Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado
85. Coordinadora de Entidades Profesionales Universitarias de la Ciudad de Buenos Aires
86. Coordinadora de Industrias de Productos Alimenticios
87. Corporación Antiguo Puerto Madero S. A.
88. Corporación del Mercado Central de Buenos Aires
89. Democracia y Consenso Asociación Civil
90. Ejército de Salvación
91. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Argentina
92. Federación Alianza Cristiana de Iglesias Evangélicas de la República Argentina

93. Federación del Comercio de la Ciudad de Buenos Aires
94. Federación Marítima, Portuaria y de la Industria Naval de la República Argentina
95. Federación Odontológica de la Ciudad de Buenos Aires
96. Foro Republicano
97. Fundación "Senderos Ambientales". Centro de Investigación y Docencia en Educación Ambiental
98. Fundación Ambiente y Recursos Naturales
99. Fundación Americana para la Educación
100. Fundación Argentina Ciudadana
101. Fundación Argentina de Afasia "Charlotte Schwarz"
102. Fundación Argentina para los Espacios Verdes
103. Fundación Campos del Psicoanálisis
104. Fundación Centro de Estudios Psicoanalíticos
105. Fundación Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
106. Fundación Ciencias Cognitivas Aplicadas
107. Fundación Ciudad
108. Fundación Ciudadanía Plena
109. Fundación Clubes de Leones - Distrito 4
110. Fundación de Arte "Valta Thorsen"
111. Fundación Defensalud
112. Fundación Eduardo F. Costantini
113. Fundación Éforo
114. Fundación El Libro
115. Fundación Generación de Estudio y Opinión
116. Fundación Grupo Sophia
117. Fundación Instituto Argentino de Ferrocarriles
118. Fundación Judaica
119. Fundación Konex
120. Fundación La Tierra de Nuestros Hijos
121. Fundación Logosófica en pro de la Superación Humana
122. Fundación Metropolitana
123. Fundación para el Cambio Democrático
124. Fundación para el Cuidado, Atención de la Salud e Integración Social para Discapacitados
125. Fundación para el Desarrollo del Conocimiento "Suma Veritas"
126. Fundación para Estudio e Investigación de la Mujer
127. Fundación Poder Ciudadano
128. Fundación por Buenos Aires
129. Fundación Soldados
130. Fundación Taller de Investigación y Acción Urbana
131. Fundación Unión
132. Fundación Universidad Torcuato Di Tella
133. Fundación X La Boca
134. Grupo de Análisis y Desarrollo Institucional y Social
135. Hábitat para la Humanidad Argentina - Asociación Civil
136. ICW Latina Comunidad Internacional de Mujeres Viviendo con VIH-Sida
137. Instituto Argentino de la Energía General Mosconi
138. Instituto Argentino de Servicios Públicos
139. Instituto de la Salud, Medioambiente, Economía y Sociedad
140. Instituto Social y Político de la Mujer
141. Liga de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios de la República Argentina
142. Mujeres en Acción - Asociación Civil
143. Organización Islámica Argentina

144. Partido de la Ciudad en Acción
145. Partido de la Generación Intermedia
146. Partido Demócrata Cristiano
147. Partido Demócrata Progresista - Junta Ejecutiva Capital Federal
148. Partido Frente Grande
149. Partido Nacionalista Constitucional - Distrito Capital Federal
150. Partido Propuesta Republicana
151. Partido Socialista - Ciudad de Buenos Aires
152. Partido Unión Cívica Radical - Comité Capital
153. Partido Unión Por La Libertad
154. Primer Centro de Copistas para Ciegos "Santa Rosa de Lima"
155. Scouts de Argentina - Asociación Civil
156. Sindicato Argentino de Docentes Particulares
157. Sindicato de Educadores de Buenos Aires
158. Sindicato de Empleados de Comercio de la Capital Federal
159. Sindicato de Luz y Fuerza de Capital
160. Sindicato Único de Trabajadores de Edificios de Renta y Horizontal
161. Sindicato Único de Trabajadores del Estado de la Ciudad de Buenos Aires
162. Sociedad Argentina de Escritores - Asociación Civil
163. Sociedad Argentina de Ortodoncia
164. Sociedad Central de Arquitectos
165. Sociedad Científica Argentina - Asociación Civil
166. Soldar, Solidaridad entre Argentinos
167. Taller Internacional de Urbanística Latinoamericana
168. Unión Argentina de Artistas de Variedades
169. Unión Argentina de Asociaciones de Ingenieros
170. Unión Argentina para la Defensa del Consumo
171. Unión del Personal Civil de la Nación
172. Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina
173. Unión Obrera Metalúrgica de la República Argentina
174. Unión Obreros y Empleados Plásticos
175. Universidad Abierta Interamericana - Fundación Iberoamericana de Estudios Superiores
176. Universidad Centro de Altos Estudios en Ciencias Exactas
177. Universidad de Belgrano
178. Universidad de Buenos Aires
179. Universidad de Flores
180. Universidad del Salvador
181. Universidad Nacional de General San Martín
182. Universidad Tecnológica Nacional - Facultad Regional Buenos Aires
183. Università Di Bologna - Alma Mater Studiom

# FÍSICA









# HÁBITAT Y VIVIENDA

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad comienza en su Preámbulo diciendo:

*Iniciamos este nuevo milenio con la mitad de la población viviendo en ciudades. Según las previsiones, en 2050, la tasa de urbanización en el mundo llegará a 65 %. Las ciudades son, potencialmente, territorios con gran riqueza y diversidad económica, ambiental, política y cultural. El modo de vida urbano influye sobre el modo en que establecemos vínculos con nuestros semejantes y con el territorio.*

*Sin embargo, en sentido contrario a tales potencialidades, los modelos de desarrollo implementados en la mayoría de los países empobrecidos se caracterizan por establecer niveles de concentración de renta y de poder que generan pobreza y exclusión, contribuyen a la depredación del ambiente y aceleran los procesos migratorios y de urbanización, la segregación social y espacial y la privatización de los bienes comunes y del espacio público. Estos procesos favorecen la proliferación de grandes áreas urbanas en condiciones de pobreza, precariedad y vulnerabilidad ante los riesgos naturales.*

*Las ciudades están lejos de ofrecer condiciones y oportunidades equitativas a sus habitantes. La población urbana, en su mayoría, está privada o limitada -en virtud de sus características económicas, sociales, culturales, étnicas, de género y edad- para satisfacer sus más elementales necesidades y derechos (Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. ONU-Hábitat, 2004).*

## HÁBITAT

No podemos pensar este Plan Estratégico sin mencionar el “derecho a la ciudad”. Este término fue propuesto en el año 1968 por el filósofo francés Henri Lefebvre, quien en su libro “El derecho a la ciudad” hablaba del impacto negativo que

sufrían los habitantes de las ciudades en los países de economía capitalista.

Hoy se busca darle plena vigencia, efectividad y reconocimiento legal a este derecho universal, que tiende a construir un modelo sustentable de sociedad y de la vida urbana basándose en los principios de libertad, equidad, solidaridad y justicia social, entre otros.

Dentro del proceso de urbanización, se busca promover la justa distribución de los beneficios y responsabilidades, una justa redistribución de la renta, la democratización del acceso a la tierra y a los servicios públicos para todos los habitantes, especialmente para los que tienen menos recursos y son vulnerables.

“El derecho al espacio debe entenderse como un derecho al goce de las oportunidades sociales económicas asociadas a la localización de la vivienda o actividad”, según Oscar Oszlak (1983).

El derecho al espacio está ligado a la localización de la vivienda, a la educación, a la recreación, a las fuentes de trabajo, a la salud, al transporte, entre otros. En la medida que la distribución de estos servicios sea desequilibrada, las posibilidades de acceso a los mismos varían según el lugar que uno habita.

La ciudad es un espacio colectivo, culturalmente rico y diversificado, que pertenece a todos los habitantes. Esta complejidad es su principal



Figura 1. Villa 31 bis, CABA.

atractivo, pero la misma presenta desequilibrios estructurales, concentración o dispersión de actividades y de equipamientos.

En los últimos años, la Ciudad ha ido cambiando. La zona norte se ha transformado de la mano de las inversiones privadas y la zona sur, que históricamente fue postergada, está siendo intervenida bajo la iniciativa pública y de esta manera se busca ponerla en valor.

Esta intención de equilibrar el territorio por parte del Estado es fundamental para lograr un territorio más equitativo y una mayor integración social. Proyectos como la ubicación de la nueva sede de Gobierno en Parque Patricios, junto con la llegada de la línea H de subte, han logrado una gran activación en la zona, tanto desde el punto de vista económico como en los usos de los espacios públicos. Ahora bien, si no se controlan estos procesos con políticas que acompañen paulatinamente el crecimiento, protegiendo a sus habitantes, se pueden generar fenómenos de gentrificación por la expulsión y la pérdida de identidad, y esto sería totalmente contradictorio con la mixtura social que se busca para el sur de la Ciudad. Un ejemplo de esto es la Ley 4353 del Distrito de las Artes, ya que luego de su aprobación se suscitaron desalojos, generando la expulsión de vecinos<sup>1</sup>.

A pesar de estos cambios, la situación crítica del hábitat popular se ha profundizado en los últimos años. Las villas ya no se expanden, sino que se densifican creciendo en altura. El problema del hábitat es complejo, ya que en él confluyen intereses políticos, niveles de ingresos, marginalidad social, familias y trabajadores sin posibilidad de acceso a la vivienda formal, a las centralidades y a los equipamientos.

Las diferencias en la distribución del ingreso crean diferencias geográficas y dinamizan un desarrollo geográfico desigual, dando lugar a un espacio que no es homogéneo, sino que

conforma un “mosaico geográfico” con diferentes modos y niveles de vida, uso de los recursos, relación con el medio ambiente y formas culturales y políticas diversas. Y a su vez, esa geografía está organizada en escalas espaciales –que definen jerarquías dentro de las cuales las personas organizan sus actividades y comprenden su mundo– que no son inmutables o naturales, sino que tienen una dinámica dada por los actores sociales que las producen, las innovaciones técnicas, las condiciones políticas y económicas y la lucha de clases en las que están insertas (Harvey 2000:95-96).

La Ciudad cuenta con altos índices de acceso a los servicios urbanos básicos. Pero, a pesar de que el 97,89 % del territorio se encuentra cubierto con conexiones satisfactorias hay grandes falencias en ellas por el dimensionamiento previo a la densificación de la Ciudad, sumado a esto el sistema unificado de agua y cloaca del Macrocentro se encuentra desbordado. (Según el Censo Nacional 2010, el 99,89 % de los hogares cuenta con cobertura de agua corriente, el 99,01 % con red cloacal y el 92,2 % con red de gas)<sup>2</sup>.

Con respecto al servicio eléctrico, si bien el territorio está cubierto en casi su totalidad (99,54 %), los habitantes califican su calidad como muy baja, y esto se refleja más en la zona sur que en la norte.

La CABA presenta un “déficit habitacional cuantitativo” que se estima en 173.000 hogares en el año 2016 (aproximadamente 570.900 habitantes) lo que genera dificultades en el hábitat para casi el 20 % de sus habitantes. No resolver el déficit habitacional implica un grave problema en nuestro desarrollo social y económico<sup>3</sup>.

Al mismo tiempo, se estima que el “déficit habitacional cualitativo”, integrado por las viviendas que requieren de mejoras para alcanzar un nivel mínimo de confort (Casas Tipo B<sup>4</sup> de los datos censales), afectaba en 2010 a unos 18.525 hogares<sup>5</sup>.

1. Grupo de Vivienda y Hábitat de La Boca.  
2. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.  
3. Informe 2016 Oportunidades y Desafíos para mejorar la calidad de vida en la Ciudad de Buenos Aires. Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (CESBA).  
4. Casa tipo B: casa que presenta al menos una de las siguientes condiciones deficitarias: tiene piso de tierra o ladrillo suelto u otro material (no tiene piso de cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera, alfombra, cemento o ladrillo fijo); o no tiene provisión de agua por cañería dentro de la vivienda, o no dispone de inodoro con descarga de agua.  
5. INDEC. Censo Nacional de Población 2010.

Cuadro 1. Calidad de conexiones a servicios básicos por hogares.  
Fuente: Elaboración propia sobre la base del INDEC - Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

CALIDAD DE CONEXIÓN	HOGARES	%
Satisfactorio	1.128.359	97,89
Básico	6.243	0,54
Insuficiente	18.032	1,57
TOTAL	1.152.634	100,00

AGUA	TENENCIA DE AGUA	HOGARES	%
	Por cañería dentro de la vivienda	1.127.094	97,78
	Fuera de la vivienda, pero dentro del terreno	24.377	2,12
	Fuera del terreno	1.163	0,10
	TOTAL	1.152.634	100,00
CLOACA	DESAGÜE DEL INODORO	HOGARES	%
	A red pública (cloaca)	1.130.754	99,00
	A cámara séptica y pozo ciego	6.538	0,57
	Sólo pozo ciego	4.414	0,39
	A hoyo, excavación en la tierra, etc.	411	0,04
	TOTAL	1.142.117	100,00
GAS	COMBUSTIBLE USADO PRINCIPALMENTE PARA COCINAR	HOGARES	%
	Gas de red	1.062.427	92,17
	Gas a granel (zeppelin)	438	0,03
	Gas en tubo	1.355	0,12
	Gas en garrafa	71.334	6,19
	Electricidad	14.960	1,30
	Leña o carbón	197	0,02
	Otro	1.923	0,17
	TOTAL	1.152.634	100,00
ELECTRICIDAD	TENENCIA DE ELECTRICIDAD	HOGARES	%
	Por red	1.147.336	99,54
	Por generación propia a motor	789	0,07
	Por generación propia por otros medios	3.936	0,34
	No tiene	573	0,05
	TOTAL	1.152.634	100,00
CONEXIONES A SERVICIOS BÁSICOS		1.152.634	97,98

Cuadro 2. Conexiones de servicios básicos por hogares. Fuente: Elaboración propia sobre la base del INDEC - Censo Nacional de Población, Hogares Viviendas 2010.

Para revertir esta situación se debería contar con un programa y una normativa que apoye los diferentes proyectos en relación con el tema. Como ejemplo, se puede citar el trabajo realizado en los últimos años por organizaciones de la sociedad civil de la provincia de Buenos Aires que llevó a la aprobación de la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat, cuya finalidad se lee claramente en el fundamento de la misma:

a) Promover la generación y facilitar la gestión de proyectos habitacionales, de urbanizaciones sociales y de procesos de regularización de barrios informales.

- b) Abordar y atender integralmente la diversidad y complejidad de la demanda urbano habitacional.
- c) Generar nuevos recursos a través de instrumentos que permitan, al mismo tiempo, reducir las expectativas especulativas de valorización del suelo.
- De la Ley de Acceso Justo al Hábitat de la provincia de Buenos Aires, se pueden extraer algunos puntos que podrían aplicarse al ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires:
- 1) Derecho a la Ciudad y a la Vivienda (Artículo 11). Todos los habitantes de la Provincia tienen

garantizado el derecho al uso y goce de la ciudad y de la vivienda, entendiendo a estos como el derecho a: a) Un lugar adecuado para vivir en condiciones que favorezcan la integración plena a la vida urbana. b) Acceder a los equipamientos sociales, a las infraestructuras y a los servicios. c) Desenvolver apropiadamente las actividades sociales y económicas. d) Usufructuar de un hábitat culturalmente rico y diversificado.

- 2) Función social de la propiedad inmueble (Artículo 12): La propiedad inmueble cumple su función social cuando respeta las exigencias y determinaciones expresadas en las Leyes y normas generales, así como en los planes, proyectos y reglamentaciones que regulan la producción del hábitat, con el fin de garantizar la calidad de vida, el uso ambientalmente sostenible del territorio y la justicia social.
- 3) Gestión democrática de la Ciudad (Artículo 13): La gestión democrática de la ciudad se entiende como un proceso de toma de decisiones que asegure la participación activa, protagónica, deliberante y autogestionada de la comunidad en general y de los ciudadanos en particular y, en especial, de las organizaciones o asociaciones civiles que fomenten el acceso al hábitat y a la vivienda.
- 4) Reparto equitativo de cargas y beneficios (Artículo 14): La utilización justa y razonable de la facultad regulatoria por parte del Estado, a nivel Provincial y Municipal, en los procesos de planificación y ordenamiento urbano, con el objeto de evitar producir desigualdades que fomenten la concentración del suelo.

La sanción de una ley equivalente en la CABA y su implementación permitiría a los vecinos ejercer el “derecho a la ciudad”, al mismo tiempo que las autoridades responsables de las políticas habitacionales dispondrían de instrumentos legales para hacer valer la función social de la propiedad, y disponer de fondos para ejecutar políticas urbanas y de vivienda y la regularización y urbanización de las villas en el marco de una gestión democrática de la ciudad y del hábitat. Además, la Ciudad podría implementar políticas de regulación o de intervención en los mercados de suelo y vivienda.

Sin embargo, no serían de aplicación en la CABA los artículos destinados a flexibilizar las condiciones de loteo para sectores populares,

excepto para la regularización dominial de las villas y asentamientos, dado que la Ley provincial estaría permitiendo la expansión urbana de baja densidad, ocupando más territorio y generando una ciudad más cara y poco rentable desde el punto de vista de las infraestructuras, los equipamientos, el transporte y los espacios públicos.

## VIVIENDA

El progresivo crecimiento demográfico de las grandes ciudades, su conformación social y su ordenamiento urbano provoca grandes desequilibrios estructurales, en la evolución de las ciudades. El problema de la vivienda es una preocupación a nivel mundial.

En una sociedad de mercado, el empleo y el ingreso de la población juegan un papel fundamental en la definición de las posibilidades de acceso a una vivienda y al derecho a la ciudad; esto en cierto modo define la distribución de la población en el territorio.

Según el informe de precios de “Oferta de Venta de los Departamentos”, de la Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad de Buenos Aires, de 2014, se registró un incremento en el valor del 185 % en 10 años.

Es importante señalar que los incrementos varían según las comunas y los barrios. Los valores más altos se registran en el corredor norte, tanto en valor de suelo como en el valor de vivienda, principalmente en las comunas 2 y 14. Por el contrario, los valores más bajos se registran en el corredor sur, más acentuado en las comunas 8 y 4.

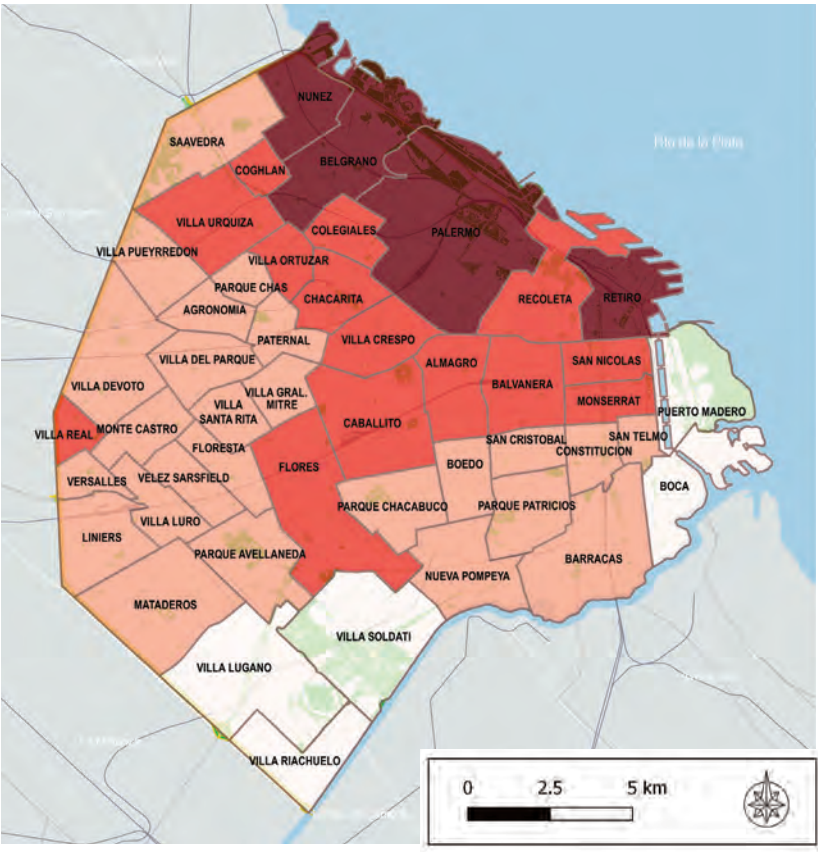
La relación de los valores del suelo y el nivel de ingresos hace que a la mayoría de los habitantes les sea imposible el acceso a la vivienda propia.

Refiriéndonos al volumen de construcción en metros cuadrados, tuvo una variación de -68 % entre 2011 y 2016. En 2011, superficie construida fue de 1.802.552 m<sup>2</sup>, mientras que en 2016 fue de 569.798 m<sup>2</sup>, según Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad de Buenos Aires.

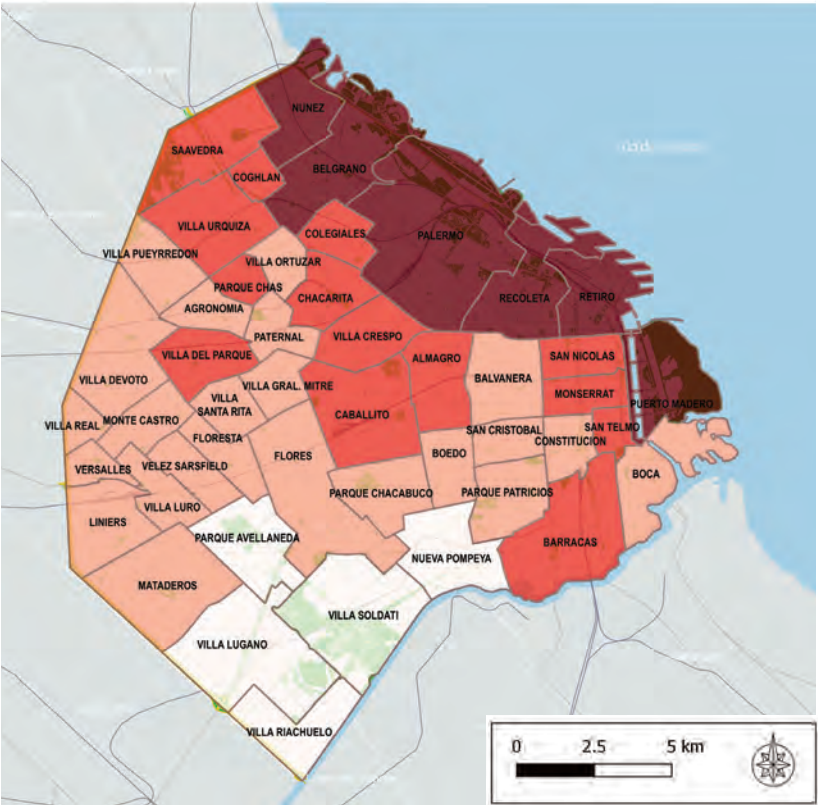
Como se puede ver en el cuadro 3, las comunas 11, 12 y 15 son aquellas en las que se encuentran registrados la mayor cantidad de permisos de construcciones (103 en la 11, 120 en la 12 y 93 en la 15), donde los valores de déficit habitacional son más bajos<sup>6</sup> y cuentan con buena conectividad a través del transporte público. Mientras que

6. INDEC - Censo Nacional de Población de 2010.



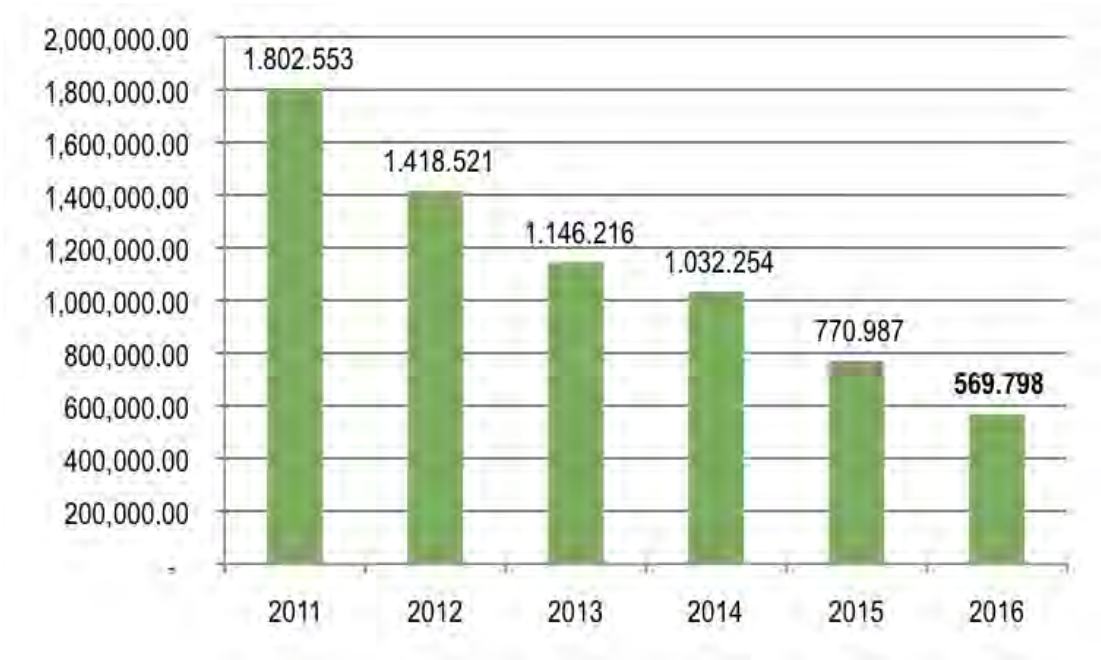


Mapa 1. Valor del suelo (UDS m<sup>2</sup>). Año marzo 2016. Fuente: Elaboración propia sobre la base de DGDEyPU y DGDEyC, IGN (2015), Ministerio del Interior (2015) y Ministerio de Modernización (GCBA) - Unidad de Sistemas de Información Geográfica (2016).



Mapa 2. Valor de la vivienda (USD m<sup>2</sup>). Año diciembre 2015. Fuente: Elaboración propia sobre la base de DGDEyPU y DGDEyC, IGN (2015), Ministerio del Interior (2015) y Ministerio de Modernización (GCBA) - Unidad de Sistemas de Información Geográfica (2016).

Grafico 1. Metros cuadrados construidos. Año 2011-2016.  
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA).



7. Permisos solicitados de construcciones nuevas y ampliaciones por comuna. Dirección General de Estadística y Censos. Año 2016.

la Comuna 8, que cuenta con 187.237 habitantes (Censo 2010), es la que tiene la menor cantidad de permisos (10 permisos)<sup>7</sup> y la accesibilidad por medio del transporte público es menor, considerando que el Metrobus Sur es una obra reciente y el servicio de la Línea E de subte y del pre-metro es deficiente.

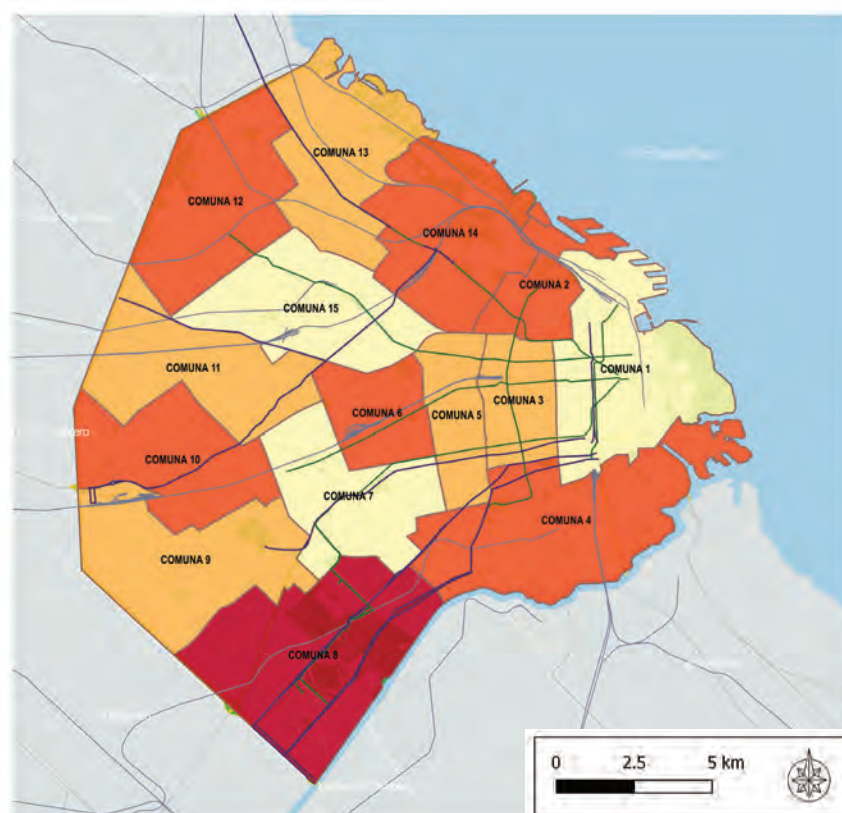
Como ya se viene marcando, la distribución en el territorio del transporte público, equipamiento y espacios públicos es desequilibrada, y esto es algo que se debería revertir para lograr el equilibrio buscado.

Hay que señalar que, en la zona sur, es donde se encuentra la mayor cantidad de hogares con

PERÍODO	TOTAL	PERMISOS SOLICITADOS POR COMUNA														
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
2016	867	31	14	23	31	41	50	68	10	63	77	103	120	77	66	93
2015	633	22	16	22	32	29	26	44	12	48	56	70	91	53	58	54
2014	856	20	9	28	39	32	58	69	22	62	98	94	122	66	69	68
2013	685	15	6	28	26	33	38	41	19	60	76	77	92	68	45	61
2012	1.442	43	19	41	66	73	93	73	37	108	142	162	206	139	90	150
2011	2.057	65	31	84	79	108	106	137	42	152	183	245	281	183	173	188
2010	1.219	25	20	27	33	45	74	84	20	76	130	130	223	103	109	120
2009	1.768	66	30	63	58	66	79	101	70	147	178	163	304	129	145	169
2008	2.172	80	53	79	86	99	123	140	51	175	200	215	320	178	195	178
2007	2.589	92	48	61	105	137	137	155	70	214	202	304	386	245	198	235
2006	2.779	76	63	74	104	124	199	137	77	199	265	296	446	244	267	208

Cuadro 3. Permisos solicitados de construcciones nuevas y ampliaciones por Comuna. Año 2006-2016. Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de datos del Ministerio de Desarrollo Urbano.





## Variación 2006 - 2016

-87.01 - -80.00

-80.00 - -70.00

-70.00 - -60.00

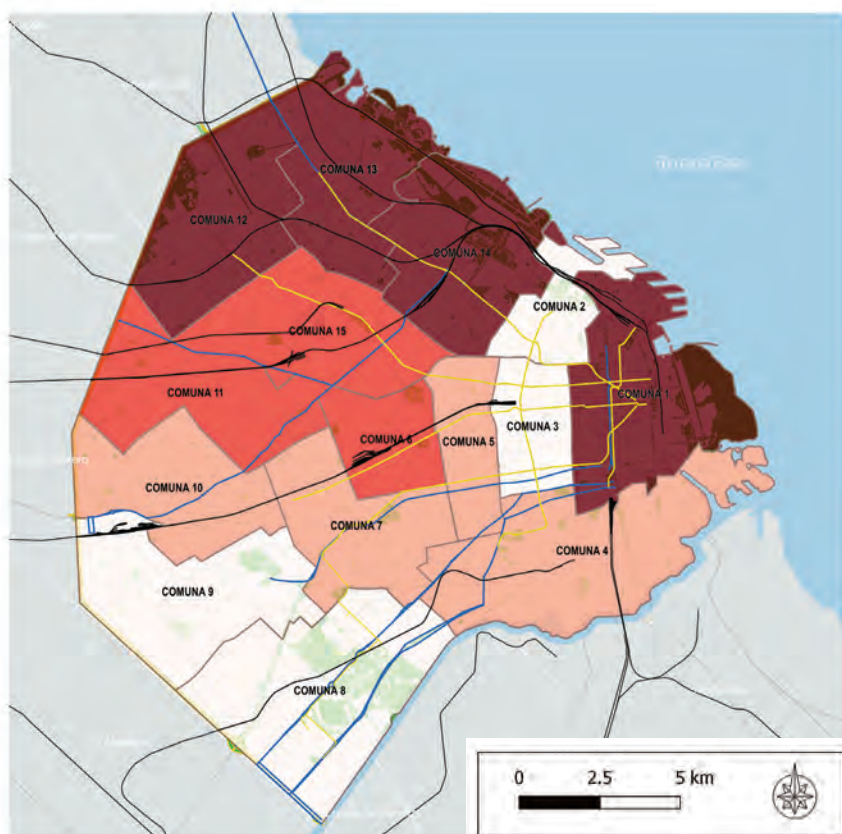
-60.00 - -50.36

Red de Metrobus

Red de Subte y Premetro

Red de Ferrocarriles

Mapa 3. Variación de los permisos solicitados de construcciones nuevas y ampliaciones por comuna. Año 2006-2016. Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de datos del Ministerio de Desarrollo Urbano (2016), IGN (2015), Ministerio del Interior (2015) y Ministerio de Modernización (GCBA) - Unidad de Sistemas de Información Geográfica (2016).



Red de Ferrocarriles

Red de Subte y Premetro

Red de metrobus

Menos de 4,0 %

4.1 - 6,0 %

6.1 - 9,0 %

Más de 9.1 %

Mapa 4. Permisos solicitados de construcciones nuevas y ampliaciones por comuna. Año 2016. Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de datos del Ministerio de Desarrollo Urbano (2016), IGN (2015), Ministerio del Interior (2015) y Ministerio de Modernización (GCBA) - Unidad de Sistemas de Información Geográfica (2016).

precariedad (Comuna 8: 17.889 hogares y Comuna 4: 10.919 hogares)<sup>8</sup>. Además, las construcciones que se dan dentro del mercado informal se realizan sin permiso y son, en su gran mayoría, construidas por sus mismos ocupantes. Esta es una de las razones por las cuales se registran tan pocos permisos en esta zona.

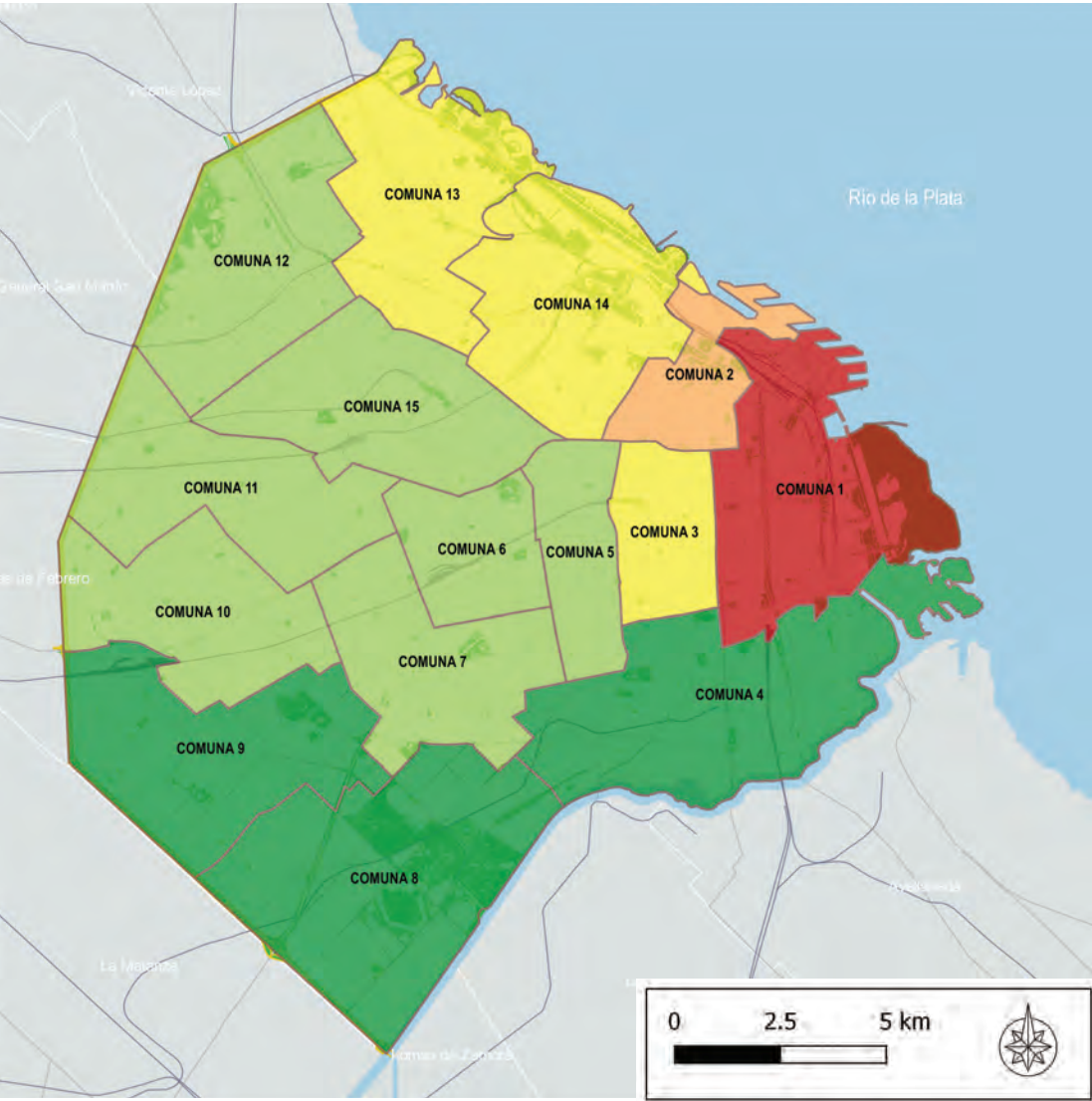
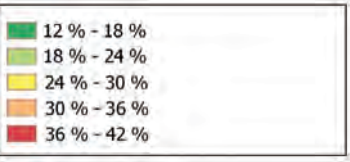
En la Ciudad, se puede tener un panorama de la situación habitacional midiendo las tipologías y la calidad constructiva de las viviendas, su régimen de tenencia, los niveles de hacinamiento, el acceso a redes de servicios básicos y la calidad de las conexiones.

La Ciudad de Buenos Aires contabilizó 1.424.571 viviendas particulares. Según el Censo 2010, unas 340.975 de estas viviendas están desocupadas lo que representa el 24,91 % del parque

habitacional. Estos valores muestran un ascenso entre los tres últimos registros censales: aumentó 9 veces entre el período 1991 y 2010, pasando de 31.000 a 341.000 viviendas ociosas.

La mayor cantidad de estas viviendas se ubica en el Área Central (39,84 %), esto está relacionado al gran número de departamentos “apto profesional”, comercios y oficinas; Recoleta (34,50 %), Palermo (29,47 %), San Cristóbal y Balvanera (25,20 %) son los barrios que cuentan con los registros más altos. En el otro extremo, la Comuna 8 (Villa Soldati, Villa Lugano y Villa Riachuelo) y la Comuna 9 (Liniers, Mataderos y Parque Avellaneda) con 12 % y 17 % respectivamente, son las que cuentan con menos proporción de viviendas ociosas.

8. INDEC – Censo Nacional de Población de 2010.



Mapa 5. Distribución porcentual de viviendas desocupadas según comuna. Año 2010. Fuente: Elaboración propia sobre la base del INDEC – Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, IGN (2015), Ministerio del Interior (2015) y Ministerio de Modernización (GCBA) - Unidad de Sistemas de Información Geográfica (2016).



Los hogares con precariedad son aproximadamente 140.000; es decir que las viviendas deshabitadas superan 2,5 veces este déficit, por lo que podría decir que no hay un problema de falta de construcción<sup>9</sup>.

De alguna manera, se debe desalentar la existencia de viviendas vacantes que no se venden ni se alquilan, tomando como ejemplo políticas implementadas en otra parte del mundo como en la Unión Europea que aplica sanciones fiscales.

En los últimos 10 años, hubo un crecimiento por parte del Estado en programas con el objeto de resolver problemas relacionados con la vivienda que tuvieron diferentes resultados. El Plan Federal de Viviendas, el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) y el Programa de Crédito Argentino (ProCreAr), han intentado resolver las demandas sociales de los sectores que no pueden acceder al mercado formal.

En la Ciudad de Buenos Aires, antes de la crisis del 2001-2002, el crédito hipotecario solía ser el instrumento utilizado para la adquisición de una vivienda. Sin embargo, en la última década, la escasez de los créditos redujo fuertemente las posibilidades de acceso a una vivienda propia y se debió recurrir a otras formas para satisfacer las necesidades como el alquiler. Esto explicaría el incremento del 54 % en el número de hogares que alquilan en la Ciudad entre 2001 y 2010.

Como se puede observar en el cuadro 4, en 2015, los propietarios que tienen vivienda y tenencia representan 50,6 % de los hogares y los hogares ocupados por inquilinos corresponden al 35,2 % de los hogares. Por último, el 14,2 % de los hogares está representado por formas precarias de tenencia que fueron creciendo en los últimos años.

9. Artículo “Déficit Habitacional”, recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-7449-2014-02-16.html>.

AÑO	TOTAL	RÉGIMEN DE TENENCIA		
		PROPIETARIO DE LA VIVIENDA Y EL TERRENO	INQUILINO O ARRENDATARIO	TENENCIA PRECARIA
2003	100	64,4	23,9	11,6
2004	100	62,8	27,6	9,6
2005	100	62,2	27,6	10,1
2006	100	60,7	27,7	11,6
2007	100	61,1	27,2	11,7
2008	100	61,1	27,8	11,2
2009	100	61,7	27,5	10,8
2010	100	59,2	28,5	12,3
2011	100	58,7	29,5	11,8
2012	100	57,5	31	11,5
2013	100	56,8	32,1	11
2014	100	54,7	32	13,3
2015	100	50,6	35,2	14,2

Cuadro 4. Distribución porcentual de hogares por régimen de tenencia de la vivienda. Año 2003-2015. Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA). EAH 2003-2015.

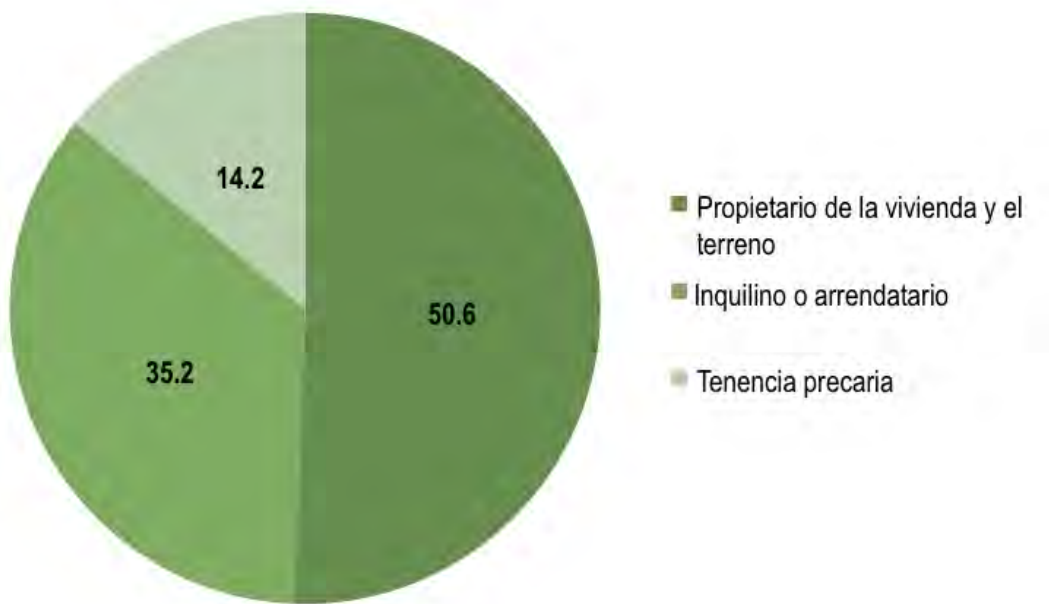


Gráfico 2. Distribución porcentual de hogares por régimen de tenencia de la vivienda. Año 2015. Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA).

La ley que regula los alquileres a nivel nacional se ha transformado en uno de los nuevos problemas por resolver, ya que afecta a más de un tercio de la población de la Ciudad. Existen actualmente iniciativas parlamentarias tendientes a modificar las condiciones que rigen los alquileres, como la duración de los contratos, las comisiones que cobran las inmobiliarias, los requisitos para acceder a un alquiler, la modalidad de actualización de los valores, etcétera<sup>10</sup>.

También Hábitat para la humanidad Argentina (HPHA) plantea una solución al problema de la vivienda de manera integral a partir de una propuesta de alquileres justos. Esta idea se gesta en 2007 y consiste en la implementación de 2 estrategias: 1. Alquileres tutelados y 2. Reciclado de hogares.

1. Alquileres tutelados: se motiva a los propietarios privados a poner en alquiler sus propiedades y reciclar inmuebles que están subutilizados, deteriorados o desocupados. Por otra parte, HPHA apunta a ofrecer una garantía financiera en el caso de que los inquilinos no paguen, facilita las garantías necesarias, apoya la elaboración de los contratos y acompaña a las familias en la adaptación.
2. Reciclado de hogares: Plantea una estrategia de “descomprimir”, ampliando la oferta de alquileres en espacios desaprovechados de

inmuebles existentes en la ciudad y transformarlos en departamentos de alquiler justo.

Este proyecto de Soluciones Urbanas recupera inmuebles urbanos para ponerlos en alquiler y tiene como principal objetivo servir a familias en situación de pobreza urbana que viven alquilando en condiciones precarias en los conventillos, inquilinatos y hoteles de la Ciudad de Buenos Aires. Focaliza sus primeras intervenciones en el barrio de la Boca, ya que el 36 % de la población que habita allí, alquila<sup>11</sup>.

La mayor concentración de hogares con inquilinos se da en la Comuna 3 (Balvanera y San Cristóbal), donde se ubica el 47,1 %, seguido por la Comuna 1 (Retiro, San Nicolás, Monserrat, San Telmo y Constitución) con el 41,9 % y la Comuna 14 (Palermo) con el 35,7 %.

Buenos Aires es uno de los centros urbanos más “inquilinizados”. Las familias no pueden comprar en el barrio donde viven y por eso alquilan. Es necesario un sistema que proteja al inquilino de las prácticas abusivas, estableciendo relaciones equitativas en los contratos.

A pesar del aumento de alquileres, continúan las dificultades en los avales requeridos para acceder al mercado formal, donde muchos de los sectores medios y bajos se encuentran excluidos tanto para el alquiler como para la adquisición de viviendas.

10. Cfr.: El colectivo de organizaciones Habitar Argentina cuenta con un anteproyecto de Ley de Alquileres.  
11. Soluciones urbanas para Buenos Aires –Alquileres Justos–, María Elena Acosta Maldonado, Hábitat Para la Humanidad Argentina,

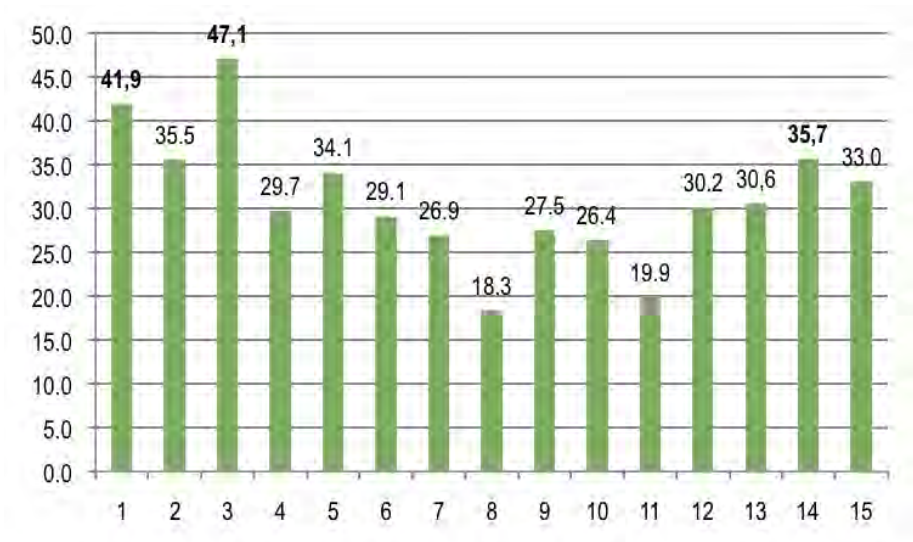
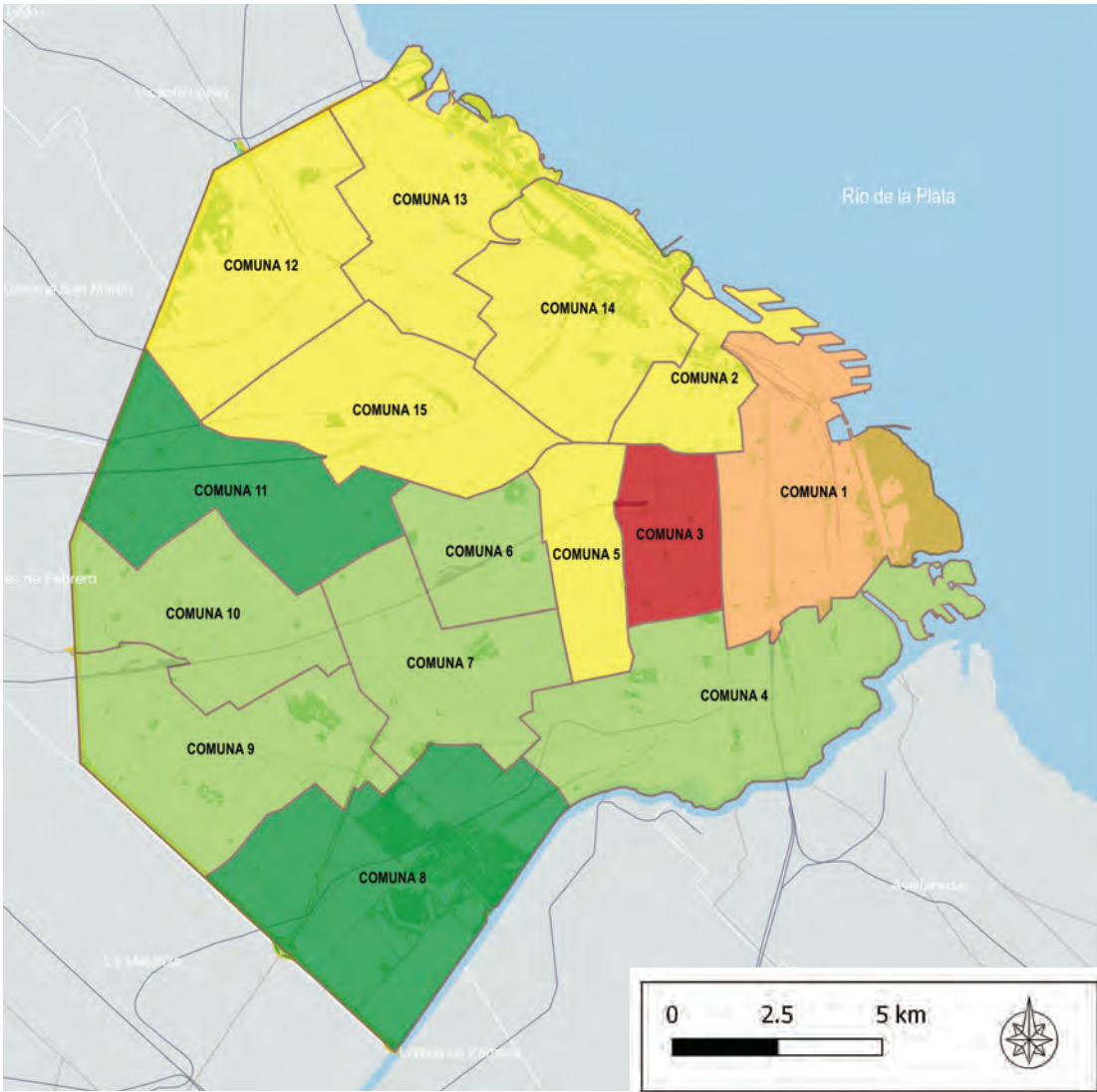


Grafico 3. Distribución porcentual de los hogares inquilinizados, según Comuna. Año 2014. Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA).



Existen hogares que cuentan con recursos suficientes para pagar un alquiler, pero las condiciones exigidas por las inmobiliarias y los propietarios los excluyen de la posibilidad de alquilar, principalmente la exigencia de contar con un garante con propiedades en CABA y los meses de anticipo que se deben pagar al inicio del contrato en concepto de comisiones y depósito de garantía, por lo que no pueden ingresar al mercado formal. Numerosas familias recurren al alquiler informal en villas y asentamientos como forma de acceso a la ciudad donde las condiciones de la relación son más precarias que en el caso de los contratos de viviendas formales.

En los últimos años, hubo un crecimiento de alquileres en el mercado informal; esto incluye a todos aquellos que no pueden demostrar el origen de sus ingresos y / o no tienen garantía.

En este contexto, sigue creciendo el alquiler en viviendas precarias<sup>12</sup> llegando en 2015 a un valor del 77,4 %<sup>13</sup>, en villas de emergencia con un valor del 20,4 %<sup>14</sup> de los hogares con inquilinos.

En virtud de lo explicado anteriormente y ante la imposibilidad de una gran parte de la población para resolver sus necesidades habitacionales a través del mercado formal, se hace necesaria la intervención del sector público a fin de dar soluciones para facilitar el acceso a la vivienda digna en un "hábitat adecuado".

Las políticas públicas en materia habitacional en la Argentina han sido ineficaces al abordar la problemática de la vivienda de los grupos de menores ingresos. A principios de la década de los setenta, se creó el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) destinado a financiar total o parcialmente problemas habitacionales. A lo largo y a lo ancho del país, se construyeron, a través de los institutos provinciales, miles de soluciones habitacionales. No obstante, se trató de una política orientada a resolver el acceso a la vivienda sin considerar las necesidades de la población de acceder a los beneficios de la ciudad, ya que los barrios que se construyeron se ubicaron, en general, en suelos de menor valor, alejados de los centros urbanos y de las redes de transporte público y produciendo efectos de segregación socio-territorial por las condiciones particulares de la urbanización y las construcciones. Esta situación puede volver a repetirse en el futuro sino se considera el ordenamiento territorial, la manera de urbanizar y se plantean políticas erradas donde solo se piense en la vivienda y no en el acceso y disfrute a la Ciudad.

En la Ciudad, la coparticipación del FONAVI es del 1,3 %, establecido por la Ley 24.464/1995 (se le sacó un 2% a la Ciudad que se le transfirió a la provincia de Río Negro como consecuencia de la decisión de trasladar la Capital Federal, ese 2 % nunca se le devolvió). Este importe que se transfiere a la Ciudad queda bajo responsabilidad del Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC), el cual define su control, ejecución, adquisición y recupero según sus prioridades.

Una de las funciones del IVC es "facilitar alternativas a aquellos hogares que no pueden acceder mediante el mercado a una solución de vivienda sostenible a largo plazo"<sup>15</sup>.

El IVC cuenta con políticas activas para promover el acceso a una vivienda por medio del desarrollo de un modelo financiero de créditos, ahorro previo y subsidios, para sectores en situación de riesgo habitacional y créditos en sectores medios.

Los diferentes programas de créditos y subsidios tienen en consideración la heterogeneidad de los grupos en la demanda habitacional.

Según el informe del CESBA<sup>16</sup>, durante 2016, se promovieron desde el Estado nacional nuevas políticas de incentivo a los créditos hipotecarios, pero los resultados son aún poco significativos frente a la dimensión del problema habitacional de la Ciudad.

Casi el 10 % de la compraventa de inmuebles de la Ciudad se realiza con hipoteca<sup>17</sup>. El IVC busca consolidarse como referente del mercado hipotecario con políticas activas, mediante un modelo acorde a las necesidades y características de los beneficiarios.

Entre los créditos que apuntan a la situación de **riesgo habitacional**, se encuentran los siguientes:

- Créditos individuales, Ley 341: Los créditos están destinados a cubrir hasta el 100 % del valor de la vivienda, el interés es del 0 % al 4 %, la cuota no debe superar el 20 % de los ingresos del grupo familiar, y el plazo máximo es de 30 años.
- Créditos colectivos, Ley 341: Programa de compromisos compartidos en donde el IVC y las cooperativas son corresponsables en la administración de los fondos y la construcción de viviendas. Los créditos están destinados a cubrir hasta el 100 % del valor de la vivienda, el interés es del 0 % al 4 %, la cuota no debe superar el 20 % de los ingresos del grupo familiar, y el plazo máximo es de 30 años.

12. Incluye Pieza de inquilinato / conventillo, Pieza de hotel / pensión, Construcción no destinada a la vivienda y otro.

13. Distribución porcentual de hogares por régimen de tenencia según tipo de vivienda. Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA). Año 2015.

14. Distribución porcentual de hogares por régimen de tenencia según dominio. Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA). Año 2015.

15. Plan Estratégico 2012-2016 IVC.

16. Informe 2016. Oportunidades y Desafíos para mejorar la calidad de vida en la Ciudad de Buenos Aires - CESBA.

17. Actos notariales de compraventa de inmuebles e hipotecas anotados en el Colegio de Escribanos. Ciudad de Buenos Aires. Año 2016.

- Microcréditos: BCBA tiene 3 líneas de créditos de índole social, con tasas subsidiadas:
  - Crédito zona sur (tasa fija o escalonada): préstamos hipotecarios Ciudad Vivienda para los barrios de la zona sur de la CABA son a tasa combinada.
  - Ciudad Social: una novedosa línea de microcréditos hipotecarios destinada a sectores de bajo poder adquisitivo para la compra de viviendas de bajo costo o lote más vivienda, única, de uso familiar y ocupación permanente, ubicada en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires.

Entre los créditos que apuntan a los **sectores medios y medios bajos**, encontramos:

- Primera casa BA: Soluciones habitacionales de carácter permanente que posibilita la adquisición de una vivienda a tasa fija 10,5 % durante el primer año, trabaja en conjunto con el Banco Ciudad de Buenos Aires (BCBA). Fue lanzado en el año 2012.
- Mi Casa BA: Trabajo conjunto con el BCBA. Es un programa de créditos hipotecarios con tasas del 5 % anual, y es parte de la primera fase de un sistema de crédito definido por unidades de cuenta que permitirá a los vecinos acceder a su propio hogar. Se diferencia de otros programas de crédito y acceso a la vivienda, por no tener un componente de subsidio, y por tener un financiamiento genuino. Fue lanzado en 2013.
- Alquilar se puede: Este programa también está desarrollado junto con el BCBA, que busca ayudar a quienes residan, trabajen o estudien en la ciudad de Buenos Aires, a acceder a un contrato formal de alquiler dentro de la CABA, donde el banco actúa como garante.

El IVC, entre otras líneas de acción, trabaja sobre la construcción de vivienda, en un modelo de construcción eficiente y sustentable para todos los casos en los que no es posible acceder a una solución habitacional por medio de créditos hipotecarios. Cuenta con 3 grandes líneas:

- Nuevas Obras de Viviendas: Construcción para satisfacer la demanda en general.
- Relocalización de familias en el marco de ACUMAR: construcción de viviendas para relocalizaciones de las familias en el Camino de Sirga del Riachuelo.
- Plan de Rehabilitación del Hábitat del Barrio de la Boca.

PROGRAMA DE CRÉDITO	VIVIENDAS ESCRITURADAS
Total	1470
Créditos individuales, Ley 341	84
Créditos Cooperativas, Ley 341	337
Créditos Primera Casa BA	890
Créditos Mi Casa BA	20
Créditos La Boca	14
Acumar	125

El IVC se complementa, a su vez, con programas nacionales de vivienda.

Dentro de los **Programas Nacionales** de vivienda, se encuentran los siguientes:

- Plan Nacional de Vivienda: Trabaja con diferentes propuestas dentro de la mejora del déficit habitacional.
  - Construcción de viviendas nuevas.
  - Microcréditos para mejora de viviendas o reformas de cocinas y baños.
  - Créditos subsidiados (incluyendo Pro.Cre.Ar).
  - Créditos hipotecarios tanto de bancos públicos como privados.
  - Desarrollo de asociaciones públicos-privadas para incentivar a que el privado invierta con el Estado en el desarrollo de viviendas.
- Pro.Cre.Ar: Política pública federal que otorga créditos hipotecarios accesibles que apuntan a las personas que quieran comprar una vivienda nueva o usada. Combina crédito hipotecario, ahorro de las familias y una bonificación del Estado nacional.
- Programa Mejor Vivir: Es un programa federal que tiene como objetivo recuperar viviendas deterioradas por el paso del tiempo y la falta de obras de mantenimiento como consecuencia de la escasa capacidad económica de sus propietarios. Incluye toda vivienda que no haya sido construida con fondos de ex CMV, IVC o FONAVI.
- Programa de Mejoramiento de Barrios. Préstamo BID 2662/3458 OC-AR (PROMEBA). El Programa de Mejoramiento de Barrios III tiene como finalidad mejorar la calidad de vida y contribuir a la inclusión urbana y social de los hogares de los segmentos más pobres de la población residentes en villas y asentamientos irregulares, brindando acceso a la propiedad de la tierra, contribuyendo en la provisión de obras de infraestructura urbana, equipamiento comunitario y saneamiento ambiental.

Cuadro 5. Viviendas escrituradas por Programa de Crédito del Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires. Año 2015. Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de datos del Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC).



Ahora bien, entramos en la problemática de la vivienda colectiva. La mirada del hábitat hoy en día ha cambiado, antes se pensaba en resolver el conflicto de la vivienda de manera cuantitativa, por esta razón los grandes complejos lograban solucionar el problema de cantidad, pero ahora esa mirada tiene un vuelco cualitativo, tomando con suma importancia las necesidades y participación en las decisiones de los beneficiados.

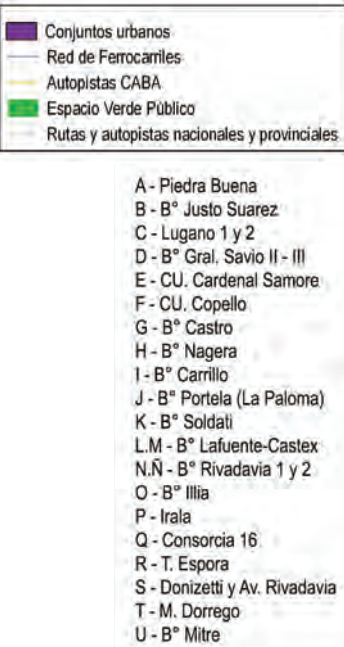
En un momento, ante la necesidad de resolver el déficit habitacional a lo largo de la historia, la construcción de complejos habitacionales de vivienda por el Estado, fue una de las modalidades más significativas a partir de 1946.

Esta solución de “monoblocks” de vivienda multifamiliares traída del movimiento moderno ha demostrado tener sus límites por los problemas sociales y de deterioro físico que generó. El deterioro acelerado producido en estos conjuntos se debe a la

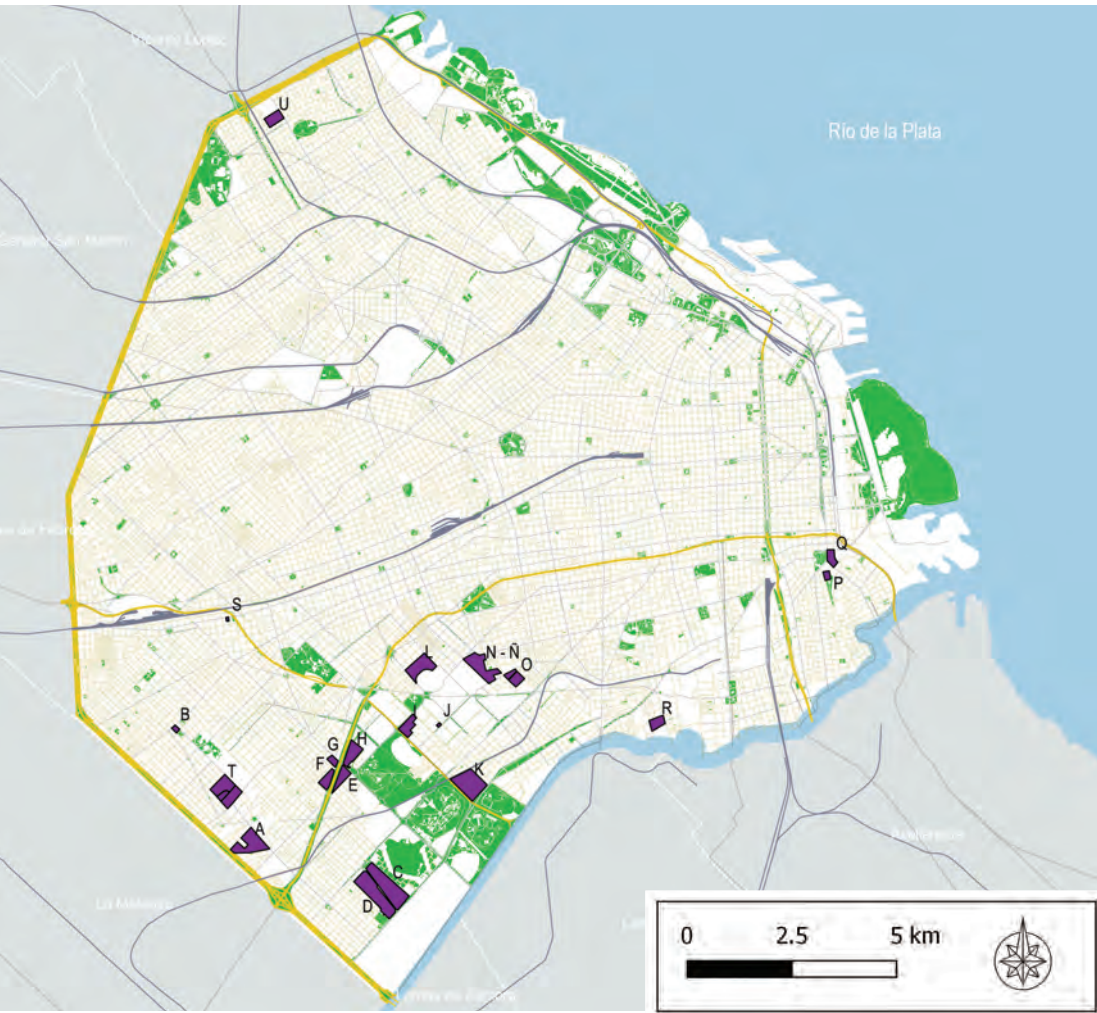
sumatoria de problemáticas que se retroalimentan: falta de mantenimiento, tanto de los edificios como de los espacios públicos y comunes, colapso de las instalaciones y falta de reglas y controles urbanos claros que permiten la aparición de construcciones espontáneas sin una planificación adecuada. A ello se suman otros problemas como, de ruptura con el trazado urbano y su problemática de la subdivisión de la tierra, que dificultaron los procesos de gestión, organización y transformación de los conjuntos en el tiempo. Por otro lado, y sumando a este conflicto las pocas escrituraciones que se hicieron de las viviendas, así como la ausencia de organización consorcial, causan falta de apropiación y pertenencia de sus habitantes<sup>18</sup>.

Como se puede observar en el mapa 7, también la distribución territorial de los complejos está concentrada en la zona sur, en las comunas donde hay mayor déficit habitacional.

18. 90 Años de Vivienda Social en la Ciudad de Buenos Aires de Renee Dunowicz



Mapa 7. Ubicación de los complejos habitacionales.  
Fuente: Elaboración propia sobre la base del Plan Estratégico 2012-2016 Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC), IGN (2015), Ministerio del Interior (2015) y Ministerio de Modernización (GCBA) - Unidad de Sistemas de Información Geográfica (2016).



La inversión pública requerida para estas construcciones en su regeneración y mantenimiento es muy grande. Se cuenta como referente para el análisis y posibles soluciones de esta problemática el “**Proyecto Rehabitar**”, que es el resultado de un convenio de Cooperación entre la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación y la Sociedad Central de Arquitectos, surgido de la preocupación de las autoridades de ambas instituciones por el deterioro de los grandes conjuntos habitacionales financiados por el Estado entre los años 1970 y 1980.

Este proyecto cuenta con 2 instancias bien marcadas, la primera de tipo diagnóstico evaluativo y la segunda de intervención integral e interdisciplinaria con la colaboración y participación imprescindible de los organismos a cargo, como los Institutos Provinciales de Vivienda, y de la población destinataria.

En la actualidad, el IVC cuenta con políticas para la mejora, regulación y mantenimiento de los complejos habitacionales que apuntan a mejorar la integración social y urbana y la informalidad. “Se asienta fundamentalmente en la creación de espacios de articulación entre los diferentes actores que integran las comunidades, con procedimientos que se despliegan básicamente en lo territorial y que se enmarcan dentro de una planificación estratégica que apunta a la continua superación de la capacidad organizativa de los habitantes”. IVC<sup>19</sup>.

Se busca un modelo de gestión autosostenible que no necesite la intervención estatal permanente para su mantenimiento y que garantice la buena administración de los complejos a partir de la regulación dominial y consorcial.

Entre los programas del IVC, están los siguientes:

- Programa de Asistencia Integral a Consorcios:
  - Facilitar la organización promoviendo su regularización en atención a la autosustentabilidad del hábitat.
  - Conocer y evaluar la problemática consorcial.
  - Ejecutar y monitorear las líneas de intervención.
- Programa de Rehabilitación del Conjunto Habitacional Colonia Sola: Tiene por objetivo normalizar la compra del predio donde se asienta dicho conjunto habitacional. También involucra la subdivisión en propiedad horizontal de las 71 viviendas que lo conforman, la rehabilitación integral, que incluye la provisión de núcleo

sanitario en cada una de las unidades y conservación de este conjunto histórico.

- Programa de Rehabilitación y Mantenimiento de Conjuntos y Barrios Construidos por la ex Comisión Municipal de la Vivienda: Este programa involucra a los barrios amparados por las Leyes 177, 623, 625 (tareas de mantenimiento de infraestructura, reparaciones edilicias y estructurales, rehabilitación de áreas exteriores, iluminación, entre otras).

19. Plan Estratégico 2012-2016 IVC

COMPLEJO		VIVIENDAS	SIN ESCRITURAR	REGULACIÓN CONSORCIAL
A	Piedra Buena	2.100	276	Parcial
B	Justo Suárez	128	18	Sí
C	Lugano 1 y 2	6.440	228	Sí
D	B° Gral Savio II y III	7.140	s/datos	Si
E	CU. Cardinal Samore	1.218	404	Irregular
F	CU. Copello	1.158	129	Sí
G	B° Castro	400	0	No
H	B° Nagera	1.302	13	Sí
I	B° Carrillo	1.788	s/datos	No
J	B° Portella (La Paloma)	s/datos	s/datos	s/datos
K	B° Soldati	3.260	1.151	Parcial
L-M	B° Lafuente-Castex	1.302	311	Parcial
N-Ñ	Rivadavia 1 y 2	1.507	1.113	No
O	B° Illia	600	600	No
P	B° Irala	466	99	Sí
Q	Consorcio 16	240	71	Sí
R	T. Espora	816	134	Irregular
S	Donizetti y Av. Rivadavia	408	46	Sí
T	Manuel Dorrego	1.080	69	Sí
U	B° Mitre	s/datos	s/datos	s/datos
Total		34.553	5.753	

A pesar de los programas de mejora y mantenimiento de los complejos habitacionales, aún la Ciudad cuenta con un 16,65 % (5.753) de viviendas sin escriturar y que queda mucho trabajo por delante en relación con el armado de los consorcios. De los 22 complejos solo 9 lograron una regulación consorcial total.

Cuadro 6. Complejos habitacionales. Año: 2017. Fuente: Elaboración propia sobre la base del Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC).

VILLAS Y ASENTAMIENTOS

“El tema de la pobreza en la Ciudad de Buenos Aires es más que relevante a la hora de pensar la vida en comunidad: no hay posibilidad de alcanzar un desarrollo económico y social armónico y sostenible en la ciudad en el marco de las desigualdades vigentes”, Raúl Fernández Wagner (2014).

De acuerdo con el Censo 2010, la población que reside en villas en la Ciudad se duplicó en la última década. Hubo un fuerte aumento de la población extranjera. En 1991, el 23,2 % de la población que residía en villas no nació en la Argentina, y en el 2010 este valor casi se duplicó (41 %).

En 2015 el 4,1 % de las viviendas que se encuentran en villas de emergencia aumentó en relación con años anteriores. En 2010 este porcentaje era del 3,3 %. Por otra parte, datos

oficiales de 2016 indican que unas 552.000 personas se encuentran por debajo de la línea de pobreza<sup>20</sup>.

Si hablamos del indicador NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas), que busca dar cuenta a situaciones de pobreza estructural, en 2010 presentó una importante reducción en relación con las décadas anteriores, seguramente está relacionado con las políticas públicas implementadas en la última década (ejemplo: la implementación de la Asignación Universal por Hijo redujo la cantidad de niños en edad escolar que no va a la escuela o los programas de vivienda que disminuyó el hacinamiento y la población que habita en viviendas inadecuadas).

Las villas en CABA se ubican generalmente ocupando tierras fiscales en condiciones ilegales, dado que se trata de familias que se encuentran privadas de acceder a una vivienda a través del mercado formal.

20. Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA). “Condiciones de vida en la Ciudad de Buenos Aires: incidencia de la indigencia y de la pobreza y estratificación”. 3er trimestre de 2016.

Cuadro 7. Porcentaje de viviendas habitadas, hogares y población en villas de emergencia sobre el total de la Ciudad. Años: 2006-2015. Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA). EAH 2006-2015.

AÑO	VIVIENDAS	HOGARES	POBLACIÓN
2006	2,3	2,7	4,1
2007	2,4	2,4	4,1
2008	2,4	2,4	4,5
2009	2,6	2,6	4,5
2010	3,3	3,3	5,5
2011	3,3	3,3	5,7
2012	3,8	3,9	6,3
2013	4,2	4,2	6,8
2014	4,0	4,0	6,6
2015	4,1	4,0	6,5

1991			2001			2010		
Población			Población			Población		
Total	Con NBI	%	Total	Con NBI	%	Total	Con NBI	%
2.871.519	232.203	8,1	2.725.488	212.489	7,8	2.890.151	198.114	7,2


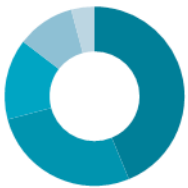
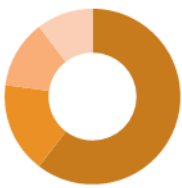


Cuadro 8. Población censada y población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Ciudad de Buenos Aires. Años 1991-2010. Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA).



Es fundamental la obtención de los títulos de propiedad para entrar en el camino de la formalidad. Hoy en día, a pesar de que no tener la tenencia, los habitantes en estos barrios han modificado los métodos constructivos de las viviendas. Las mismas adquieren un estado de permanencia, ya que no se las construye más en chapa, madera y cartón, sino que se utilizan ladrillos y cemento. Esto provoca a su vez una

preocupación, ya que las construcciones tienen riegos estructurales y de seguridad por la auto-construcción. Si bien, en la ciudad, la cobertura de servicios de infraestructura abarca la mayoría del territorio (97,98 %), se debe entender que hay grandes deficiencias en las zonas en donde se ubican las villas y asentamientos, ya que gran cantidad de las conexiones son irregulares.

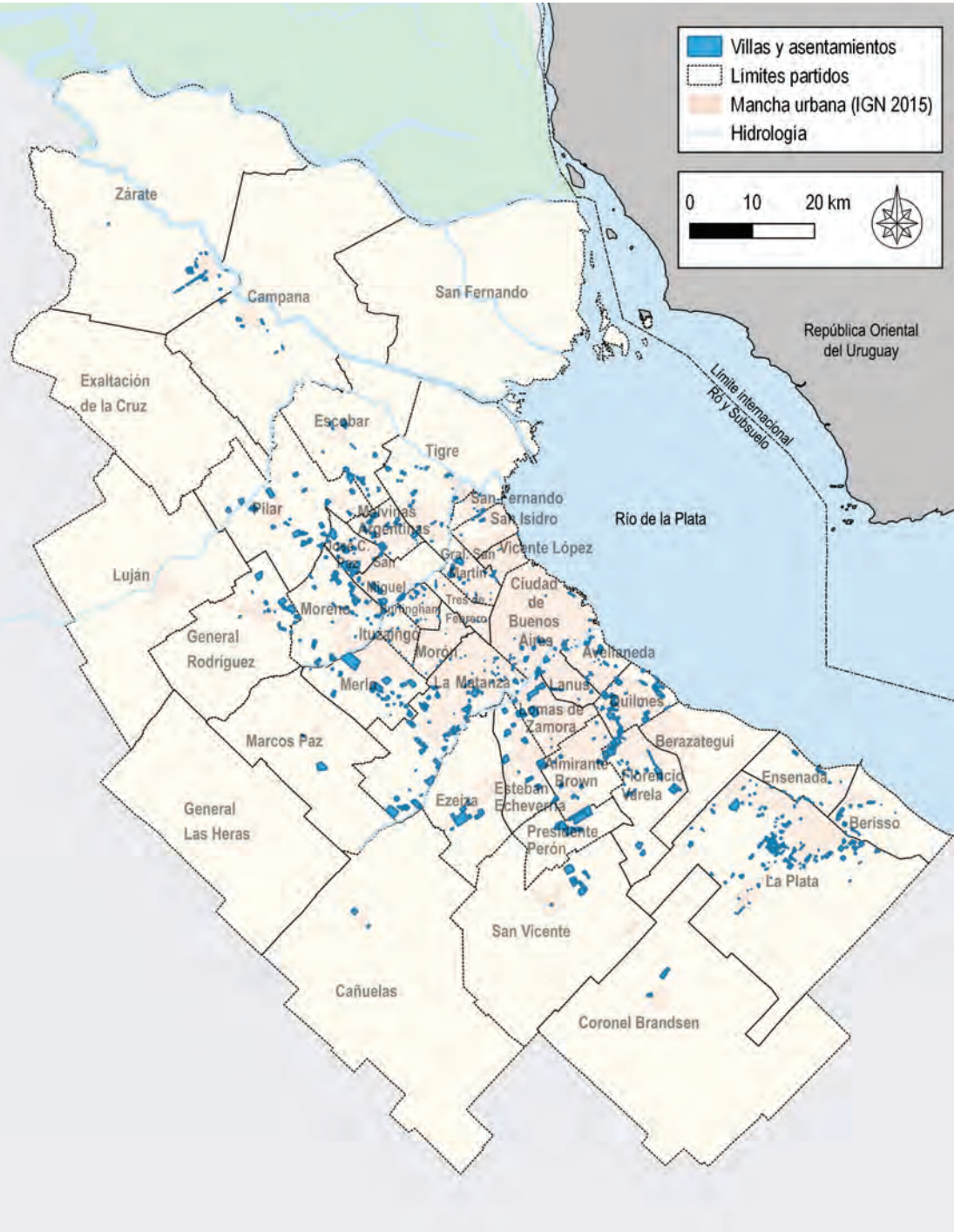
Cuadro 9. Tipos de conexiones a servicios en villas y asentamientos. Ciudad de Buenos Aires. 2016. Fuente: Elaboración propia sobre la base de Techo Argentina.

ACCESO AL AGUA	ELIMINACIÓN DE EXCRETAS	ENERGÍA ELÉCTRICA	ENERGÍA PARA CALEFACCIÓN	ENERGÍA PARA COCINAR
				
Conexión irregular a la red pública	Red cloacal pública conectada al pluvial, al desagüe de lluvia	Conexión irregular a la red pública	Energía eléctrica	Gas en garrafa
91,70 %	43,80 %	60,40 %	73,90 %	85,10 %
Otro	Otro	Otro	Gas en garrafa	Gas natural de red pública
4,20 %	27,10 %	16,70 %	10,90 %	6,40 %
Agua corriente de red pública	Red cloacal pública	Red pública con medidor comunitario /social	Leña o carbón	Energía eléctrica
2,10 %	14,60 %	12,50 %	8,70 %	6,40 %
Camión cisterna	Desagüe sólo a pozo negro/ ciego u hoyo excavación a tierra	Red pública con medidores domiciliarios	No tiene	Leña o carbón
2,10 %	10,40 %	10,40 %	4,30 %	2,10 %
	Desagüe a cámara séptica y pozo ciego		Gas natural de red pública	
	4,20 %		2,20 %	

En 2016, existen 48 villas y asentamientos en la Ciudad de Buenos Aires, que cuentan con 82.685 familias y 1.227 en la RMBA con 402.611 familias<sup>21</sup>. La población de villas de emergencia en la Ciudad aumentó un 52,3 % entre los 2 últimos censos, representando 163.587 habitantes, de los cuales el

86,7 % no cubre la canasta total y el 23 % no costea sus gastos básicos en alimentación (2010). La mayoría de las villas de emergencia se ubican en la zona sur de la ciudad y muchas de ellas en lugares inadecuados, sobre terrenos inundables y / o contaminados, como Rodrigo Bueno,

21. Calculado sobre la base de Techo Argentina 2016.



Mapa 8. Distribución de Villas y Asentamientos en la RMBA. Año 2016. Fuente: Elaboración propia sobre la base de Techo Argentina (2016) y de IGN (2015).

Piletones o Camino de Sirga, pero hay otras que se encuentran en una localización central, como la Villa 31 y 31 bis en Retiro o Fraga, a una cuadra de la estación Lacroze.

Las comunas que mostraron mayor crecimiento en relación con el 2001, fueron la 1 (variación +19,7 %) y la 8 (variación +15,8 %), que son las más pobladas.

La población de la ciudad consolidada creció solo un 2,1 %, lo que significa que gran parte de la nueva población que viene a la Ciudad vive en condiciones precarias de vida<sup>22</sup>.

AÑO	POBLACIÓN	VARIACIÓN RELATIVA %
1960	34.430	
1962	42.462	23,3
1970	101.000	137,9
1976	213.823	111,7
1980	34.068	-84,1
1991	52.608	54,4
2001	107.422	104,2
2010	163.587	52,3

Cuadro 10. Evolución de la población residente en villas, asentamientos o núcleos habitacionales transitorios (NHT). Ciudad de Buenos Aires. Año 2010. Fuente: Elaboración propia sobre la base del Área Información Monitoreo y Evaluación Subsecretaría de Administración - Ministerio de Desarrollo Social GCBA.



22. Diagnóstico Socio-Habitacional del Consejo Económico Social de la Ciudad de Buenos Aires.

- Villas y Asentamientos

Red de Ferrocarriles

Autopistas CABA

Espacio Verde Público

Rutas y autopistas nacionales y provinciales

1. Villa 31

2. Villa 31 bis

3. Saldías

4. Villa 31 Barrio San Martín

5. Los galpones de Palermo

6. Fraga

7. La Carbonilla

8. Sin nombre la Palmar

9. Rodrigo Bueno

10. La Madrid

11. Puente de Barracas

12. Luján 2647

13. Villa 26

14. Asentamiento Agustín Magaldi

15. Villa 21-24 original

16. Villa 21-24 Tierra Amarilla

17. Zavalala

18. Villa 21-24 Loma Alegre

19. Villa 21-24 San Blas

20. Villa 21-24 Pavimentos Alegres

21. El Pueblito

22. Agustín de Vedia

23. Campito

24. Villa 1, 11, 14

25. Villa 13 bis

26. La Venecia

27. Los Pinos

28. Camilo

29. Fatima Villa 3

30. Calceña

31. Piletones

32. La Esperanza

33. Lacarra

34. Cidáñez

35. Parque Avellaneda

36. Villa 20

37. Ermitas

38. INTA

39. María Auxiliadora

40. Barrio Obispo

41. El Bermejo

42. Pirelli

43. Santa Lucía

44. Scapino

45. San Cayetano

46. San Pablo

47. Villa 15

48. NHT Eva Perón

Mapa 9. Distribución de Villas y Asentamientos en la Ciudad de Buenos Aires. Año 2016. Fuente: Elaboración propia sobre la base de Techo Argentina (2016), IGN (2015), Ministerio del Interior (2015) y Ministerio de Modernización (GCBA) - Unidad de Sistemas de Información Geográfica (2016).

VILLA O ASENTAMIENTO	ZONA	2001		2010		CRECIMIENTO (VARIACIÓN 2001-2010)
		PERSONAS	%	PERSONAS	%	
1-11 -14	Bajo Flores	21.693	20	25.973	16	52 %
3	Villa Soldati	7.090	7	10.144	6	20 %
6	Parque Avellaneda	7.993	7	9.511	6	43 %
13-13bis	Flores	621	1	482	0	19 %
15	Villa Lugano	9.776	9	15.568	10	-2,2 %
16	Villa Riachuelo	118	0	162	0	59 %
17	Villa Lugano	784	1	471	0	37 %
19	Villa Lugano	3343	3	4.010	2	-40 %
20	Villa Lugano	16323	15	19.195	12	20 %
21-24	Barracas	16108	15	29.782	18	18 %
26	Barracas	456	0	636	0	85 %
31-31 bis	Retiro	12.204	11	26.492	16	39 %
N.H.T. Av. Del Trabajo	Villa Lugano	1.735	2	1.836	1	117 %
N.H.T. Zavaleta	Barracas	4.814	2	2.906	2	6 %
Villa Dulce	Villa Soldati	280	0	-	-	-40 %
Piletones	Villa Soldati	2328	2	5.218	3	-100 %
Calacita	Villa Soldati	640	1	499	0	124 %
Rodrigo Bueno	Reserva Ecológica	356	0	1.795	1	-22 %
Ciudad Universitaria	Núñez	76	0	-	-	404 %
ExAU7 (Lacarra)	Villa Soldati	547	1	-	-	-100 %
Ex. Fca. Morixe	Caballito	137	0	-	-	-100 %
Nuevos asentamientos	Chacarita y otros	-	-	8.907	5	-100 %
Total		107.422	100	163.587	100	52%

Cuadro 11. Población residente en villas de emergencia, asentamientos o núcleos habitacionales transitorios (NHT). Ciudad de Buenos Aires. Año 2001-2010. Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA).

Las villas más pobladas son: la Villa 21-24 (con 29.782 habitantes); la 31 y 31 bis (26.492 habitantes); la Villa 1-11-14 (25.973 habitantes); la Villa 20 (19.195 habitantes) y la Villa 15 (15.568 habitantes). También hubo un importante crecimiento en la villa Rodrigo Bueno, en la Reserva Ecológica, y en la villa Piletones, en el barrio de Villa Soldati, a lo que se agrega el surgimiento de un nuevo asentamiento en el barrio de Chacarita, la villa Fraga, en la playa ferroviaria de la estación Lacroze.





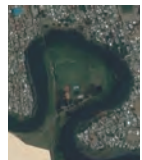
Existen en la actualidad distintas áreas de gobierno destinadas a atender a las personas en situación de riesgo y de vulnerabilidad inmediata, así como a intervenir en la urbanización y el

mejoramiento de villas y asentamientos, que es donde se encuentra la mayor emergencia habitacional.

El IVC impulsa proyectos de integración sociourbana de varias villas y asentamientos en la Ciudad para mejorar la calidad y las condiciones de vida de aproximadamente 13.445 familias, con el fin de lograr la integración de los barrios a la ciudad y la tenencia definitiva del suelo. Dichos proyectos se encuentran en los siguientes lugares:

- Villa 20
- Fraga
- Rodrigo Bueno
- La Madrid
- Camino de Sirga (Acumar)



		SITUACIÓN ACTUAL 2016							PROYECTO DE URBANIZACIÓN		
		ZONA	N° DE HABITANTES	N° DE HOGARES	N° DE VIVIENDAS	MANZANAS	N° DE VIV. NUEVAS	N° DE VIV. MEJORADAS	DESCRIPCIÓN	IMPULSOR	
	Villa 20	Villa Lugano	28500	9200	4600	32	1666	800	• Mejoramiento habitacional de viviendas	IVC	
									• Construcción de nuevas viviendas		
									• Conexión redes troncales de servicios básicos		
	La Madrid	La Boca		370		1,5	190	170	• Construcción de nuevas viviendas	IVC	
									• Apertura de la calle Triunvirato		
									• Apertura de calles dentro del barrio		
									• Provisión de Servicios Básicos		
									• Urbanización del Barrio		
	Rodrigo Bueno	Puerto Madero	2665	996	563	4	300	500	• Construcción de nuevas viviendas en terrenos linderos al asentamiento	IVC	
									• Relocalización de familias		
									• Apertura de calles dentro del barrio		
									• Generación y puesta en valor de espacios públicos		
	Fraga	Chacarita	2764	1042	513	4	700	420	• Construcción de nuevas viviendas	IVC	
									• Relocalización de familias		
									• Construcción del paseo del Bajo		
									• Urbanización de barrio		
	Camino de Sirga	Barracas		1837			1294		• Construcción de nuevas viviendas	IVC	
									• Relocalización de familias que habitan en camino de Sirga		
									• Mejoramiento del barrio Lujan, el Pueblito y Magaldi		

Por otra parte, desde la Jefatura de Gabinete, por medio de la Secretaría de Integración Social y Urbana, se está desarrollando el Proyecto 32, que afecta la Villa 31 y 31 bis.

Se trata de un proyecto de urbanización que involucra a 10.076 viviendas, 9.947 hogares y 43.190 habitantes<sup>23</sup>. La superficie afectada es de 32 hectáreas.

Se plantea la renovación de 69 viviendas existentes y la construcción de viviendas nuevas para el mejoramiento de las condiciones del hábitat. Se busca llevar equipamiento de fuerte impacto territorial, como la ubicación de la nueva Sede del Ministerio de Educación.

Para promover la integración urbana, se propone un plan de completamiento de infraestructuras, la reestructuración de los espacios públicos y una estrategia de movilidad y vialidad que plantea mover la traza de la autopista Iliá para liberar el centro del barrio y el desarrollo de un parque lineal en altura que regenera el espacio central.

La puesta en valor de 900 comercios y 350 puestos de feria es otra de las acciones que espera contribuir al desarrollo económico de la zona.

La creación y la puesta en valor de los espacios públicos buscan integrar a los vecinos de la villa, que podrán beneficiarse también con equipamientos públicos y privados, como por ejemplo,

Cuadro 12. Proyectos de Urbanización. Año: 2016. Fuente: Elaboración propia sobre la base del Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires y Techo Argentina.

23. Relevamiento sociodemográfico 2016 en la Villa 31, 31 bis.



Figura 2. Proyecto 32.  
Fuente: Secretaría de Integración Social y Urbana (Jefatura de Gabinete GCBA).

sucursales de bancos o el proyecto de traslado de las oficinas del BID.

En general, los procesos de urbanización de estas villas no presentan hasta el momento, desde el ejecutivo de la Ciudad, definiciones precisas sobre las externalidades y equipamientos urbanos y comunitarios que se proveerán, ni los tipos de mejoras de las viviendas, como tampoco, en particular, el tratamiento que se les dará a los inquilinos residentes en las villas. Aún queda mucho trabajo por delante.

HABITAT Y VIVIENDA

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none"><li>• Acciones y proyectos de Gobierno con el fin de equilibrar el territorio con mirada hacia el sur (Distritos, Subte Línea H, Metrobús Sur, Sede de Gobierno de la CABA, Villa Olímpica, Terminal Dellepiane, entre otros).</li><li>• Buena conexión a los servicios básicos en la CABA.</li><li>• Hay stock de m² de vivienda para abastecer la demanda y se continúa construyendo.</li><li>• Profesionales con capacidad de diseño proyectual arquitectónico y urbanístico.</li><li>• Proyectos de urbanización de villas y asentamientos.</li><li>• Localización central de ciertos asentamientos (Villa 31 y 31 bis, Fraga, Carbonilla, La Madrid).</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Consenso internacional sobre el Derecho a la Ciudad (metas para el milenio ONU).</li><li>• Ley de Acceso Justo al Hábitat (14.449 prov. de Bs. As.).</li><li>• Proyectos de mejora y mantenimiento de los Complejos Habitacionales (IVC y Proyecto Rehabitar).</li><li>• Políticas activas orientadas a la producción de créditos hipotecarios.</li><li>• Viviendas ociosas (m²).</li><li>• Edificios de oficinas e industrias aptos para cambio de uso.</li><li>• Revisión de política de vivienda con una visión productiva.</li><li>• Integración de las villas como barrios de la ciudad.</li><li>• Tenencia definitiva del suelo y la vivienda a los habitantes de villas.</li><li>• Compromiso GCBA : 80.000 vecinos de barrios vulnerables con infraestructura urbana y servicios públicos.</li></ul>
DEBILIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"><li>• Desequilibrio territorial (infraestructura de transporte, servicios, equipamiento y espacio público).</li><li>• Infraestructura saturada.</li><li>• Sistema sanitario unificado desbordado.</li><li>• Caída de m² de construcción del 2011 al 2016 (-68 %).</li><li>• Viviendas ociosas (m²).</li><li>• Aumento de inquilinos por falta de acceso a créditos para la compra.</li><li>• Aumento de la brecha entre el valor del suelo y la vivienda en comparación con el sueldo promedio.</li><li>• Aumento de inquilinos en el mercado informal por falta de avales para el alquiler formal.</li><li>• Baja calidad de construcción de ciertas viviendas nuevas de mercado.</li><li>• Problemas de infraestructura, mantenimiento y regularización dominial y consorcial en los complejos habitacionales.</li><li>• Crecimiento sostenido del porcentaje de la población en Villas sobre el total de la Ciudad.</li><li>• Localización de villas y asentamientos inadecuados, sobre terrenos inundables y / o contaminados (Rodrigo Bueno, Piletones, Camino de Sirga).</li><li>• Falta de tenencia, o tenencia precaria del suelo y la vivienda.</li><li>• Inequidad interna de construcción por cumplimiento de normas.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gentrificación y pérdida de identidad barrial.</li><li>• Pérdida de mixtura social en la Ciudad.</li><li>• Venta de tierra pública.</li><li>• Sprawl intensificado por eventual aplicación de Ley de Acceso Justo al Hábitat (14.449 prov. de Bs. As.).</li><li>• Especulación inmobiliaria.</li><li>• Expulsión de la población hacia los municipios de la RMBA por el aumento del valor de la tierra.</li><li>• Urbanización sin inclusión.</li><li>• Riesgo estructural / seguridad de las edificaciones por autoconstrucción en villas y asentamientos.</li><li>• Nuevos asentamientos.</li></ul>

# ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y USOS DEL SUELO

## PLANEAMIENTO URBANO

La Ciudad de Buenos Aires cuenta con una rica historia de desarrollo de su ordenamiento territorial, entendido este como el dispositivo político institucional que procesa los desequilibrios que se producen en el territorio. Este dispositivo supone la elaboración y la implementación de un plan, es decir, de un instrumento de proyección de un modelo territorial deseado a partir de un análisis sistemático de la realidad y de la adecuación de un conjunto de instrumentos para llevarlo a cabo. Entre esos instrumentos, se reconoce tradicionalmente a la normativa urbana como uno de los más concretos y efectivos, junto con las acciones de transformación que se desarrollan a través de la obra pública. En los últimos años, las disciplinas vinculadas al ordenamiento territorial han ampliado notablemente el campo de los instrumentos considerados, habida cuenta del rol pasivo que ejerce la normativa y de las limitaciones (presupuestarias pero también de tiempos de ejecución, procedimientos administrativos, etcétera) que experimenta el Estado en la ejecución de la obra pública.

Se incorporan entonces un conjunto de instrumentos, algunos de orden económico financiero, otros que definen figuras administrativas más adecuadas a las transformaciones que se buscan, u otros que instrumentan controles, monitoreo de avances y que proponen ajustes a la marcha del plan, habida cuenta de las dinámicas que experimenta el mismo territorio sobre el que se actúa.

Toman especial relevancia los instrumentos de planificación participativa, gracias a los cuales los gobiernos consultan, ajustan, consensuan y validan los planes. En algunos casos, se trata de convocatorias puntuales, encuestas públicas, asambleas, audiencias, etcétera y en otros, como es el caso del Consejo de Planeamiento Estratégico, son permanentes y acompañan el desarrollo

del plan, produciendo ajustes periódicos en función de la evolución de las políticas urbanas y de sus efectos sobre la ciudad.

Ahora bien, se puede tener un plan e incluso se puede contar con un cuerpo normativo vigente pero, para que el plan se desarrolle, necesita de una institucionalidad, encargada de darle consistencia a los programas de actuación que el plan define.

Un plan, entonces, se compone de su propia formulación como plan<sup>24</sup>, de instrumentos definidos específicamente para su implementación y de una institucionalidad que lo ejecuta.

- Institucionalidad del Ordenamiento Territorial en la CABA

En la estructura de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Ordenamiento Territorial es competencia de manera concurrente, por una parte del Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte y del Ministerio de Ambiente y Espacio Público. En el Poder Legislativo, la Comisión de Planeamiento Urbano y la Comisión de Ambiente son las que se ocupan de los temas territoriales, que luego serán tratados por la Legislatura para convertirse en ley.

- Poder Ejecutivo

En el caso del Poder Ejecutivo, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte: diseña las políticas e instrumenta los programas y proyectos destinados al planeamiento urbano y a la ejecución y fiscalización de obras públicas de la Ciudad de Buenos Aires. Mientras que el Ministerio de Ambiente y Espacio Público se ocupa de la higiene, puesta en valor, el mantenimiento y mejoras en la Ciudad.

Es importante señalar que cada una de las áreas de gobierno tiene incidencia en la calidad

24. Que incluye un estudio diagnóstico de la realidad, a partir del cual se proponen lineamientos estratégicos y se despliegan los programas, subprogramas y proyectos que lo conforman.

de la vida de los ciudadanos. Se destacan aquí las áreas más vinculadas al ordenamiento territorial.

En paralelo a la estructura del Ejecutivo, podemos contemplar al Consejo de Planeamiento Estratégico cuyo fin es proponer planes estratégicos que son fuente de ideas sobre el ordenamiento territorial para el P. E.

- Poder Legislativo

En cuanto al Poder Legislativo, “compete a la Comisión de Ambiente el tratamiento de todo lo relacionado con el Plan Urbano Ambiental y el Código Ambiental, el ordenamiento y preservación del ecosistema, preservación de los parques, plazas, paseos públicos y espacios verdes, saneamiento de los cauces de agua y su recuperación, barrido y limpieza CEAMSE, evaluación de impactos urbano ambientales”, y “compete a la Comisión de Planeamiento Urbano dictaminar sobre todo asunto o proyecto vinculado con el Código de Planeamiento Urbano, la zonificación urbana, la preservación del patrimonio histórico y cultural urbano, el planeamiento participativo, la fiscalización de obras particulares, el catastro, el Código de Edificación y el Plan Urbano Ambiental” (artículo 129 del Reglamento Interno).

Usos del suelo

El territorio urbano es considerado como un producto social e histórico -lo que le confiere un tejido y social único-, dotado de una determinada base física, ciertas formas de producción, consumo e interacción social. Los cambios en el uso del suelo generan, por ende, una serie de consecuencias en el sistema social, económico, cultural y político.

Se presenta a continuación un análisis de la distribución de los usos del suelo relevantes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este análisis tiene por objeto identificar patrones de asentamiento de las diversas actividades que se desarrollan en la Ciudad. Se distinguen cuatro grandes usos: residenciales, comerciales, de servicios y productivos, y se los referencia a la subdivisión por comunas. De esta manera, es posible entender la disposición diferencial en el territorio de los diversos usos relevantes, identificando aquellas áreas donde predominan los usos residenciales, los corredores y

centralidades, así como las áreas en las que se desarrollan actividades productivas (industrias, depósitos, logística)<sup>25</sup>.

- Usos residenciales

Del conjunto de datos que ofrece el registro censal, se optó por cartografiar los dos tipos predominantes de viviendas en la Ciudad: Casas Individuales y Departamentos. Los mapas 10 y 11 muestran claramente el patrón de localización residencial de la CABA: las viviendas individuales predominan en las Comunas limítrofes con la Provincia mientras que la tipología Departamentos se concentra en el área central, sobre los corredores norte (Santa Fe-Cabildo y Av. del Libertador) y oeste (Av. Rivadavia), con algunos casos aislados de agrupamientos, como en Villa Urquiza, de reciente conformación, Av. Corrientes hacia Chacarita y Av. Montes de Oca, en el extremo sudeste de la Ciudad. Este último, junto con los grandes conjuntos de vivienda social construidos entre los años sesenta y noventa, constituyen los únicos casos de vivienda colectiva en la zona sur de la Ciudad, donde predominan las viviendas individuales. Es importante señalar que, si bien el área central de la Ciudad registra un predominio de viviendas colectivas, en relación con los otros usos del suelo, la residencia no es predominante, sino las actividades comerciales y de servicios que conforman el llamado *Macrocentro porteño*.

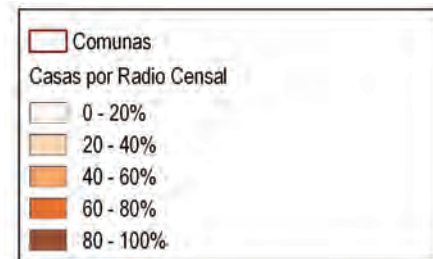
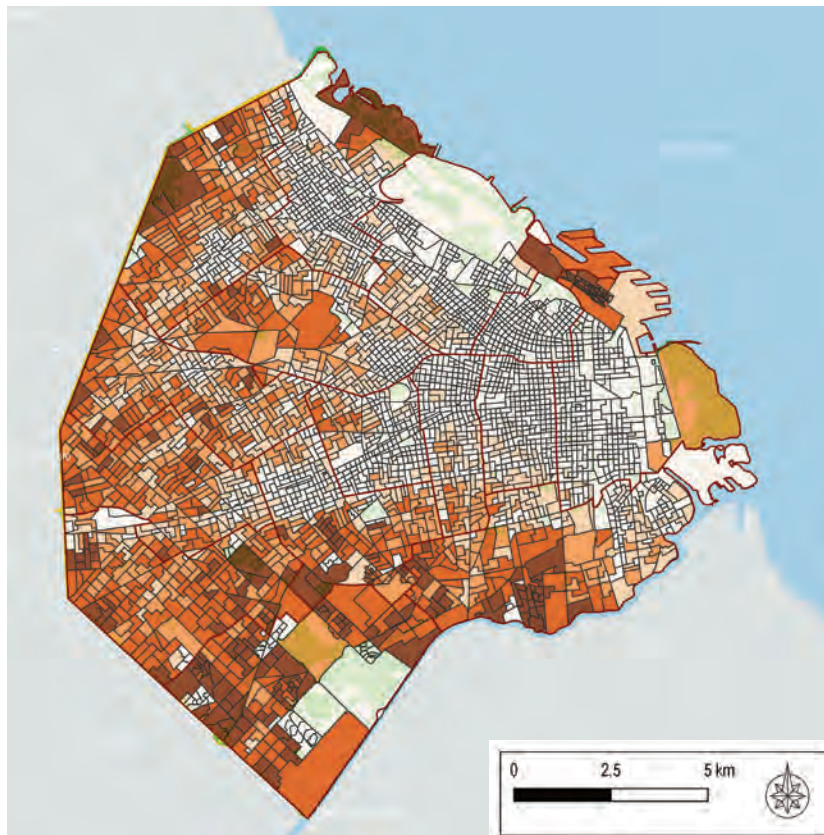
En términos absolutos, el Censo registró 1.041.759 unidades de departamentos y 340.368 casas, de un total de 1.424.571 viviendas. El resto de las tipologías, que se pueden englobar en el concepto de vivienda no conveniente y que forman parte del déficit habitacional cuantitativo, no alcanza el 3 % del total de viviendas de la Ciudad. Las Comunas 14, 13, 1, 2 y 3 superan las 100.000 viviendas cada una, mientras que la Comuna 8 es la que menos viviendas tiene.

- Usos comerciales

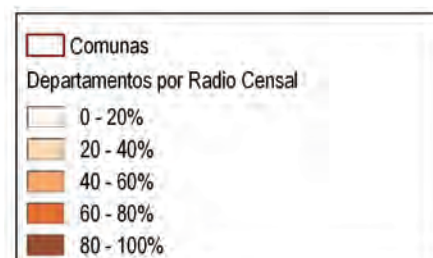
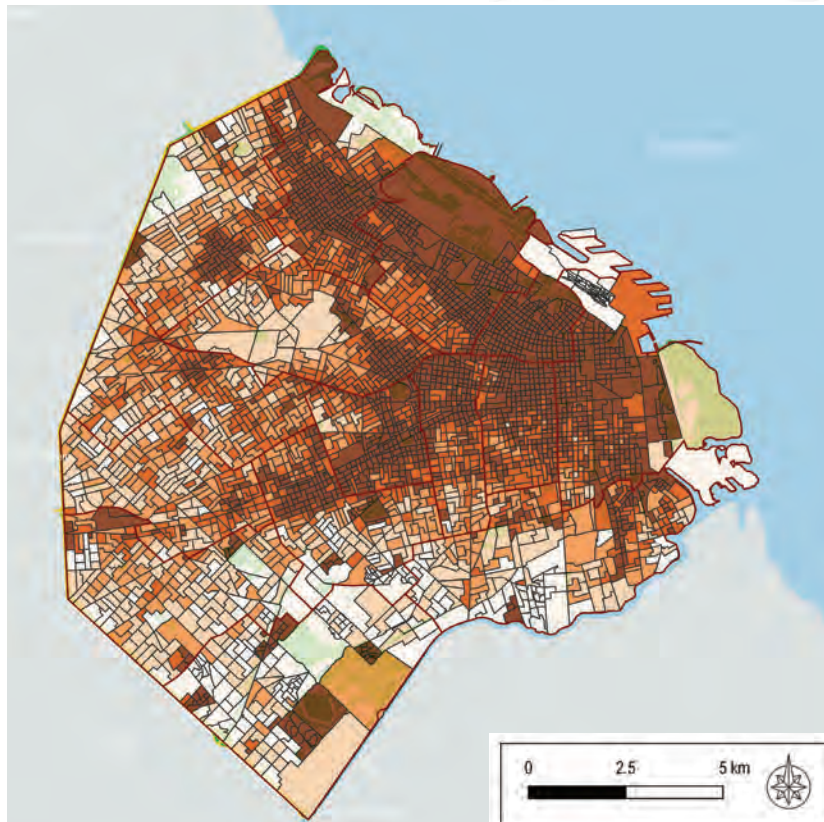
Los usos comerciales en la Ciudad tienden a conformar corredores vinculados a la red de avenidas. Asimismo, una característica de las localizaciones comerciales de la CABA es el desarrollo de tramos de calles especializadas en rubros determinados, como es el caso de las joyerías de la calle Libertad, productos eléctricos e instrumentos

25. La información proviene de dos fuentes de relevamiento diferentes. Para los usos residenciales, se optó por considerar la información de tipos de viviendas a nivel de radio censal y de comunas, conforme a los resultados del Censo 2010. Para los usos comerciales, de servicios y productivos se tomó como referencia el documento “Relevamiento de Usos del Suelo. Ciudad de Buenos Aires” (2013), de la Secretaría de Planeamiento del Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte GCBA, cuyos datos fueron actualizados en 2016.





Mapa 10. Porcentaje de casas por radio censal. Año 2010. Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo del INDEC, IGN (2015), Ministerio del Interior (2015) y Ministerio de Modernización (GCBA) - Unidad de Sistemas de Información Geográfica (2016)..



Mapa 11. Porcentaje de departamentos por radio censal. Año 2010. Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo del INDEC, IGN (2015), Ministerio del Interior (2015) y Ministerio de Modernización (GCBA) - Unidad de Sistemas de Información Geográfica (2016).

COMUNA	CASA	RANCHO	CASILLA	DEPARTAMENTO	PIEZA EN INQUILINATO	PIEZA EN HOTEL FAMILIAR O PENSIÓN	LOCAL NO CONSTRUIDO PARA HABITACIÓN	VIVIENDA MÓVIL	PERSONA/S VIVIENDO EN LA CALLE	TOTALES POR COMUNA
01	14.254	120	326	106.630	4.343	4.758	330	10	169	130.940
02	5.165	4	34	101.980	289	451	38	6	31	107.998
03	9.498	9	83	84.688	2.615	4.046	220	2	55	101.216
04	30.199	112	560	46.506	4.132	1.102	273	42	60	82.986
05	14.539	3	40	74.970	1.506	1.536	154	2	17	92.767
06	13.205	13	25	79.153	319	587	63	3	26	93.394
07	28.271	32	128	57.414	1.991	1.504	178	2	51	89.571
08	29.330	214	431	23.956	1.271	48	126	1	27	55.404
09	36.265	56	88	26.224	364	175	146	4	21	63.343
10	33.776	16	38	36.479	652	502	108	1	7	71.579
11	36.283	8	49	47.776	294	134	103	2	7	84.656
12	35.697	32	55	57.090	217	200	117	1	13	93.422
13	16.624	4	58	111.912	265	662	99	9	39	129.672
14	12.236	9	105	127.479	336	920	129	8	31	141.253
15	25.026	25	182	59.502	977	457	153	4	44	86.370
CABA	340.368	657	2.202	1.041.759	19.571	17.082	2.237	97	598	1.424.571

Cuadro 13. Tipo de vivienda por Comuna. Año 2010. Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo del INDEC.

musicales sobre un tramo de la calle Paraná, bombas de agua sobre Tacuarí, textiles en el barrio de Once y, más recientemente, sobre Av. Avelleda, etcétera, lo que se explicaría por el carácter metropolitano e incluso nacional que ciertas áreas de la Ciudad adquieren, ya cumplen un rol de mayoristas para el resto del país.

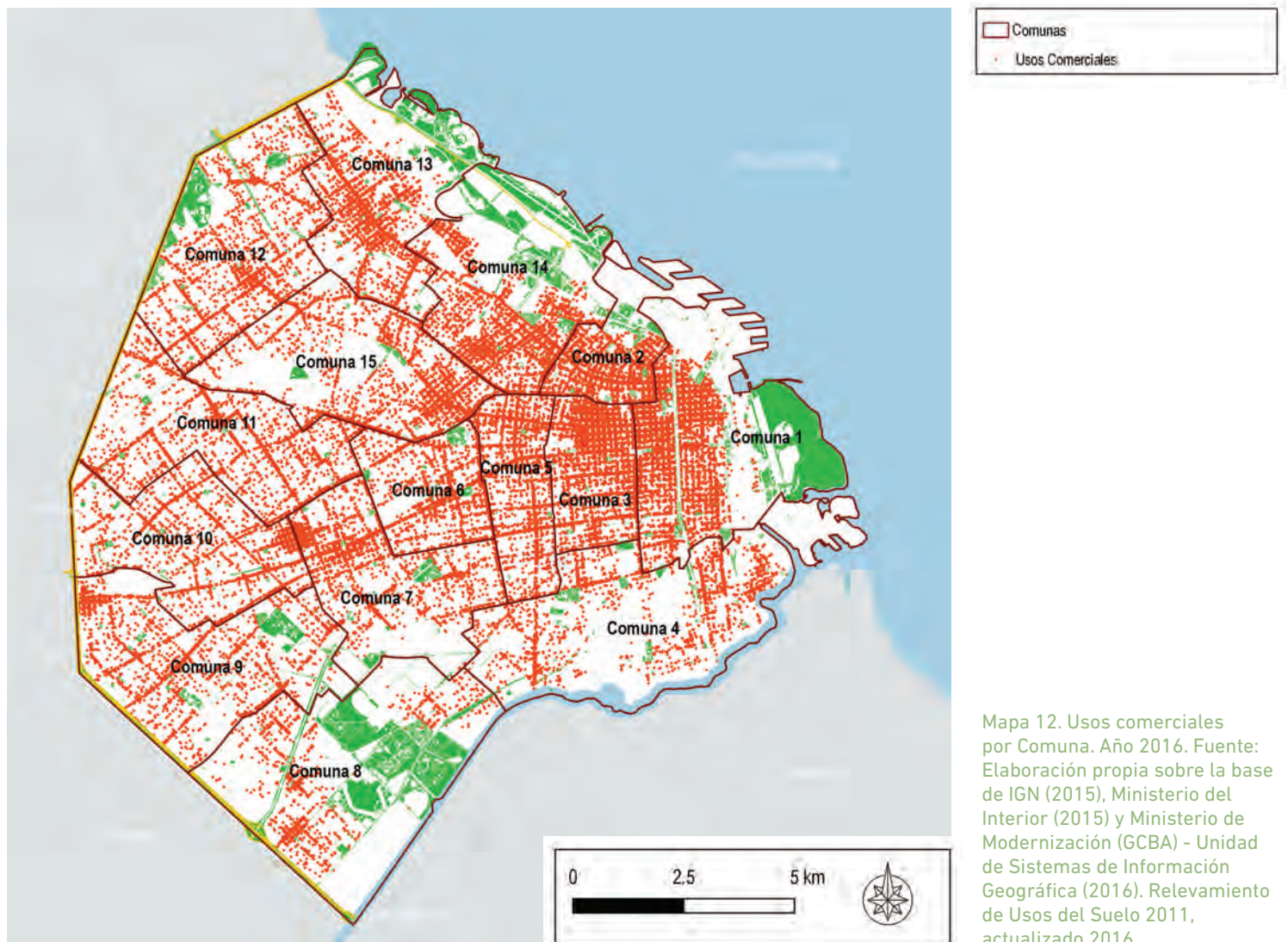
Se observa también un predominio de corredores, centros y áreas comerciales más consolidados en la zona centro y norte de la Ciudad, mientras que los centros en el área sur se encuentran menos desarrollados.

• Servicios

La categoría “Servicios” comprende, en esta clasificación, tanto a los usos de oficinas privadas como a la administración pública, los equipamientos públicos y privados de educación, salud, de esparcimiento, religiosos, de seguridad, etcétera. Por la diversidad de sub ítems que abarca,

merecería un análisis detallado de la localización de cada actividad, que excede los alcances de este diagnóstico. No obstante, se pueden señalar algunas características respecto de la localización diferenciada de determinados servicios. En primer lugar, se observa una fuerte concentración de edificios destinados a oficinas en el Área Central, y a dicha concentración, se le agregan en las últimas décadas algunos núcleos incipientes, principalmente sobre Av. Libertador, y cerca del nudo de la Av. Gral. Paz y la Autopista Panamericana, marcando una tendencia a retirarse de la CABA, tendiendo a localizarse sobre el corredor norte, hacia Vicente López o, a mayor distancia, hacia Pilar. La operación urbanística sobre Puerto Madero restituyó al Área Central de Buenos Aires su rol de distrito de negocios, que veía perder por la escasez de suelo, la dificultad de construir el tipo de productos inmobiliarios que las empresas estaban necesitando, además de los altos valores que había adquirido los inmuebles en el





Mapa 12. Usos comerciales por Comuna. Año 2016. Fuente: Elaboración propia sobre la base de IGN (2015), Ministerio del Interior (2015) y Ministerio de Modernización (GCBA) - Unidad de Sistemas de Información Geográfica (2016). Relevamiento de Usos del Suelo 2011, actualizado 2016.

área central ampliada. Un proceso de renovación urbana se produjo –y permanece vigente– entre las avenidas Alem y Paseo Colón; proceso que se verá reforzado por la realización de Paseo del Bajo, que ampliará las áreas verdes y mejorará la conectividad entre el centro de la ciudad y el barrio de Puerto Madero, al soterrar el transporte pesado. En cuanto a los equipamientos, tanto de salud como educativos, se observa una distribución relativamente homogénea sobre el territorio.

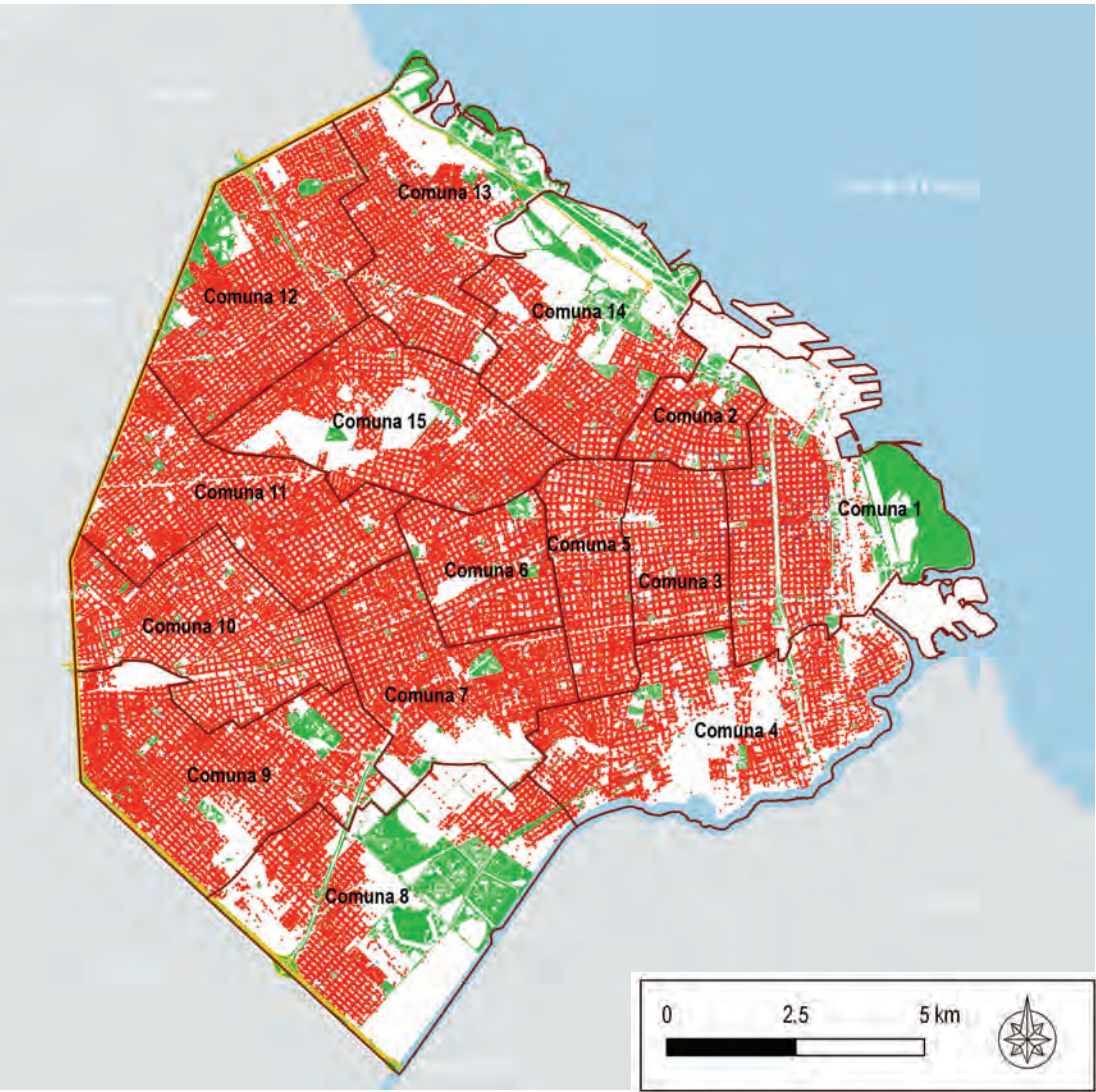
- Usos productivos

Se consideran usos productivos a aquellos vinculados a la industrialización y la logística, lo que

comprende también transporte pesado, galpones y depósitos. La distribución territorial de los usos productivos muestra un predominio de estos sobre las comunas del Sur de la Ciudad. Se destacan: en la Comuna 4, en los barrios de Barracas, Parque Patricios; en la Comuna 9, en el barrio de Mataderos; por fuera del área sur, se destaca el barrio de La Paternal en la Comuna 15.

Cabe marcar que la presencia de actividades productivas muestra una dispersión en toda la ciudad, mayor que la percepción que habitualmente se tiene de este tipo de actividades.

Para finalizar, es importante señalar uno de los más importantes cambios que introducirá el nuevo Código Urbanístico respecto de la



Mapa 13. Usos de Servicios por Comuna. Año 2016. Fuente: Elaboración propia sobre la base de IGN (2015), Ministerio del Interior (2015) y Ministerio de Modernización (GCBA) - Unidad de Sistemas de Información Geográfica (2016). Relevamiento de Usos del Suelo 2011, actualizado 2016.

búsqueda de mixtura urbana al simplificar el cuadro de usos y definir una clasificación de la Ciudad en 4 zonas que admiten distintos grados de complejidad de actividades conforme a los usos actuales.

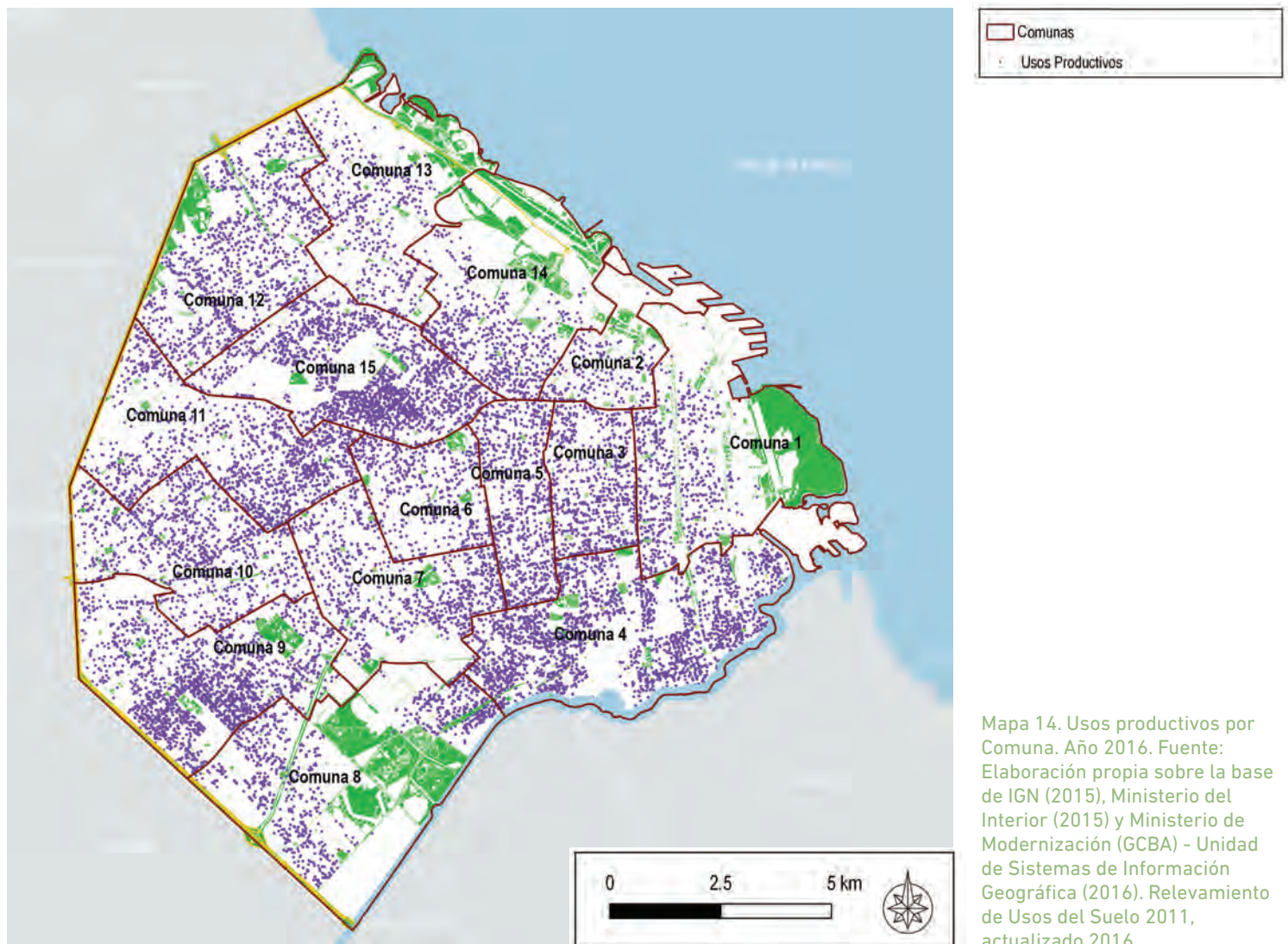
• Espacio público

Los espacios públicos de la CABA constituyen el tejido conectivo de la ciudad, no solo porque permiten circular y desplazarse entre diversas zonas, sino porque son en sí mismos lugares de sociabilidad, de encuentro, de expresión y manifestación y al mismo tiempo, de anonimato, de descanso. La calidad de los espacios públicos incide directamente en la calidad de vida de

quienes hacen uso de la Ciudad, tanto en su condición de residentes, trabajadores o de turistas.

En las últimas décadas, la Ciudad viene produciendo importantes transformaciones en los espacios públicos, al punto que puede reconocerse una continuidad de políticas públicas al respecto, más allá de la sucesión de gobiernos de distintos partidos políticos y orientaciones ideológicas. En todos los casos, hay consenso en la necesidad de priorizar al peatón, y al transporte público por sobre los vehículos particulares. Estas políticas se tradujeron en un ambicioso plan de recuperación de los espacios públicos, ampliación de veredas, renovación del mobiliario urbano, remoción de objetos molestos, que se inició con la revitalización de la Avenida de Mayo, la Costanera Sur, se siguió con la





Mapa 14. Usos productivos por Comuna. Año 2016. Fuente: Elaboración propia sobre la base de IGN (2015), Ministerio del Interior (2015) y Ministerio de Modernización (GCBA) - Unidad de Sistemas de Información Geográfica (2016). Relevamiento de Usos del Suelo 2011, actualizado 2016.

reestructuración de la Avenida Corrientes, la Costanera Norte, los canteros y los cruces de la Avenida 9 de Julio, el área de Tribunales, el barrio de San Telmo y el centro de transbordo de Constitución, entre los más importantes.

Posteriormente, esta tendencia se intensificó con la peatonalización y la reestructuración del Microcentro mediante "calles de convivencia", el retiro del transporte público hacia las avenidas, las restricciones al acceso de vehículos particulares, la reducción de las superficies de estacionamiento y más recientemente, la construcción de las infraestructuras vinculadas al Metrobús. Las intervenciones de los últimos cinco años totalizaron la ampliación de 10.000 m<sup>2</sup> para peatones y la cobertura de unas 80 manzanas. Por fuera del

área central, se destacan las readecuaciones de los espacios públicos de buena parte del barrio de Palermo, principalmente, la reestructuración de los cruces de calles.

En ese marco, la Ciudad de Buenos Aires ha suscripto los objetivos y las metas de la Agenda de Desarrollo Sostenible que impulsa la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que define así en su objetivo 11: "Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Meta 11.7: De aquí a 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad".

El Plan Buenos Aires Ciudad Verde<sup>26</sup> plantea propuestas para seguir incrementando la superficie destinada a espacio público peatonal y la cantidad de espacios verdes de uso público.

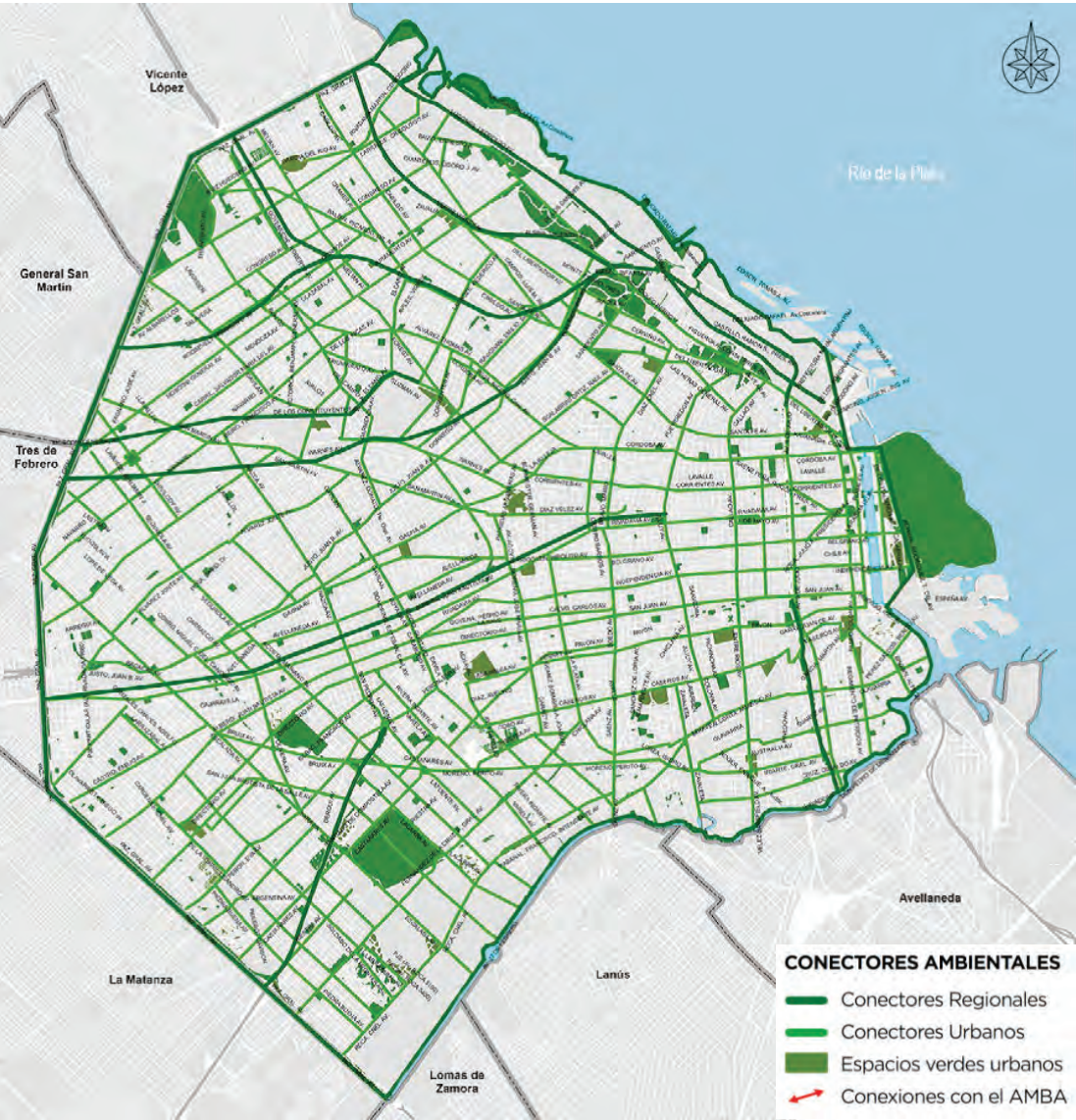
Sus objetivos principales son los siguientes:

- “Reconstituir el equilibrio entre medio natural y medio urbano contribuyendo al desarrollo de espacio público útil bajo condiciones ambientales y de seguridad óptimas”.
- “Recuperar el derecho del ciudadano no motorizado, como protagonista principal del espacio público, a la accesibilidad a todos los sectores, con especial énfasis en las personas con movilidad reducida, facilitando la circulación de los vehículos de dos ruedas”.

- “Multiplicar los usos y funciones del espacio público en superficie, liberándolo en la mayor proporción posible de la función de circulación motorizada y estacionamiento y reduciendo las disfunciones urbanas que dificultan el uso peatonal”.
- “Posibilitar la reducción de los niveles de contaminación sonora, contaminación atmosférica y escorrentía urbana, a través del incremento de áreas con vegetación de variada escala y con énfasis en especies autóctonas que mejoren las condiciones microclimáticas”.
- “Incrementar en el espacio público la continuidad formal y sin fragmentaciones del tejido urbano

26. De la publicación “Buenos Aires Ciudad Verde: una mirada prospectiva al paisaje urbano, (Ministerio de Desarrollo Urbano GCBA), 2014.

Mapa 15. Plan Buenos Aires Ciudad Verde. Fuente: Plan Buenos Aires Ciudad Verde, (Ministerio de Desarrollo Urbano GCBA), 2014.





reduciendo las disfunciones y los conflictos del actual escenario de movilidad y espacio público”.

- “Contribuir al mejoramiento de la calidad del aire en cuanto a disminución de contaminantes a través del potencial del arbolado y la disminución del tránsito motorizado”.
- “Proponer nuevas tipologías de espacios públicos verdes y peatonales acordes al nivel de densificación constructiva de la Ciudad de Buenos Aires”.

Las acciones planteadas en el contexto del programa se organizan de acuerdo con los siguientes ejes de acción: Grandes Parques Urbanos, Nuevos Espacios Verdes de Proximidad, Conectores Ambientales, Macromanzanas (Unidades de Sustentabilidad Básica), Plazas Integradas, Terrazas Verdes y Arbolado de Alineación.

Cada una de estas configuraciones tiene unas características específicas –espaciales, de escala, de funcionalidad y forma– y juntas definen la imagen de una ciudad que se procura sea saludable, vivible y humana.

## PATRIMONIO URBANO

La Ciudad cuenta con notable riqueza patrimonial conformada no sólo por las edificaciones de valor arquitectónico, sino también por la existencia de áreas o paisajes que, por sus características particulares, le otorgan gran valor.

En el Centro Histórico, hay un centenar de Monumentos Históricos Nacionales y más de ochocientas parcelas catalogadas. En 2007, la Secretaría de Cultura de la Ciudad, identificó como patrimoniales a otros 1200 edificios que todavía carecen de protección. Pero la cantidad de ejemplos valiosos por conservar es aún mayor<sup>27</sup>. Según el Modelo Territorial de Buenos Aires 2010-2060, desde el año 2007, se agregaron al patrimonio histórico de Buenos Aires 30 Áreas de Protección Histórica y alrededor de 4000 inmuebles. La Ciudad tiene más de 11.000 edificios protegidos y ocupa el sexto lugar dentro de las ciudades con mayor cantidad de inmuebles declarados bajo protección patrimonial.

Hay que comprender que esta área es donde se fundó la Ciudad, por lo que contiene la historia y la memoria de la Ciudad. Por otra parte, es la sede del Gobierno nacional y el centro comercial y financiero más importante del país. Es sede

de los poderes nacionales y locales, centro administrativo de las principales compañías privadas y City bancaria.

Alberga los edificios religiosos y gubernamentales del primer período (1750-1830). También la obra pública monumental del segundo período de expansión (1860 a 1930), representativa de la consolidación institucional y el gran desarrollo económico, como por ejemplo, las construcciones del Palacio del Congreso, e importantes edificios bancarios, comerciales, de vivienda y renta.

Allí se asientan universidades, instituciones educativas públicas y privadas, museos, teatros, cines y salas de exposiciones. Conserva además su uso como zona residencial de todas las clases sociales. Alberga al cementerio más antiguo de la ciudad, el de Recoleta, con sepulcros de gran valor artístico. En los espacios públicos, hay una importante cantidad de obras de arte de fines del siglo XIX y del XX.

La preservación del patrimonio es un bien para la comunidad. El Código de Planeamiento Urbano establece criterios y mecanismos de actuación relativos a la preservación de inmuebles con valores arquitectónicos, urbanísticos, históricos y simbólicos. Estos criterios y restricciones a los bienes catalogados para su preservación conllevan a situaciones que pueden ser perjudiciales para los propietarios. Se genera un conflicto de interés entre el propietario, las empresas constructoras y la defensa del patrimonio.

La normativa define las Áreas de Protección Histórica (APH), es decir, áreas, espacios o conjuntos urbanos que por sus valores históricos,

27. Salvemos a la Ciudad - Fundación Ciudad 2010.



Figura 3. Patrimonio de la Ciudad de Buenos Aires.



arquitectónicos, singulares o ambientales constituyen referentes de la cultura y arquitectura urbanas.

Las APH son distritos en los cuales todos los edificios comprendidos tienen un nivel de protección general. Además, se catalogan edificios, monumentos o espacios de manera puntual bajo diferentes niveles de protección, que admiten por lo tanto diversos niveles de transformación.

Los edificios catalogados se clasifican de acuerdo con una serie de niveles de protección: general, cautelar, estructural e integral. Del total de inmuebles, 67 % tiene protección general, 27 % tiene protección cautelar y el 6 % estructural, mientras que los que tienen protección integral o especial representan cifras menores<sup>28</sup>.

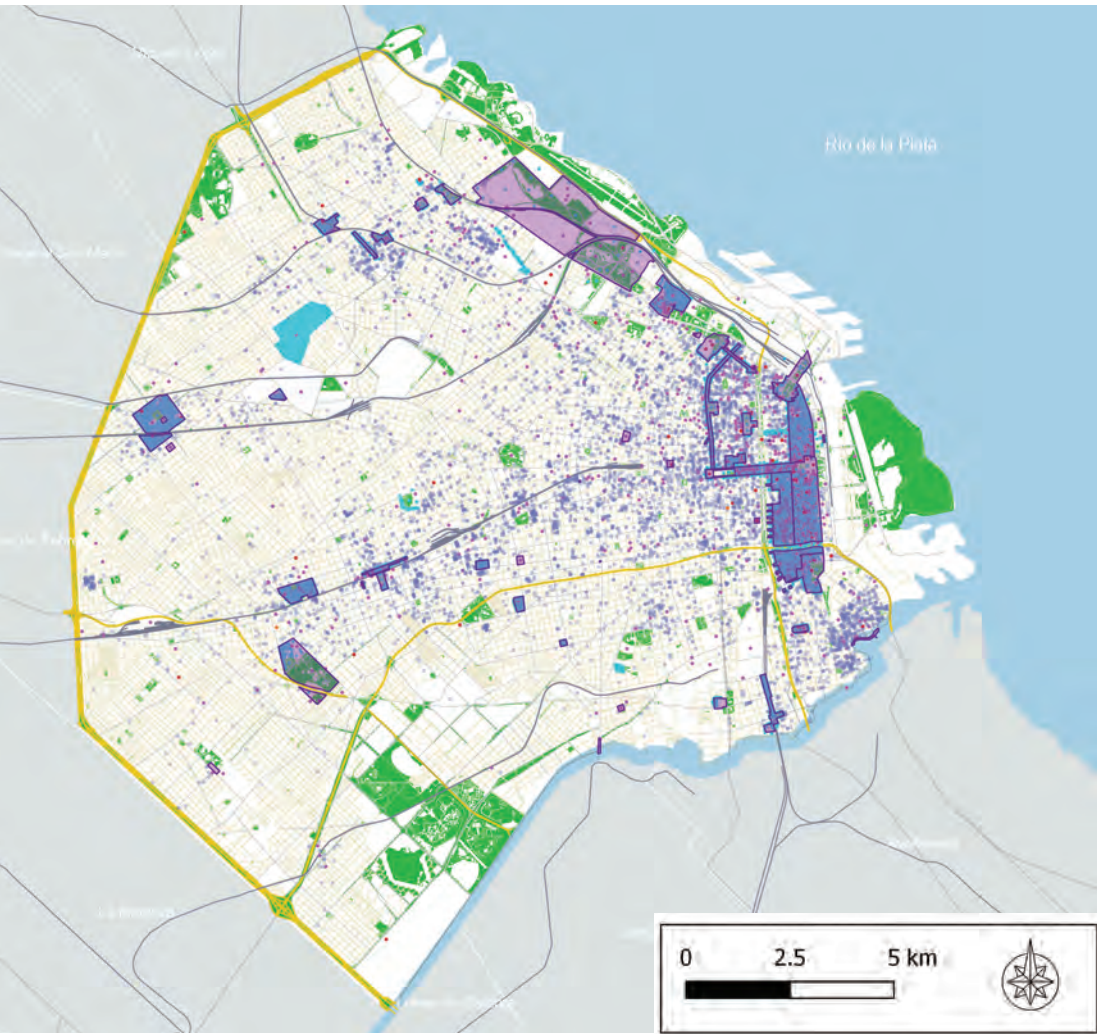
Actualmente, el 3,2 % de las unidades edilicias de la Ciudad están catalogadas como edificios monumentales.

La distribución de las APH muestra las zonas con protección normativa y gran parte de las mismas se encuentran en el casco histórico, barrios de urbanización antigua y zonas con características singulares. Se observa una fuerte concentración en el área central, pero también la hay en los barrios de Recoleta, Belgrano y La Boca.

El turismo interno y extranjero cada vez está más atraído por la jerarquía y la belleza del patrimonio. Esto pone en evidencia el valor de la preservación y sus beneficios económicos.

Con respecto a la normativa de protección, la Constitución Nacional Argentina establece, en su Artículo 41, lo siguiente: "... las autoridades proveerán a la preservación de patrimonio natural y cultural, como parte de los bienes que hacen posible la participación en la vida cultural". Las cláusulas que la integran son mucho más

28. Modelo Territorial de Buenos Aires 2010-2060.



concretas y claras. Hay dos Artículos que están referidos a la conservación del patrimonio, uno en el Capítulo 4, dedicado al ambiente, que es el Artículo 27 y otra en el Artículo 32, que está dedicado a la promoción de los derechos culturales, donde específicamente se consagra la garantía de la preservación del patrimonio histórico y cultural y de la memoria de la Ciudad y de sus barrios.

La Legislatura dictó la Ley 1227/2003 que establece el marco legal para la protección del Patrimonio de la Ciudad y la Ley 3056/2008 para impedir la demolición de inmuebles construidos antes de 1941, hoy sin vigencia. Esta ley aún no ha sido reglamentada, por lo que no hay penalidades para los profesionales y funcionarios infractores y las demoliciones clandestinas continúan destruyendo edificios de valor patrimonial e incluso edificios catalogados por la Legislatura porteña.

El Código de Planeamiento Urbano dedica la sección 10 a la protección del patrimonio, incentivos y catalogación.

Otro mecanismo poco difundido que existe en la Ciudad de Buenos Aires es la Ley de Mecenazgo (Ley 2264/2006) que si bien es fundamentalmente un régimen de promoción cultural, tiene un capítulo específico dedicado a la promoción del patrimonio arquitectónico. Esta ley no ha sido suficientemente difundida. Los propietarios de inmuebles catalogados no saben que existe, y tampoco saben que existen los contribuyentes que pueden aportar fondos.

Los mecanismos de compensación para el patrimonio existen en la legislación vigente, pero en la práctica, son muy difíciles de aplicar.

El deterioro y la destrucción del patrimonio cada vez es mayor, no hay conciencia de que el daño al patrimonio histórico es un daño ecológico, y esto en parte se debe a lo siguiente:

- El Código de Planeamiento Urbano vigente alienta la construcción y deja en un segundo plano la protección del patrimonio.
- Los modelos de gestión para la preservación son muy difíciles de implementar para el propietario del inmueble ya que pasan por procesos burocráticos.
- La falta de control efectivo de la parte de la autoridad de aplicación.
- La falta de estímulos económicos, financieros y técnicos que permitan a los propietarios realizar un adecuado mantenimiento.

- La vitalidad de determinadas áreas y su elevado valor inmobiliario son un incentivo para los desarrolladores.
- El desconocimiento de la sociedad y de los funcionarios respecto de la importancia del patrimonio y su conservación.
- La presión de inversores privados con capacidad para obtener excepciones y modificar normativas.
- La decadencia y el deterioro físico en las propiedades públicas y privadas.
- La ausencia de terrenos vacantes, que “justifica” demoliciones e intervenciones inadecuadas.
- La escasez de mano de obra calificada y de centros de capacitación técnica y profesional.

La Ciudad tiene conflictos para preservar su patrimonio, pero una gran fortaleza es que cada vez hay mayor conciencia y una activa participación de las organizaciones no gubernamentales en defensa del patrimonio que aspiran a conservar la singularidad de los barrios y de la Ciudad, evitando la sustitución de edificios de calidad patrimonial por otros de baja calidad, construidos con recursos limitados y tecnología industrializada.

Muchas veces, es el propio Estado el que preserva y conserva los inmuebles, pero el inconveniente se presenta cuando los particulares deben hacerlo, ya que están sujetos a restricciones en su capacidad de disponer de bienes, por lo cual hay que ayudarlos, pero en la práctica esto no funciona. De hecho, la Ley Nacional 12.665 dice expresamente que los Monumentos Históricos Nacionales están exentos de impuestos y tasas. Por otra parte, hay algunos legisladores que en la Legislatura han comprometido su trabajo en la sanción de estas leyes en acciones positivas; y jueces que resuelven amparos, pero hay un sistema jurídico que no funciona.

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, hay algunos mecanismos que sí funcionan, y otros que están en la legislación, pero no se han reglamentado nunca, a pesar de que ya tienen más de una década de vigencia, como los mecanismos que están presentes en el Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad (Ley 449, texto consolidado 29/2/2016): Fondo de Estímulo para la Recuperación de Edificios Catalogados que nunca se reglamentó; premios estímulo a la rehabilitación de edificios en APH que tampoco está reglamentado; desgravaciones impositivas de ABL y de Derechos de Delineación y Construcción que están

relacionadas al nivel de protección del inmueble, pero el mecanismo es complejo y no está muy difundido; exención del revalúo; donaciones; préstamos; subvenciones; y transferencia de la Capacidad Constructiva (CCT) que es la diferencia entre la capacidad constructiva permitida en la parcela en la cual se encuentra el inmueble protegido y la superficie construida existente en el momento de la catalogación.

En este último caso, el procedimiento no ha sido reglamentado, y solo se aplicó en una oportunidad (Ley 2398) mediante la suscripción de un Convenio Urbanístico que requiere la firma del Jefe de Gobierno y una ratificación legislativa. La transferencia de la capacidad constructiva plantea la posibilidad de que estos metros no construidos en esa parcela puedan ser transferidos a otras zonas de la Ciudad.

Como se puede observar, la normativa vigente en la ciudad tiene muchos conflictos para preservar su patrimonio, pero existe una oportunidad en la formulación del nuevo código urbanístico que, hoy en día, se encuentra en desarrollo y que tiene una sección destinada a la protección patrimonial en donde se pueden plantear herramientas de incentivos que sean de fácil aplicación y un catálogo completo y definitivo de bienes patrimoniales.

Algunas cuestiones para plantear en la legislación y en la implementación de los mecanismos, es que sean automáticos, que se los difunda y que sean aplicables a todos aquellos inmuebles que tengan algún tipo de restricción por estar dentro de una APH o por estar individualmente catalogados.

La rehabilitación y conservación de las áreas mejora la calidad habitacional de una población y genera también demanda de mano de obra especializada fomentando el desarrollo de capacitaciones en la formación de artes y oficios para la conservación.

## CAPTACIÓN DE PLUSVALÍAS

Dentro de los instrumentos del urbanismo, la captación del plusvalor que obtiene un privado por el incremento de valor de su propiedad ha tenido un intenso debate con diferentes posturas en cuanto a su forma de aplicación, incluso si era pertinente implementarlo en nuestra ciudad con cambios y transformaciones constantes, pero a su vez desequilibrada, con exclusión socio-territorial y fragmentada.

Este desequilibrio, que tiene su impronta fundamentalmente en la falta de infraestructura y equipamiento, puede ser el objetivo primordial a la hora de pensar en utilizar esta herramienta con el fin de lograr el acceso justo y equitativo de los bienes públicos y al suelo urbano, favoreciendo la inclusión social como lo plantean las siguientes leyes: Ley 449/2000 y Ley 2930/2008, Código de Planeamiento Urbano y Plan Urbano Ambiental respectivamente.

Es parte de una serie de instrumentos de gestión del territorio y manejo del suelo urbano con el fin de combatir la especulación inmobiliaria en la ciudad, nombrado en el Plan Urbano Ambiental, en el Capítulo III: Instrumentos de Gestión, Artículo 23, Instrumentos Económicos.

Se enmarca dentro de las competencias de los gobiernos locales, tanto en materia tributaria como de planeamiento urbano con el objetivo puesto en el desarrollo equitativo de la ciudad.

Para entender su aplicación, debemos poder separar el derecho de propiedad del derecho de construcción, con la posibilidad de venta o transferencia del derecho de construcción de un terreno a otro.

Cabe destacar la naturaleza distinta entre el suelo y el capital invertido en él, tales como las construcciones y la infraestructura. Desde el punto de vista económico, el suelo es inamovible y acumula valor por las acciones creadas, colectiva e individualmente.

Como mecanismo tributario, le permite al Estado recuperar la totalidad o un porcentaje del incremento del valor que experimenta un suelo privado a partir de una inversión pública que se ha hecho en un suelo cercano al estudiado. En otras palabras, es un gravamen especial para captar parte del plusvalor de una propiedad o terreno, adquirido por causas exógenas al terreno o propietario. La diferencia de valor, renta diferencial, que provocan las externalidades positivas debe ser redistribuida y capturada no solo por el privado, sino que debe ser recuperada y redistribuida por el gobierno local, para invertirse en proyectos y programas públicos en otro sector de la ciudad, en beneficio del conjunto de la sociedad, lo que le permitiría al Estado ser equitativo en los bienes y servicios que ofrece.

Pensando en la integración territorial, sería una manera de beneficiar a zonas degradadas, que aún no han sido privilegiadas con la inversión del mercado, ya que el Estado puede incrementar

su financiamiento de forma genuina y, en consecuencia, la capacidad de realización de obras públicas: infraestructura, equipamiento, espacios verdes, saneamiento y vivienda.

Existen varios ejemplos de ciudades del mundo en las que se aplica este instrumento de captación. Esto ocurre en los Estados Unidos por medio de los TIF (Tax Increment Financing), o en Latinoamérica, en países como Colombia y Brasil, que se destacan entre el resto por medio de su Estatuto de las Ciudades (Brasil, 2001) o Colombia, en las ciudades pioneras de Bogotá o de Medellín.

Para comprender su forma de implementación, hay que diferenciar claramente el valor del suelo del valor de la construcción que se apoya sobre él.

El valor del suelo se relaciona con la especulación y con acciones que no tienen que ver con el propietario, principalmente del sector público, y el valor de la construcción con acciones directamente relacionadas al propietario. El aumento del valor del suelo no recuperado por el Estado se convierte en una ganancia indebida, o también llamado *enriquecimiento sin causa*.

Es diferente a la contribución por mejoras, herramienta de mayor difusión y más antigua de captación del plusvalor entre los países latinoamericanos, relacionada al desarrollo de las inversiones en infraestructura, la cual obliga a todo propietario de un inmueble que ha sido beneficiado por obras públicas a pagar las contribuciones que se establezcan por el costo de la obra y no por el plusvalor que se haya originado sobre el inmueble.

La captación de plusvalor corresponde aplicarlo en casos como cambios de normativas (modificación o dotación de indicadores urbanísticos que aumenten los niveles de edificabilidad del inmueble afectado), obras públicas de infraestructura urbana, equipamiento comunitario y prestaciones de servicios que impliquen valorización inmobiliaria.

Una forma de obtención del incremento de valor puede ser cobrando un impuesto o mediante una normativa.

Se calcula sobre una base imponible de acuerdo con una fórmula de cálculo que compara el valor del terreno o inmueble antes de otorgar el beneficio (se calcula aproximadamente un año) y después de la concesión de estos derechos. El cobro debe realizarse en el momento de la venta del inmueble o de la utilización de los indicadores urbanísticos que lo favorecieron.

El porcentaje que puede ser captado en la Argentina, de acuerdo con el límite fijado por la

doctrina judicial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, es del 33 % del valor total del bien, a los fines de que el tributo no se considere confiscatorio.

El caso colombiano por medio de la ley de Desarrollo Territorial, de 1997, plantea que las acciones públicas que mejoran los usos del suelo urbano, le otorgan al Estado el derecho de participar en los incrementos de valor del suelo resultante, tanto para acciones físicas como las obras de infraestructura, como para acciones administrativas de cambio de la capacidad constructiva o modificación de las condiciones de uso. La captación por parte del Estado de esas plusvalías oscila en alícuotas que van entre un 30 y un 50 % de la base imponible.

En la Ciudad de Buenos Aires, tiene vigencia como instrumento de captación de plusvalía por inversiones públicas la Ley 23.514/1987 que constituyó el "Fondo Permanente para la ampliación de la Red de Subterráneos". Dicho Fondo se integra con: a) contribución de mejoras por el 20 % de la tasa ABL a cargo de los propietarios de los inmuebles comprendidos dentro de los 400 metros de cada boca de estación de las líneas que se habiliten; b) incremento del 5 % del monto que en concepto de contribución territorial recauda en toda la ciudad y c) incremento del 10 % del monto en concepto de patentes sobre vehículos en general. Su utilización directa o como apalancamiento para préstamos a largo plazo es muy limitada.

En el Plan Estratégico 2016, el Eje Ciudad equitativa e inclusiva, Lineamiento estratégico 7: Captación de plusvalías urbanas tendientes a eliminar las desigualdades estructurales de la ciudad, planteaba dos acciones relacionadas con la idea de mover el tablero y cambiar la postura para que finalmente se trabaje en pos de implementar la herramienta.

Acción A: Promover marcos jurídicos para impulsar la recuperación de plusvalías urbanas y la acción B: Articular instrumentos urbanísticos, fiscales y económicos que permitan realizar una distribución equitativa de la riqueza a través de inversiones de calidad, tanto para proyectos que dinamicen sectores urbanos degradados como espacios públicos que no generen procesos de expulsión de población local.

Al día de hoy, en la Legislatura Porteña, no ha sido aprobado ningún proyecto de ley en referencia a la captación de plusvalías urbanas.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y USOS DEL SUELO

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none"><li>• Rica historia en materia de ordenamiento territorial.</li><li>• Uso del suelo ordenado (Código de Planeamiento).</li><li>• Mixtura de usos.</li><li>• Ley 2930, Plan Urbano Ambiental.</li><li>• Rico patrimonio existente edilicio, natural y cultural.</li><li>• Normativa de protección - Sección 10 del Código de Planeamiento.</li><li>• Áreas de Protección Histórica (APH).</li><li>• Líneas de créditos del Banco Ciudad para San Telmo y Monserrat.</li><li>• OSC en defensa del patrimonio.</li><li>• Formación en artes y oficios para la conservación.</li><li>• Captación de plusvalías está en la agenda del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo.</li><li>• Amplio debate académico sobre el tema captación de plusvalías.</li><li>• Incorporación del texto de la Ley de "transferencia de capacidad constructiva" (TCC) a las propiedades catalogadas dentro del código</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Código Urbanístico.</li><li>• Espacio público como eje de planificación.</li><li>• Plan BA verde (incremento de los m<sup>2</sup> de espacios verdes por habitante en: III Nuevos Espacios Verdes, IV Conectores ambientales, V Terrazas Verdes y VI Arbolado de Alineación).</li><li>• Patrimonio como foco de atracción turística.</li><li>• Mayor conciencia y participación de la población en defensa del patrimonio.</li><li>• Diversos Proyectos de ley sobre captación de plusvalías.</li></ul>
DEBILIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"><li>• Falta de actualización del PUA de acuerdo con la ley.</li><li>• Cambio de códigos y reglamentaciones sucesivas que generan incertidumbre y arbitrariedad.</li><li>• Prevalece el interés inmobiliario al patrimonial.</li><li>• Falta de Inventario de bienes patrimoniales completo y definitivo.</li><li>• Falta reglamentación del Fondo Estímulo para la Recuperación de Edificios Catalogados (FEREC). (PUA, art. 11: Patrimonio Urbano, art. 22, Instrumentos de promoción).</li><li>• Desconocimiento de la sociedad y de los funcionarios respecto a la importancia del patrimonio y su conservación.</li><li>• Demoliciones clandestinas para obviar la restricción patrimonial.</li><li>• Falta de control efectivo de parte de la autoridad de aplicación.</li><li>• Falta de sanciones a profesionales y funcionarios transgresores.</li><li>• La Ley 3056/2009 no fue prorrogada. La prohibición de demoler inmuebles anteriores a 1941, expiró en el 2010 y solo se mantiene por fallo judicial.</li><li>• Falta de participación de OSC en el CAAP.</li><li>• Decadencia y deterioro físico de las propiedades públicas y privadas.</li><li>• Escasez de mano de obra calificada y de centros de capacitación técnica y profesional.</li><li>• Debilidad de la Dirección General de Casco Histórico. Escasos recursos operativos, físicos y humanos.</li><li>• Insuficientes líneas de crédito del Banco Ciudad para la conservación y mantenimiento de edificios catalogados.</li><li>• No hay ley de Captación de Plusvalías.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Proyecto de Código Urbanístico que mantiene Convenios Urbanísticos y Englobamiento de parcelas que quedan al arbitrio del ejecutivo.</li><li>• Pérdida de terrenos absorbentes y de espacios públicos por desarrollos inmobiliarios.</li><li>• Falta de coordinación de áreas de gobierno.</li><li>• Elevado valor del suelo.</li><li>• Presión de inversores privados para obtener menores restricciones y excepciones a la normativa.</li><li>• Especulación y presión inmobiliaria.</li></ul>



# AMBIENTE

## CALIDAD AMBIENTAL

En la Constitución Nacional, Artículo 41, se afirma lo siguiente: "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. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la Ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambiental".

Además, en el Plan Estratégico 2008-2012 de la Agencia de Protección Ambiental (APrA), se señala que "En los próximos treinta años, la mayor parte de la población mundial aumentará en las ciudades del tercer mundo. El crecimiento rápido, la falta de planeamiento y los patrones no sostenibles de desarrollo urbano están haciendo de las ciudades en desarrollo puntos focales de problemas ambientales y riesgos para la salud. A medida que las poblaciones crecen, la calidad del ambiente urbano comienza a cobrar un rol cada vez más importante en la salud pública, especialmente con respecto a temas como el manejo y disposición de los residuos sólidos urbanos (RSU), el suministro de agua potable, la prevención de lesiones y la relación entre pobreza, ambiente y salud".

La Ciudad de Buenos Aires cuenta con una localización que favorece la rápida dispersión de los contaminantes, está ubicada en una gran planicie que beneficia la circulación de los vientos. Esto no significa que los valores de la contaminación del aire no sean elevados.

En el 2015, el CoPE, presentó el Proyecto de Ley de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) el cual no fue aprobado. El objetivo de este proyecto

es garantizar que las Políticas, Planes y Programas (PPP) que se implementen en la Ciudad pasen por un proceso de evaluación de las consecuencias o impactos ambientales que se pueden generar desde las decisiones estratégicas del sector gubernamental, considerando las variables de orden económicas, sociales e institucionales que los afecten. Este proyecto es un referente a tener en cuenta para superar el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) que hoy en día se ve desbordado por los grandes proyectos urbanos.

El Proyecto de Ley menciona lo siguiente:

*El Artículo 26 de la constitución de la Ciudad reconoce que el ambiente es "un patrimonio común" y que "toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente sano", y por lo mismo existe "el deber de preservarlo y defenderlo en provecho de las generaciones presentes y futuras". Asimismo, consagra el derecho a toda persona, a su solo pedido, a recibir libremente información sobre el impacto que causan o pueden causar sobre el ambiente actividades públicas o privadas.*

La Ciudad cuenta con la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) como herramienta para evaluar los impactos ambientales de las intervenciones. Si bien la EIA ha demostrado ser un instrumento válido de aplicación a sus fines específicos y probadamente efectivo, la experiencia indica que dicho instituto tiene limitaciones justificadas en su origen y propósito de evaluar un efecto puntual y en ese sentido no alcanza a medir el verdadero impacto de las actividades económicas ya que la misma no estudia los impactos ambientales indirectos que son susceptibles de potenciarse en el tiempo o interrelacionarse entre sí provocando un efecto sinérgico.

Por esta razón muchos países de cierto desarrollo o desarrollados, han decidido abandonar o

superar y complementar el mecanismo de EIA para pasar a un dispositivo más complejo, superior y estratégico por los cuales se efectúan controles ambientales en los escenarios urbanos: la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)

La EAE es un proceso sistémico de evaluación al proceso de evaluación de las consecuencias o impactos ambientales en la formulación de las decisiones estratégicas por parte del sector gubernamental, es decir, en todas las decisiones que se adopten previamente a la instancia de los proyectos específicos, tales como las iniciativas, políticas, planes y programas, en consideración con las variables de orden económicas, sociales e institucionales que los afecten. (CoPE, 2015)

Emisiones de CO<sub>2</sub>

El efecto invernadero es un fenómeno atmosférico natural que permite mantener una temperatura adecuada en el planeta para el desarrollo de la vida. Para que este efecto se produzca, son necesarios los Gases de Efecto Invernadero (GEI), pero en proporciones adecuadas. El crecimiento desproporcionado de estos gases (dióxido de carbono y metano, entre otros) produce lo que se conoce como calentamiento global. Las emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub> siendo su formula química), suelen tener dos tipos de origen: natural y antrópico (causadas por las actividades del hombre).

Las emisiones de origen antrópico se distinguen en tres categorías según se observa en el cuadro 14 (*Global Protocol for Community - Scale Greenhouse Gas Emission Inventories* (GPC)).

La cantidad de CO<sub>2</sub> en la atmósfera se ha cuadruplicado entre 1960 y 2000. Datos del Informe

del Estado del Ambiente 2016 muestran que la participación de la Argentina en las emisiones globales es de 0,7 %. Las emisiones de gases de efecto invernadero en 1990-2014 tuvieron un aumento promedio anual de 0,9 %. Los principales sectores que contribuyen a las emisiones son: el agro y deforestación (44 %), la energía (27 %), el transporte (13 %), la industria (12 %) y los residuos (4 %).

Las emisiones totales de la Ciudad en 2014 ascendieron a 12.928.646 tCO<sub>2</sub>eq. Más de la mitad de esas emisiones son de alcance 1, debidas en un 99 % a la combustión de combustibles fósiles para energía estacionaria y transporte. Sólo un 1 % se deben a las emisiones provocadas por los tratamientos de efluentes de las industrias dentro de CABA. El alcance 2 por su parte, está representado por las emisiones asociadas al consumo de electricidad para fuentes estacionarias como móviles, las cuales alcanzan al 32 % de las emisiones de CABA. El 13 % restante, refiere a emisiones de Alcance 3 provocadas por los tratamientos de residuos sólidos urbanos y aguas residuales tratadas fuera de la ciudad. (APrA, 2015)

Las emisiones totales provenientes de la energía estacionaria en 2014 alcanzaron las 7.481.617 tCO<sub>2</sub>eq. Estas emisiones provienen de la combustión de combustibles y del consumo de electricidad de la red (alcance 2) en edificios: 1) residenciales, 2) comerciales e institucionales; y 3) industrias manufactureras y construcción. Asimismo, se incluyen las fugas de los sistemas de distribución de gas natural dentro de la Ciudad.

Las emisiones totales del sector transporte ascendieron a 3.654.888 tCO<sub>2</sub>eq en 2014. El 97 % de estas emisiones corresponden al transporte

ALCANCE 1	ALCANCE 2	ALCANCE 3
<ul style="list-style-type: none"><li>• Transporte público y privado dentro de los límites administrativos</li><li>• Procesos y producción industriales</li><li>• Gestión de residuos y saneamiento dentro de los límites administrativos</li><li>• Combustión de fuentes fijas</li><li>• Agricultura, silvicultura y otros usos del suelo</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Red de distribución de energía</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gestión de residuos y saneamiento a fuera de los límites</li><li>• Transporte a fuera de los límites administrativos y transfronterizo</li><li>• Transmisión y distribución de energía</li><li>• Otras emisiones indirectas</li></ul>

Cuadro 14. Emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), metano (CH<sub>4</sub>) y óxido nitroso (N<sub>2</sub>O) en función de los alcances y sectores. Fuente: elaboración propia sobre la base de GPC, 2017.





Gráfico 4. Distribución por sector de las emisiones de CO<sub>2</sub> de la Ciudad de Buenos Aires en el 2014. Fuente: Elaboración propia sobre la base de APrA 2015.

carretero, mientras que el 3 % restante se debe al traslado de trenes y subtes.

Las emisiones totales de este sector fueron de 1.792.141 tCO<sub>2</sub>eq en 2014. Las emisiones de los residuos sólidos representan el 92 % de ellas, y el 8 % restante corresponde a emisiones de las aguas residuales. A su vez, dentro de las emisiones de los residuos sólidos, encontramos que el 99 % se debe a emisiones generadas en relleno sanitario. Mientras que el 1 % restante se produce en la planta de Tratamiento Mecánico Biológico de CEAMSE.

En cuanto a la evolución de las emisiones totales de GEI durante el período 2000-2014, en el gráfico 5 se observa un incremento del 17 %. No obstante, en los últimos 10 años (2005-2014), el aumento fue de un 13 %. Por otra parte, tomando en consideración que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires comenzó a implementar medidas de mitigación de emisiones de GEI, plasmadas en el primer Plan de Acción contra el Cambio Climático

en 2009, resulta relevante comparar el nivel de emisiones actuales con aquellas ocurridas en el año previo al inicio del Plan, es decir el año 2008. Al tomar este año como referencia, se aprecia que las emisiones de 2014 se incrementaron tan solo un 1,5 % respecto de 2008 (APrA, 2014).

### Aire

Hoy la contaminación atmosférica es el principal riesgo ambiental para la salud de las personas. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), la mitad de la población mundial convive con una contaminación del aire 2,5 veces mayor que los niveles recomendados.

El crecimiento del parque automotor es uno de los principales causantes de este tipo de contaminación. En la Ciudad, cada día ingresan aproximadamente 1,5 millones de autos, y el tránsito automotor en los ingresos a la Ciudad creció

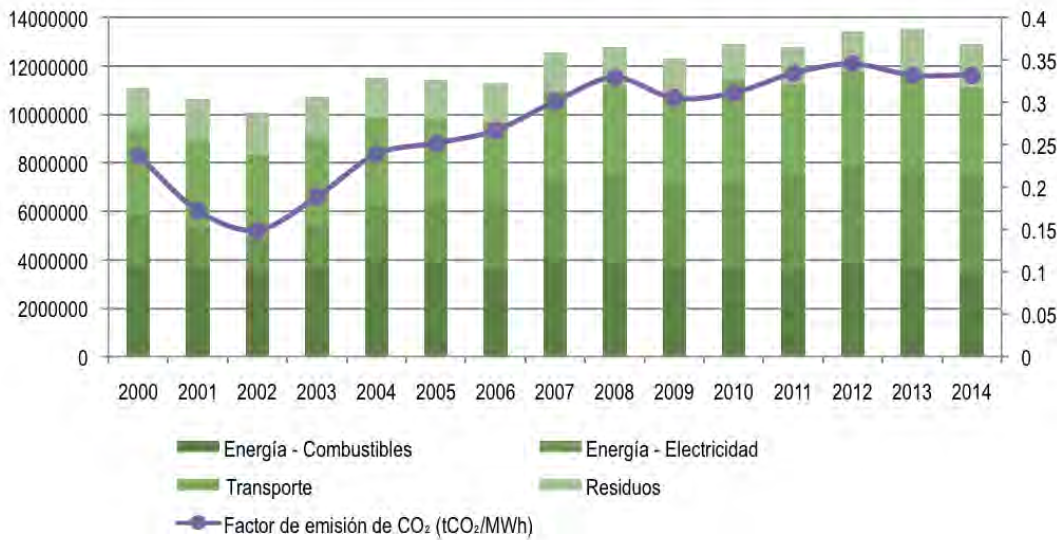


Gráfico 5. Emisiones de CO<sub>2</sub>Eq (en toneladas) por sector. Año 2000-2014 Fuente: Elaboración propia sobre la base APrA 2014.

cerca el 80 % en la última década. Además, el transporte colectivo motorizado, conocido como “colectivo”, es el medio de transporte más utilizado, con un uso muy superior al de otros medios de transporte con menores niveles de contaminación, como el tren y el subterráneo.

Un estudio realizado por la OMS, en 2012, reveló que la cantidad de partículas contaminantes del aire de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires supera los parámetros aceptados.

Las partículas contaminantes PM 2,5 son las partículas más pequeñas y finas y, por esta razón las más riesgosas, puesto que penetran directamente en los pulmones al ser inhaladas y pueden provocar la muerte por causa de infartos y ataques cerebrales. Según un relevamiento en la Ciudad, el promedio anual del 2012 fue de 16 microgramos por metro cubico, mientras la OMS recomienda no superar los 10 microgramos por metro cubico.

También se observaron valores elevados en las partículas de tipo PM10. En el mismo período, registraron valores de 30 mg/m3 cuando según la OMS dichas partículas no deben superar los 20 mg/m3.

Los principales factores de la contaminación del aire en la Ciudad son:

- Uso masivo y bajo aprovechamiento del automóvil particular.
- Déficit cualitativo y cuantitativo en el transporte público de pasajeros.
- Falta de adecuación tecnológica para el uso de combustibles menos contaminantes y dispositivos de reducción de la contaminación.
- Escaso mantenimiento del parque automotor de vehículos.
- Congestión vehicular.
- Desactualización de la normativa vigente y falta de adecuación de los estándares de emisión de gases.

- Deficiencia de sistemas de control de funcionamiento vehicular.
- Falta de programas de educación ambiental y concientización sobre las implicancias de la contaminación del aire sobre la salud. (APRA)

Todos estos impactan directamente en la calidad del aire que respiramos diariamente. Si bien los niveles de contaminación en la Ciudad no alcanzan aún los niveles de otras urbes latinoamericanas, como el Distrito Federal de México o Santiago de Chile, los registros son altos.

La Ciudad cuenta, desde el año 2004, con la Ley 1356 de Calidad Atmosférica, que regula el recurso del aire y la preservación y control de la contaminación del aire de manera de orientar las políticas y planificación urbana en salud y la ejecución de acciones correctivas o de mitigación, entre otras. Dicha Ley exige implementar un Programa de Monitoreo continuo y sistemático de contaminantes atmosféricos y variables meteorológicas que permita conocer la variación de la concentración o del nivel, en el tiempo, para las zonas de la Ciudad que se determinen. Pero, a pesar de la existencia de esta normativa, la escasez de las estaciones de monitoreo (solo tres: La Boca, Parque Centenario y Avenida Córdoba) arrojan un promedio general de la calidad de aire que es difícil de generalizar en la totalidad de la Ciudad. Por otra parte, la deficiencia en el control sobre las fuentes móviles y fijas hace que existen grandes falencias para controlar este tipo de contaminación.

Ruido

El nivel de ruido está relacionado con el desarrollo y crecimiento de las ciudades. Este tipo de contaminación atenta contra la calidad de vida y es la segunda

Cuadro 15. Efectos de la contaminación acústica en la población. Fuente: APRA según indicadores de la OMS.

PRINCIPALES EFECTOS DE LA CONTAMINACIÓN	NIVEL DE RUIDO (DB)
Interferencia con la comunicación	35 dB
Molestia	55 dB
Efectos sobre el comportamiento social	80 dB
Pérdida de audición	85 dB
Problemas cardiovasculares y psicofisiológicos	85 dB
Reducción del rendimiento	85 dB

fuelle de contaminación que más afecta a las personas, después de la contaminación atmosférica.

La contaminación acústica tiene importantes consecuencias para la salud humana, tal como el estrés, la depresión, la fatiga y las alteraciones de sueño, la reducción de la capacidad cognitiva y el riesgo potencial de enfermedades cardíacas y respiratorias. Es generada principalmente por el tránsito automotor, ferroviario y aéreo, la construcción y las obras públicas, el vecindario, los comercios, los eventos deportivos y culturales, entre otros. Entre las causas más importantes, está el transporte público. Con 80 y 85 decibeles, el subte y los colectivos se encuentran en la categoría de “ruidos muy molestos”, por encima de los 70 dB recomendados para el oído humano.

Según la OMS, Buenos Aires ocupa el octavo lugar en el *ranking* de ciudades más ruidosas del mundo y es la más ruidosa de América Latina.

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 (Cuadro 15).

El cuadro 16 muestra que el punto de la Ciudad donde se registran los niveles de ruido más altos durante el día es la intersección de las Avenidas Corrientes y 9 de Julio con 76,18 dB, encima de los niveles establecidos por la Ley 1540 para zonas transitadas diurnas (70 dB). A la noche, la más ruidosa es la esquina del Congreso Nacional con 69,67dB, casi 10 dB más que lo requerido legalmente para horarios nocturnos. El promedio de ruidos en Buenos Aires es alto, y oscila entre

68 y 76 decibeles en horario diurno, y 60 y 69 en horario nocturno.

La Agencia de Protección Ambiental avanza en la preparación de un mapa de ruido de la Ciudad de Buenos Aires que permitirá conocer los niveles a los que se expone la población y corregir, en caso de ser necesario, las causas que lo provocan.

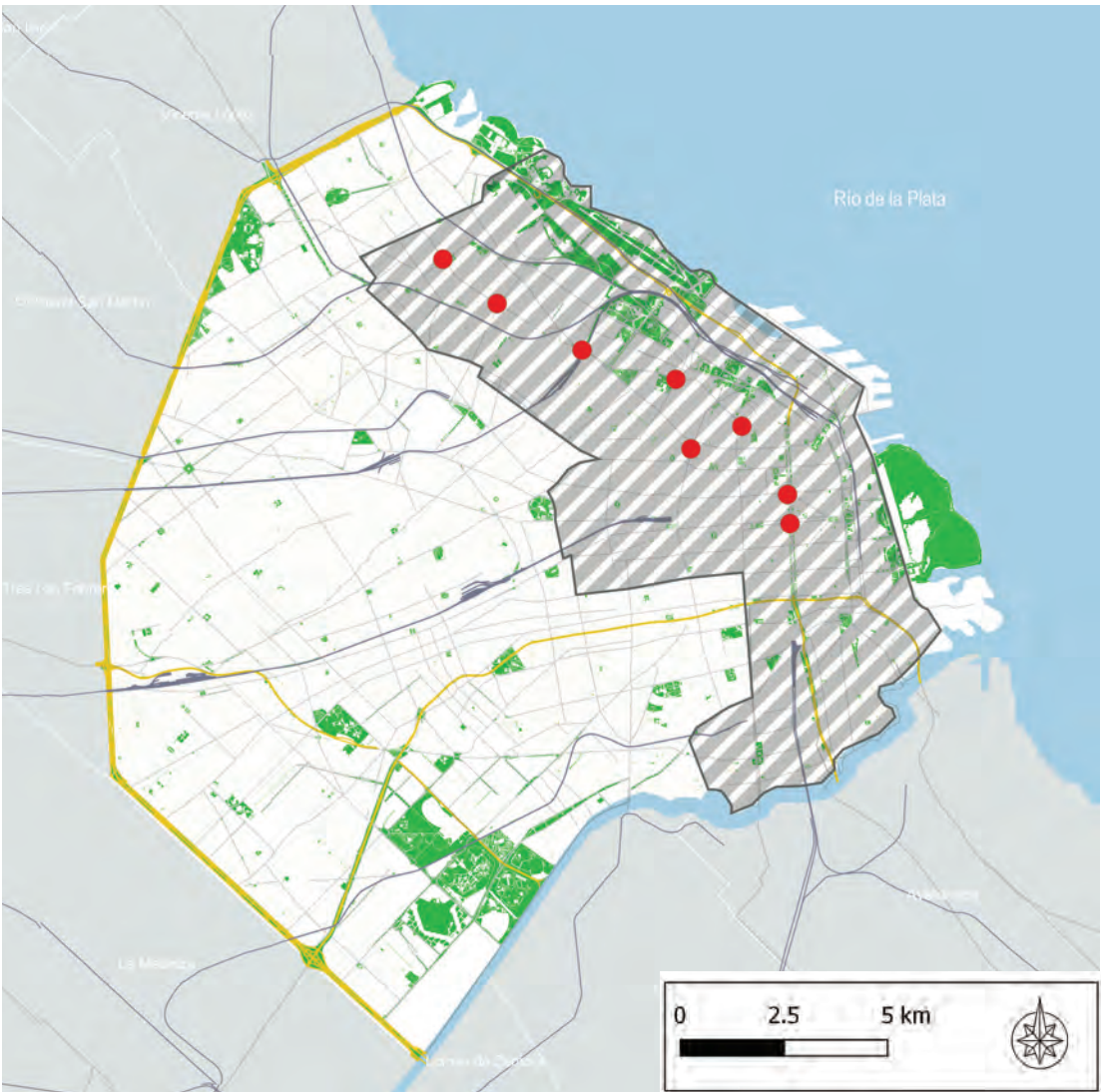
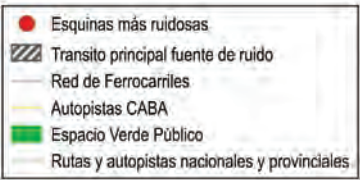
Actualmente, la Ciudad cuenta con 18 puntos fijos destinados a realizar mediciones de ruidos diurnos y nocturnos. La información obtenida hasta el momento permitió concluir que en el 86 % de las estaciones de medición se supera el valor diurno de 70 dB, mientras que en el 50 % se supera el valor diurno de los 75 dB. En el caso de la noche, los valores superan en el 86 % de los casos a los 65 dB, mientras que en el 57 % de los casos están por encima de los 70 dB (APRA).

La Ciudad cuenta con la Ley 1540/2005 y el Decreto N°24/2005 GCBA de Control de la Contaminación Acústica, reglamentada por el Decreto 740/2007, cuyo objeto es prevenir, controlar y corregir la contaminación acústica que afecta tanto a la salud de las personas como al ambiente, protegiéndolos contra ruidos y vibraciones provenientes de fuentes fijas y móviles, así como regular las actuaciones específicas en materia de ruido y vibraciones en el ámbito de competencia de la Ciudad de Buenos Aires.

De este modo, toda actividad pública o privada y en general, cualquier emisor acústico sujeto a control por parte del Gobierno de la Ciudad que origine contaminación por ruidos y vibraciones que afecten a la población o al ambiente y esté emplazado o se ejerza en el territorio de la Ciudad, se encuentra alcanzado por esta ley y su reglamentación.

UBICACIÓN	MEDICIÓN DIURNA (DB)	MEDICIÓN NOCTURNA (DB)
9 de Julio y Corrientes	76,18	68,97
Cabildo y Juramento	69,4	67,7
Rivadavia y Callao (Congreso)	67,13	69,67
Aeroparque J. Newbery	69,45	60,84
Av Pedro de Mendoza y Almte. Brown (La Boca)	69,61	-
Puente Nicolás Avellaneda	68,14	-

Cuadro 16. Monitoreo en CABA. Año 2011/2013 Fuente: Elaboración propia sobre base del marco convenio del Consejo Económico y Social de la Ciudad con la Universidad de Palermo (UP).



Mapa 17. Esquinas más ruidosas. Año 2005. Fuente: Elaboración propia sobre la base de APRA IGN (2015), Ministerio del Interior (2015) y Ministerio de Modernización (GCBA) - Unidad de Sistemas de Información Geográfica (2016).

Agua

El agua es un recurso renovable, que se recicla naturalmente mediante el ciclo hidrológico y así proporciona un abastecimiento continuo (APrA). Sin embargo, con el crecimiento de las urbes, sumado a la industrialización y la intensificación de la agricultura, la demanda de agua ha aumentado considerablemente. Los recursos de agua dulce son escasos, vitales y finitos.

En la Ciudad, la principal fuente utilizada para generar agua potable proviene del Río de La Plata y, en menor proporción, desde el acuífero Puelche (un río subterráneo). El agua captada del Río del Plata es potabilizada por la empresa AySA.

Las aguas subterráneas, en especial el Puelche, un gran acuífero con contaminación puntual, constituyen una importante reserva alternativa para la provisión de agua de la Ciudad y en la actualidad no se explota. Por ello, cuando se practican excavaciones por debajo de la superficie freática, para la construcción de edificios o túneles subterráneos, es necesario deprimir la napa con bombas extractoras.

“El acuífero freático es el que en condiciones naturales se halla más cerca de la superficie, está en equilibrio con la presión atmosférica y se alimenta directa o indirectamente del agua de lluvia que se infiltra. Este acuífero se encuentra alojado en los Sedimentos Pampeanos y Pospampeanos. Por debajo de la capa freática, se encuentran



los Acuíferos Pampeanos y Puelches, que por tratarse de acuíferos multicapa de llanura, están hidráulicamente conectados". (Atlas Ambiental de Buenos Aires, 2010).

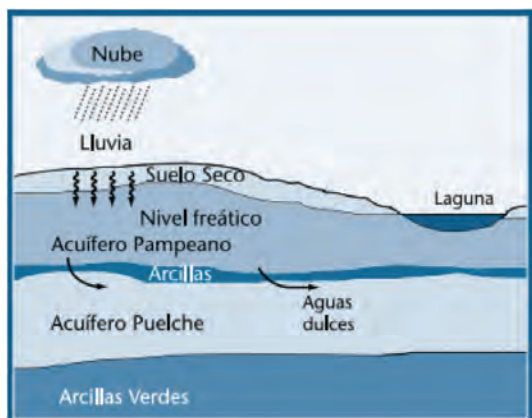


Figura 4. Esquema aguas subterráneas.  
Fuente: Fundación Ciudad. Folleto agua III.

La contaminación del Río de la Plata no es igual en todos los lugares, pero se sabe que es alta. La ribera porteña es receptora de los vertidos urbanos e industriales del área metropolitana que contaminan la franja costera del Río de la Plata, la franja urbana costera de la Ciudad y también es causante de efectos de inundaciones. La franja costera se encuentra altamente contaminada y no es apta para el contacto humano directo. Por esta razón, la Ciudad como principal receptora de los vertidos tiene mucho interés en el saneamiento de la cuenca alta. En la costa de la Ciudad, de norte a sur, descargan los arroyos entubados: Medrano, Vega, Maldonado, Radio Antiguo (pluviocloacal) y el río Riachuelo que aporta el mayor flujo de contaminantes, debido a las descargas cloacales e industriales en su cuenca.

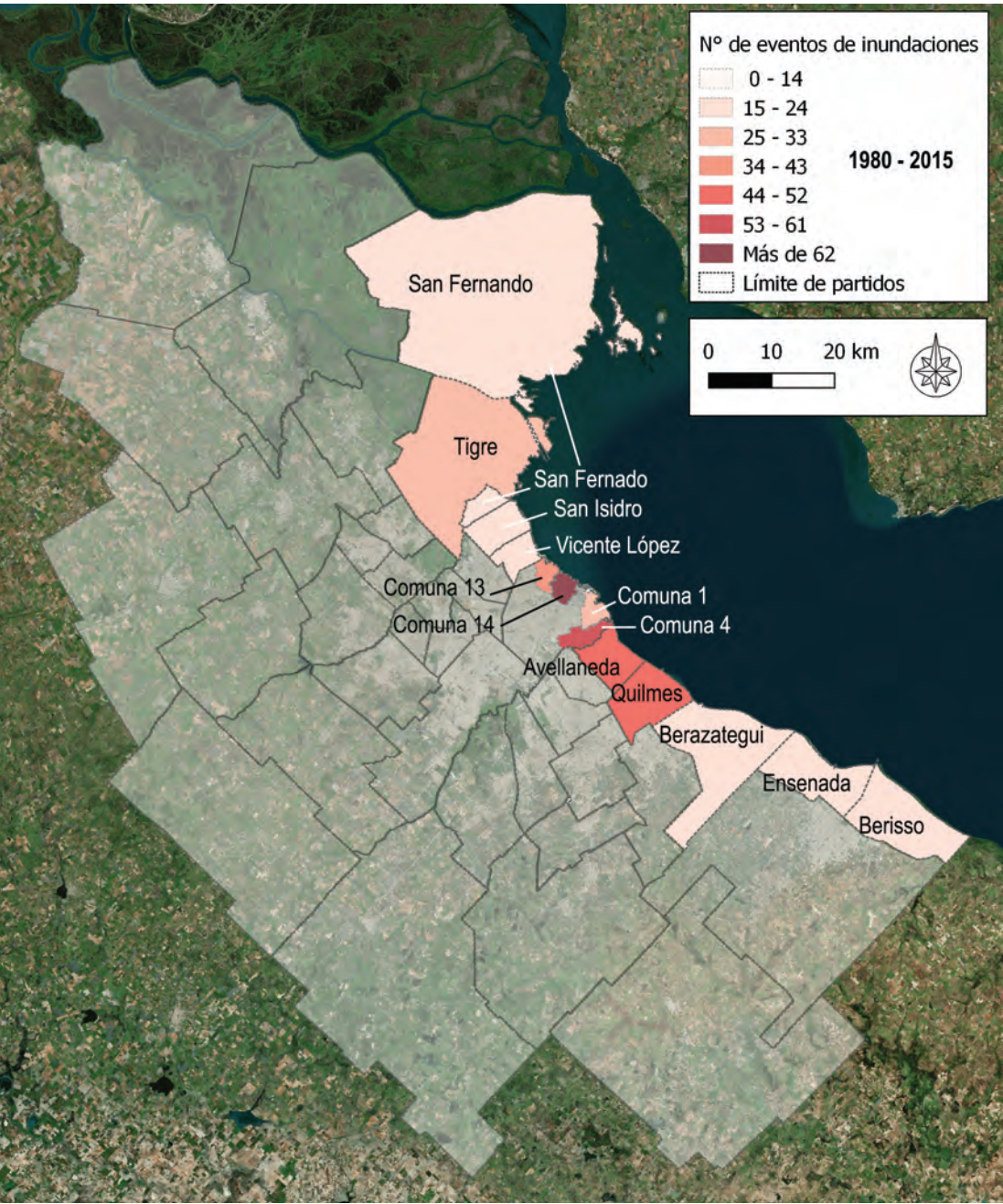
El mapa muestra las zonas contaminadas teniendo en consideración las siguientes situaciones:

- Zonas aledañas a la red hidrográfica que se encuentra contaminada y desemboca en el Río de la Plata.
- Zona de relleno ribereño del Río de la Plata correspondiente a toda la Ciudad de Buenos Aires y a los partidos bonaerenses costeros del norte y del sur.



Mapa 18. Zonas contaminadas. Año 2007. Fuente: Elaboración propia sobre la base del Atlas Ambiental de Buenos Aires.

Además, en la Cuenca Matanza-Riachuelo se registran con frecuencia inundaciones que producen pérdidas y daños en bienes y personas. "Los riesgos de inundaciones en todas las zonas urbanas se producen como consecuencia de las bajas cotas del terreno natural, la insuficiencia de desagües pluviales y la deficiente descarga de los conductos troncales, y de una urbanización no planificada que ocupó áreas de drenaje natural" (Fundación Ambiente y Recursos Naturales).



### Suelo

En la Ciudad, las grandes transformaciones territoriales a lo largo de su historia no estuvieron acompañadas por programas de manejo adecuado de los recursos ambientales. Las épocas de desarrollo industrial y también las de desaceleración estuvieron acompañadas de un crecimiento

urbano no planificado y, por lo tanto, dejando grandes pasivos ambientales en el territorio.

La contaminación del suelo y de aguas subterráneas causada por la actividad humana representa un problema ambiental y económico para todos los países, especialmente en los grandes centros urbanos y en áreas de uso intensivo de producción industrial o de explotación de recursos naturales.

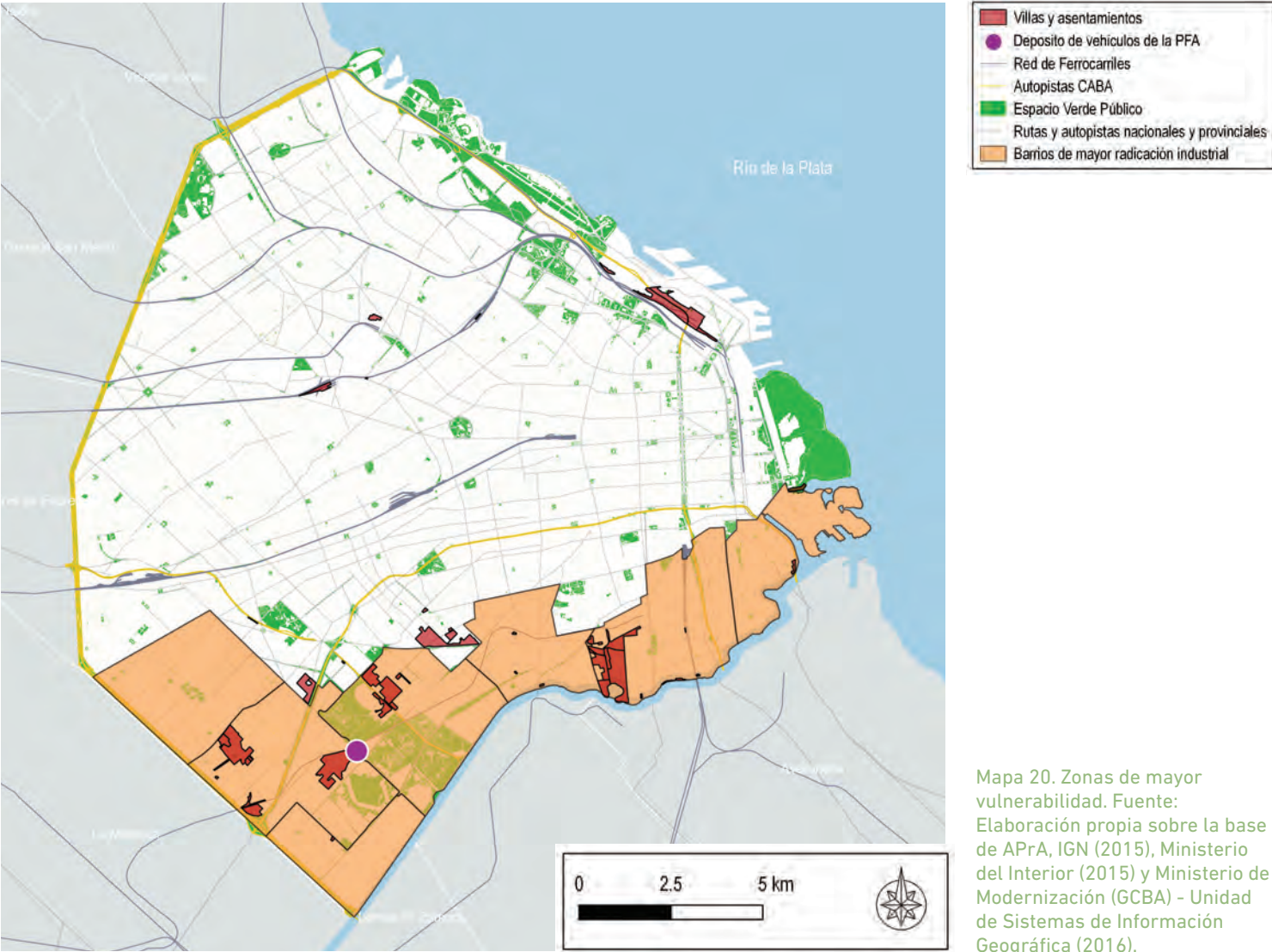


Las personas de menores recursos que, por lo general, habitan en villas y asentamientos precarios, suelen vivir en los lugares más contaminados y están más expuestas a altas contaminaciones, principalmente del suelo.

La Zona Sur de la Ciudad constituye una de las áreas más vulnerables. Los barrios de la Boca, Barracas, Nueva Pompeya, Villa Riachuelo, Villa Soldati, Villa Lugano y Mataderos albergaron, históricamente, los saladeros, el puerto, las barracas, las fábricas alimenticias, la industria de la impresión y edición, los productos metálicos, textiles, las maquinarias y los equipamientos, el transporte de cargas, los depósitos y la logística, así como los depósitos de residuos previos a la conformación de CEAMSE. A lo largo del tiempo,

esta zona, además de presentar una deficiente o nula planificación industrial, fue elegida para la construcción de viviendas sociales y contiene la mayor cantidad de asentamientos precarios. Su redefinición como sitio de desarrollo es uno de los objetivos buscados por el Gobierno para lograr el equilibrio territorial.

Sus habitantes tienen muchos problemas de salud, ya que esta zona en el pasado fue un vaciadero municipal de residuos y no se procedió a su saneamiento antes de que se asentaran y construyeran las actuales viviendas. La contaminación del suelo es muy elevada. Por ejemplo, la Villa 20 se construyó sobre un basural y próxima al ex-depósito de vehículos de la Policía Federal Argentina. Es considerado como un sitio con alto grado de



contaminación, debido a la acumulación de chatarra. En el 2005, a través de la Ley 1770, el Gobierno de la Ciudad estableció la urbanización de la Villa 20, destinado a viviendas y equipamiento comercial y la responsabilidad del saneamiento del suelo al Poder Ejecutivo antes el comienzo de las obras.

Uno de los principales desafíos que enfrenta la sociedad puede sintetizarse en la necesidad de compatibilizar la creciente demanda de una población en expansión con la mitigación de la degradación del ambiente y los recursos naturales. Debemos utilizar sin extinguir, producir sin contaminar y consumir de forma responsable.

En la Ciudad, se generan 6.000 toneladas diarias de residuos, pero lo que más preocupa es que aún no hay una solución integradora y sustentable para la disposición final. También existen basurales a cielo abierto donde se disponen los residuos sin control en el suelo y sin cuidados ambientales. En ellos, pueden encontrarse toda clase de residuos, inclusive peligrosos y patogénicos, que son arrojados sin ningún control ni tratamiento previo, con las consecuencias y riesgos que ello representa para la salud de la población, el cuidado del ambiente y la conservación del paisaje urbano. Entre los riesgos que presentan los basurales no sólo se encuentra la contaminación del suelo, sino también del aire y del agua (subterránea y superficial), la presencia de vectores transmisores de enfermedades (roedores, insectos, microorganismos, etcétera) y los efectos adversos derivados de la quema incontrolada, deliberada o espontánea de la basura, con los problemas de emisiones de material particulado y compuestos orgánicos volátiles. En CABA se encuentran por lo menos 10 puntos de disposición a cielo abierto que se ubican en su mayoría en la parte Sur (Comuna 8).

La prevención en materia de residuos es clave para la protección ambiental. Evitar la generación de residuos, disminuir su grado de peligrosidad o minimizar los impactos de los residuos generados, tomando decisiones en la concepción y fabricación de los productos.

En ese sentido, el sistema de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) se puede orientar a la economía circular incorporando nuevos desafíos, como, el eco-diseño de los materiales de consumo masivo, la separación en origen, la disposición transitoria de los residuos (vinculado a la higiene urbana), los sistemas de recolección diferenciada, el tratamiento, la valorización como materias primas para la fabricación

de nuevos productos o materiales biológicos y la disposición final adecuada y segura. A estos aspectos, abordados parcialmente por diferentes programas y políticas, se agregan tres ejes estratégicos que requieren la reorientación del sistema GIRSU: la inclusión social y económica de los recuperadores urbanos, el desarrollo del mercado de reutilización y reciclaje, y la institucionalización y transparencia de la gestión del sistema.

## ECOLOGÍA URBANA

La Ciudad de Buenos Aires se edificó sobre cuencas de ríos, lo que otorgó características específicas a la urbanización, las infraestructuras, las formas de transporte, el comercio, la alimentación y la recreación. A lo largo del tiempo, se entubaron los arroyos y ríos (el Maldonado y el Cildáñez, entre otros) y se rellenaron las zonas bajas, que atenuaban el impacto de las lluvias, por considerárselos bañados insalubres (el Bañado de Flores).

El clima pampeano es variable e inestable, y las tormentas generadas en un corto tiempo y muy localizadas son difíciles de prever. Todo ello convierte a la ciudad en una zona de riesgo hídrico, especialmente en el área ribereña, en las zonas bajas y en los alrededores de ríos y arroyos entubados (Fundación Ciudad).

A su vez, se emparejaron terrenos (como las Barrancas de Belgrano), se pavimentaron calles, se construyeron torres y edificios, y se llevaron a cabo otras modificaciones propias de la urbanización.

En la Ciudad, existen pocos espacios con suelos descubiertos, tales como espacios verdes públicos y privados, algunos de los cuales han mantenido su perfil natural (bosques de Palermo) y otros derivan de rellenos (Reserva Costanera Sur y Parque Indoamericano).

### Paisaje urbano

De acuerdo al Plan Urbano Ambiental de la CABA –Ley 2930, ART. 24, inc. a, del Código Urbanístico–: “El paisaje urbano se debe considerar a partir de una visión integrada de sus facetas materiales y simbólicas, concibiéndolo como producto de la interacción dinámica de sus componentes naturales (tal como el relieve, la hidrología, la flora y la fauna) y sus componentes antrópicos (trazado urbano,

tejido edilicio, infraestructuras, patrimonio histórico y monumental, etcétera)". Esta concepción coincide con la aceptada por la mayor parte de la bibliografía y producción académica y profesional sobre el tema. Implica que el paisaje no es solo resultado de las condiciones naturales del sitio, sino también producto humano e histórico.

El paisaje natural (agua, montañas, bosques, cielo) y la naturaleza reconstituida artificialmente como paisaje (parques, plazas, jardines) constituye parte esencial del paisaje urbano, pero es sólo una parte de este. Debe tenerse entonces especial cuidado en no confundir ambos términos, porque reduciríamos el paisaje de la Ciudad a una parte limitada de sus componentes.

En este entendimiento, el paisaje urbano es el conjunto de impresiones visuales que la ciudad genera en quien la recorre. Corresponde distinguir la expresión "paisaje urbano" como visualización directa e inmediata de la ciudad, de "morfología urbana", vinculada a los conceptos de estructura urbana, tejido, trama y tipologías. Entender el paisaje urbano como una resultante de la estructura urbana es, en ese sentido, distinto de la concepción meramente escenográfica de la ciudad.

Constituyen el paisaje urbano tanto los edificios, su volumetría y fachada, como los elementos constitutivos estructurales y accesorios del espacio público: pavimentos, árboles, mobiliario (asientos, faroles, canteros, semáforos, señalizaciones, cestos, etcétera), publicidades, tanques de reserva de agua, vehículos, ómnibus, etcétera, incluyendo a la propia gente y sus vestimentas.

Además de su efecto visual y sensorial, el paisaje urbano tiene un rol fundamental en la construcción de la legibilidad de la ciudad, es decir, de la forma en que habitantes y visitantes de la ciudad comprenden su forma y estructura y logran ubicarse en ella, establecer sus recorridos y, en definitiva, su identidad como habitantes de una ciudad. Como estudió el estadounidense Kevin Lynch, existe una imagen mental de la ciudad que forma parte constitutiva de la identidad ciudadana de sus residentes a través de sus ejes, bordes, nodos e hitos. Son estos elementos del paisaje los que permiten diferenciar las distintas áreas y sectores de la ciudad y permiten a la gente ubicarse en ella y reconocer las partes que la componen. Esta dimensión identitaria, existencial del paisaje urbano es un factor a tener en cuenta al realizar transformaciones de la ciudad.

La formulación de políticas públicas de preservación, mejoramiento y promoción del buen paisaje urbano no debe ser considerada por las administraciones urbanas como una frivolidad o un lujo de ciudades ricas, ni siquiera como un imperativo de marketing para atraer turistas (por el contrario, muchas veces las estrategias de *city-marketing* llevan a la banalización de una imagería considerada como "típica", en procura de un consumo estético fácilmente comercializable en el mercado del turismo). Se trata en cambio de considerar a la belleza y el orden visual como derechos urbanos, como constituyentes del derecho a la Ciudad, especialmente (y no "inclusive") para los sectores más postergados de la sociedad.

La calidad del paisaje urbano requiere especialmente la implementación de políticas generales desde el sector público. Buenos Aires presenta una serie de problemas que atentan contra la calidad de su paisaje urbano: morfología heterogénea; superposición caótica de edificios altos y bajos; disparidad de retiros y alineaciones; excesivo protagonismo visual de las medianeras. La propuesta de Código Urbanístico, actualmente en debate en la Ciudad, "busca devolver la homogeneidad al tejido urbano de la Ciudad, generar las condiciones para una mejor convivencia entre las distintas actividades y proponer una densidad poblacional adecuada. (...) Como puntos destacados, se elimina el uso del FOT y las tangentes como parámetros de qué se puede y qué no se puede construir, reemplazándolo por tipos de construcción según su volumen" (Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte, 2017, [www.buenosaires.gob.ar/desarrollourbano/](http://www.buenosaires.gob.ar/desarrollourbano/)). La modificación se llevará a cabo a través de un proceso participativo, integrando a representantes de la sociedad civil, urbanistas, arquitectos, ONG, legisladores, entre otros.

Otros aspectos que generan inconvenientes en el paisaje urbano porteño son los excesos publicitarios en determinadas calles y avenidas; la ruptura de códigos estilísticos (por ejemplo, en calles comerciales con los basamentos de los edificios perforados por la implantación de locales comerciales y sin relación con sus pisos altos); ubicación descuidada de antenas de telefonía celular, *splits* de aire acondicionado, membranas impermeables, etcétera.

Entendiendo que uno de los aspectos más definitorios del paisaje urbano es la forma en que la ciudad construida se integra con su soporte natural, es también un factor negativo la negación histórica que la ciudad ha hecho de sus costas

riberena (expresada en la frase “la ciudad que da espaldas al río”), tanto hacia el Río de la Plata como hacia el Riachuelo. Una estructura urbana que respete y acompañe la base ambiental sobre la que está erigida determinará un atractivo paisaje urbano; del mismo modo, una intervención que logre modificar una estructura urbana y adecuarla a la base ambiental tendrá efectos positivos sobre la conformación del paisaje urbano. Un ejemplo en tal sentido es la recuperación del canal Cheonggyecheon en Seúl, Corea del Sur, que implicó la demolición de una autopista que se había construido sobre su cauce para crear un parque lineal de ocho kilómetros de extensión, y el tratamiento y purificación de las aguas del cauce regenerado. En el caso de Buenos Aires, la recuperación del camino de sirga como parte del plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo genera una gran oportunidad de intervención positiva para uno de los sectores con mayor posibilidad de generación de hechos paisajísticos significativos, tanto sobre la ribera de CABA como sobre la de provincia de Buenos Aires.

Uno de los elementos más importantes del paisaje urbano es el arbolado de las calles, plazas y jardines. Además de sus virtudes ambientales (climatización, retención de lluvias, purificación del aire, etcétera) el arbolado tiende a unificar situaciones urbanas muy heterogéneas, banales o de escaso interés; esto ocurre por ejemplo en Buenos Aires en calles como Pedro Goyena en Caballito. Especies como el jacarandá y el lapacho generan inclusive toques estacionales de color que, además de su efecto visual, permiten al habitante tener un registro físico del paso del tiempo. El arbolado urbano debería desarrollarse sobre la base de especies unificadas o combinadas, que tengan relación con el ancho de las calles y el alto de las construcciones, con espacios adecuados para su mantenimiento y tratamiento.

Según el Ministerio de Ambiente y Espacio Público, la ciudad tiene más de 425.000 árboles distribuidos entre sus distintos espacios verdes y sus veredas. “Aquellos árboles que crecen en las veredas porteñas son conocidos, en conjunto, como Arbolado Público Lineal y se espera que, a través de la ejecución del Plan Maestro de Arbolado, dentro de un plazo de 10 años se puedan sumar 70.000 nuevos ejemplares y así mejorar la calidad de vida de los porteños”. El Plan Maestro de Arbolado fue presentado en 2013 por el Ministerio de Ambiente y Espacio Público del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y si bien su objetivo concreto

es aumentar la cantidad de ejemplares árboles en las veredas, también busca solucionar un problema que el arbolado enfrenta desde hace décadas: la falta de planificación.

La publicidad es un elemento constitutivo del paisaje urbano que, en muchas ocasiones, al alterar e imponerse a los otros componentes, genera distorsiones de escala y degradación de ese paisaje. Los publicistas han estudiado esas leyes visuales (de las que habla Gordon Cullen en su libro clásico *El paisaje urbano*) y las utilizan para sus fines: los mejores carteles ocupan los focos, los puntos de fuga, los quiebres de recorrido donde se fija el ojo. Sin embargo, esta visión resulta poco aconsejable para ciudades o sectores de ciudad estructuradas sobre una lógica de tejido y morfología tradicionales.

La Ley 2936 regula en Buenos Aires las condiciones de la actividad publicitaria exterior, con el fin de proteger, promover y mejorar los valores del paisaje urbano y de la imagen de la Ciudad. Quedan sometidas a sus disposiciones “toda actividad publicitaria que se desarrolle y se perciba en el espacio público cualquiera sea el sistema utilizado para la transmisión del mensaje y las condiciones de colocación, conservación y retiro de instalaciones y / o elementos publicitarios mediante los cuales se desarrolla y materializa la actividad objeto de la presente”, con excepción de la actividad publicitaria que esté específicamente regulada.

Las afinidades o continuidades estilísticas, de materiales, de tecnologías, lo que se denomina el patrimonio histórico, son un factor constitutivo del paisaje urbano. La preservación patrimonial es entonces un elemento básico del tratamiento del paisaje urbano. Pero un concepto puramente visual del patrimonio puede generar situaciones anacrónicas, congelar el desarrollo de determinados barrios, o reducir la ciudad a pura escenografía.

La defensa del patrimonio urbano construido puede asumir en algunos casos su mantenimiento y/o puesta en valor, sin modificaciones, y en otros (la mayoría) su renovación respetuosa. Como ya hemos dicho, tanto la museificación de las ciudades como la destrucción (la *tabula rasa*) son actitudes extremas y de efectos negativos, aunque por supuesto siempre es más fácil revertir los impactos del congelamiento que de la destrucción. En todo caso, una actuación responsable sobre el patrimonio requiere la confluencia de cuatro factores:

- Conciencia social sobre su importancia cultural, social y económica.

- Una normativa urbanística y edilicia adecuada y precisa.
- Alternativas económicas y financieras para compensar a los propietarios de edificios patrimoniales por la imposibilidad de aplicar intervenciones más redituables.
- Y por supuesto, conocimiento específico y capacidad creativa de las disciplinas involucradas en la propuesta específica de actuación.

### Áreas verdes

Las áreas verdes cumplen diversas funciones en las ciudades: mejoran el clima urbano, capturan contaminantes del aire, funcionan como pantallas contra el ruido y proveen áreas de recreación y contacto con la naturaleza a la comunidad en la que se insertan. Sin embargo, muchos espacios verdes se pierden por la presión ejercida por usos del suelo más competitivos, y esto constituye una amenaza para la calidad de vida de los habitantes de las ciudades. Por otra parte, las áreas verdes de calidad agregan valor al área en la que se insertan, la hacen más atractiva, promueven la satisfacción del público y su participación. Además, las ciudades concentran diversos problemas ambientales, como por ejemplo: contaminación del aire, impermeabilización, lo que genera condiciones totalmente diferentes a las de áreas circundantes. Estas características, a su vez, imponen restricciones específicas para la utilización de plantas y árboles dentro de la ciudad.

Todo lo dicho anteriormente nos muestra que manejar los espacios verdes dentro de una ciudad para contribuir a su mejor desarrollo va más allá del diseño paisajístico de dichos espacios. No se trata solamente de aplicar ciertas reglas básicas en la elección y distribución de especies. Se trata de comprender la función de los espacios verdes, como parte de los espacios públicos de la ciudad, parte indispensable del ecosistema urbano, componente esencial de territorio y del imaginario urbano, lo que posibilita el desarrollo de una comunidad sana. Además de ayudar a que respiremos aire fresco y limpio (20 árboles reciclan el carbono de 100 kilómetros recorridos por un automóvil).

Los espacios verdes son esenciales para el desarrollo urbano sustentable. Los parques, las plazas junto con los árboles urbanos no sólo definen en gran medida la identidad y el atractivo de las

ciudades sino que contribuyen a la calidad de vida de sus habitantes. Sin embargo, existe un mínimo de espacio verde recomendable, pero ¿cuál es?

La Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES) del BID realizó un relevamiento bibliográfico sobre los “mínimos recomendados”. En este sentido, destaca, por ejemplo, que uno de los datos más citados en la web es el mítico mínimo de 9m<sup>2</sup> de espacios verdes públicos por habitante, que habría recomendado la Organización Mundial de la Salud (OMS) a principios de los noventa. En algunos casos, se habla de 10 m<sup>2</sup> y en otros 12 m<sup>2</sup> siempre citando la misma institución.

Para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, quizás la fuente más cercana y precisa, al menos en términos normativos, es la Ley 8912 de la provincia de Buenos Aires, de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, que establece en su Artículo 13 lo siguiente:

*Los espacios verdes o libres públicos de un núcleo urbano serán dimensionados en base a la población potencial tope establecida por el Plan de Ordenamiento para el mismo, adoptando un mínimo de diez metros cuadrados (10 m<sup>2</sup>) de área verde o libre por habitante. Dentro de esa superficie, deberán computarse las plazuelas, plazas y parques públicos, ya sean comunales o regionales. Los espacios verdes serán convenientemente distribuidos y ubicados en cada área o zona, a razón de tres y medio metros cuadrados por habitante (3,50 m<sup>2</sup> / hab.) para plazuelas, plazas o espacios libres vecinales; dos y medio metros cuadrados por habitante (2,50 m<sup>2</sup> / hab.) para parques urbanos y cuatro metros cuadrados por habitante (4 m<sup>2</sup> / hab.) para parques comarcales o regionales. A los efectos de computar los cuatro metros cuadrados (4 m<sup>2</sup>) correspondientes a parques comerciales o regionales podrán incluirse los parques de dicha característica ubicados en un radio de sesenta kilómetros (60 km).*

Se aprecia en esta norma una adecuada cuantificación y jerarquía de espacios verdes públicos, si bien no establece mecanismos de generación de los mismos para los casos en que los estándares no se cumplen y no existe disponibilidad de suelo público para su creación. Ese es precisamente el caso de Buenos Aires, ciudad en la que resulta difícil incorporar superficie de espacios verdes considerando que su superficie está completamente



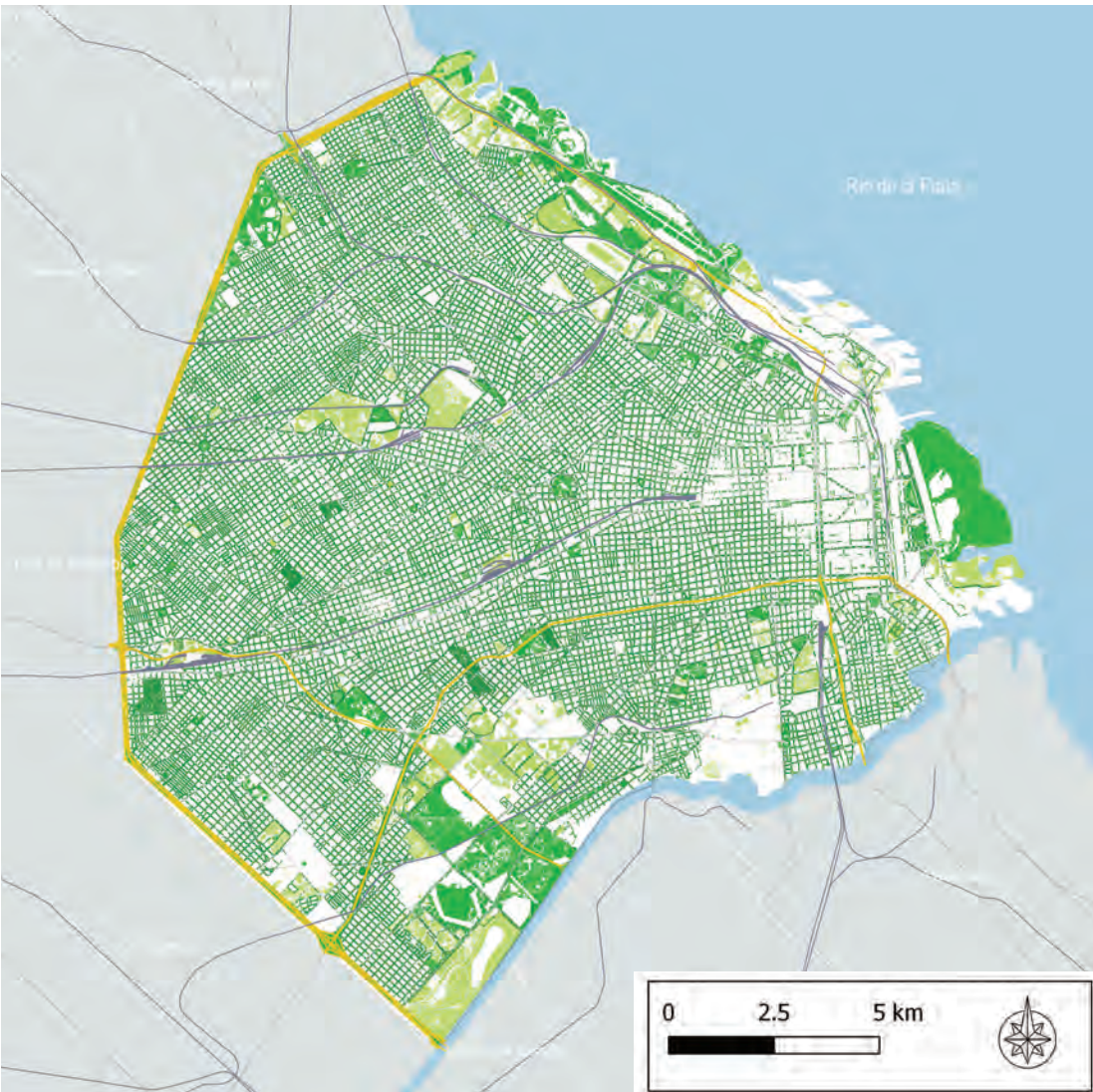
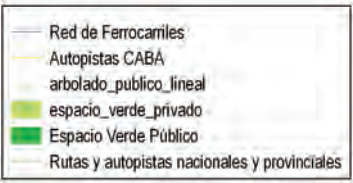
parcelada. Un paliativo en ese sentido es la disposición del Código de Planeamiento Urbano (que se mantiene en el proyecto de Código Urbanístico) contenida en su Artículo 3.1.2.:

*Proporción de terreno destinado para uso y utilidad pública". Todo parcelamiento que exija la apertura de vía pública o propuesta de urbanización referida a una superficie superior a 1,5 Ha, obligará a la cesión gratuita a la Ciudad de una superficie de terreno no menor del 25 % ni mayor del 50 % del total del área de la parcela, afectada para uso y utilidad pública. En todos los casos, deberá destinarse no menos de una tercera parte de la superficie cedida a espacios verdes de uso público y acceso irrestricto.*

*En el parcelamiento de tierras de propiedad del Estado Nacional, sujetas a privatización o des-afectadas del dominio o de un servicio público, se destinará como mínimo el 65 % de la superficie total para uso y utilidad pública transfiriéndose su dominio a la Ciudad. Deberá afectarse especial y preferentemente dicha superficie a la generación de nuevos espacios verdes parqueizados. Quedan exceptuados de esta norma los parcelamientos en el Distrito U31.*

Ya sea en relación con el supuesto estándar recomendado por la OMS o con la Ley 8.912 de la provincia de Buenos Aires, la Ciudad se encuentra por debajo de los estándares existentes.

Nos encontramos entonces con tres problemas:



Mapa 21. Arbolado lineal y espacios verdes en la Ciudad de Buenos Aires. Año 2016. Fuente: Elaboración propia sobre la base de IGN (2015), Ministerio del Interior (2015) y Ministerio de Modernización (GCBA) - Unidad de Sistemas de Información Geográfica (2016).



- El primero, conceptual, es determinar la cantidad mínima recomendable de áreas verdes que necesita la Ciudad, sabiendo que actualmente no cumple ni siquiera con los mínimos estándares existentes. En 2015, los espacios verdes ocupaban el 8,9 % de la superficie total de la Ciudad: 1.807.800 m<sup>2</sup>. Esto implica 5,9 m<sup>2</sup> por habitante.
- En segundo lugar, la dificultad para incorporar nuevas superficies verdes, salvo mediante las cesiones obligatorias en la parcelación de grandes predios públicos o privados, la apertura al uso público de grandes jardines o parques en edificios y equipamientos públicos, o el cambio de uso de superficies pavimentadas en vialidades.
- La distribución en general aislada de las superficies verdes existentes, sin componer corredores de continuidad verde y biodiversidad.

La Ciudad cuenta con grandes parques que no se distribuyen equitativamente para todas las comunas y un valioso arbolado que es bastante homogéneo quedando pocas zonas como en el centro sin la presencia de árboles.

La superficie de espacios verdes ha venido aumentando lentamente desde 1995, cuando la Ciudad tenía apenas 2,5 m<sup>2</sup> de verde por habitante, llegando en el 2011 a 6,3 m<sup>2</sup> por habitante y descendiendo levemente en el 2015 a los 5,9 m<sup>2</sup> por habitante. Aún está muy lejos de ser la adecuada según los estándares de la norma (Gráfico 6).

En lo que respecta a la distribución geográfica del espacio verde público, se observa un

profundo desequilibrio entre los distintos barrios de la ciudad.

En el año 2015, las comunas con mayor proporción de metros cuadrados cada mil habitantes corresponden a las comunas 1, 8 y 14, debido a la presencia de la Reserva Ecológica de Costanera Sur (Comuna 1), del Parque Indoamericano y de la Reserva ecológica de Lago Lugano (Comuna 8) y de los bosques de Palermo (Comuna 14). Por el contrario, las comunas con menor proporción corresponden a las comunas 6 (Caballito) y 3 (Balvanera / San Cristóbal), zonas que no poseen parques con grandes superficies.

Los espacios verdes públicos de la Ciudad más allá de un valor paisajístico, son centrales para lograr una buena calidad de vida.

En la Ciudad, el Modelo territorial (GCBA, 2014) elaboró el indicador de la "Compacidad Corregida". Este indicador permite analizar la relación que existe entre el espacio público de la Ciudad y la superficie construida, logrando así la aproximación de la cantidad de espacio público útil que existe en las diferentes partes, es decir, aquél que presenta condiciones adecuadas para realizar actividades de esparcimiento. Metodológicamente, este indicador se resuelve a partir de relacionar la superficie de la Ciudad construida (m<sup>2</sup>) con la superficie que ocupa el Espacio Público Útil de la Ciudad, el cual excluye a la calzada vehicular por no cumplir los estándares mínimos de utilidad, así como también no son consideradas las veredas, bulevares u otro tipo de acera menor a los 3 metros de ancho.

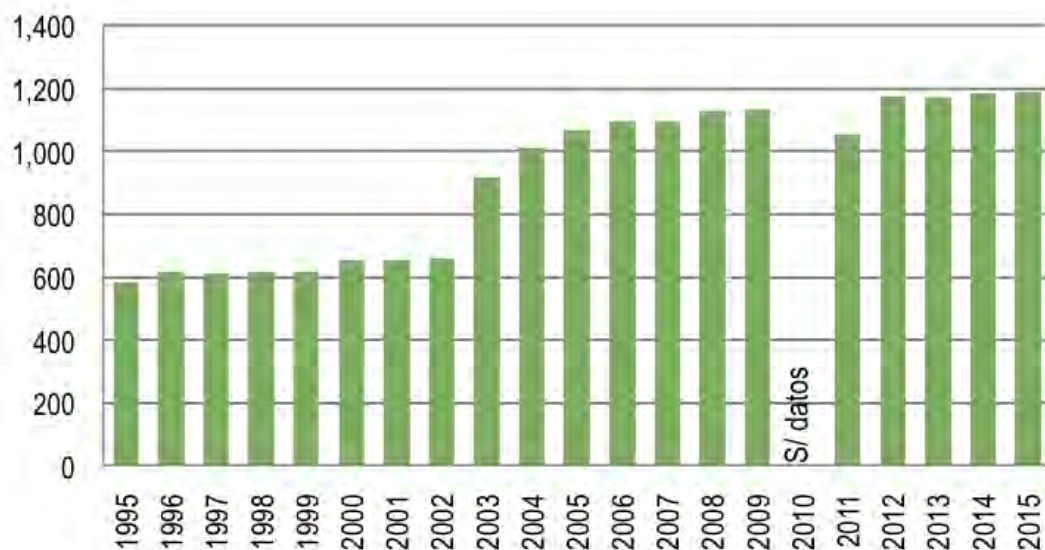
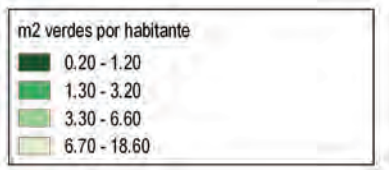
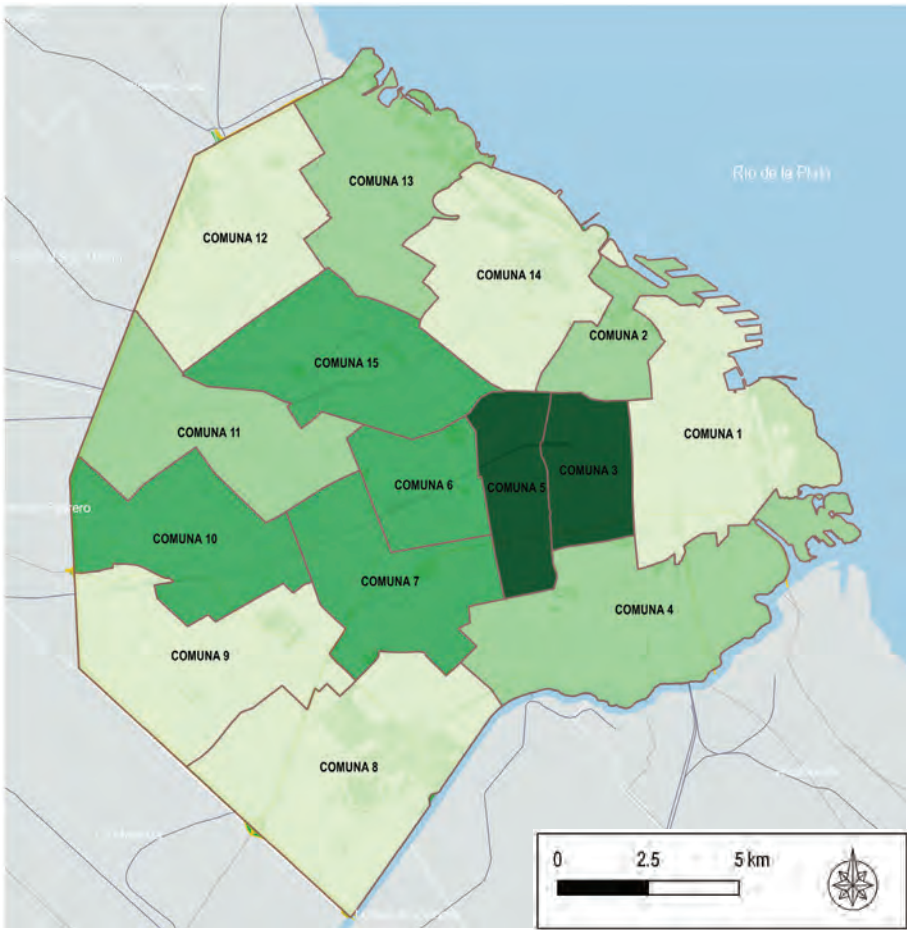


Gráfico 6. Evolución de cantidad de espacios verdes. Años: 1995-2015. Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA).



Mapa 22. Superficie (m²) de espacios verdes por habitante por comuna. Ciudad de Buenos Aires. Año 2015. Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Dirección General de Estadística y Censos, IGN (2015), Ministerio del Interior (2015) y Ministerio de Modernización (GCBA) - Unidad de Sistemas de Información Geográfica (2016).

Cuadro 17. Superficie de espacios verdes por habitante (m² / habitante) por comuna. Ciudad de Buenos Aires. Años 2006-2015. Fuente: Elaboración propia sobre la base la Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de datos del Ministerio de Ambiente y Espacio Público. Dirección General de Espacios Verdes. Proyección de población de Informe de Resultados 580 DGEyC.



COMUNA	SUPERFICIE DE ESPACIOS VERDES / HABITANTE (M² / MIL HABITANTES)									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total	6,00	6,02	6,08	6,08	...	6,28	6,24	5,85	5,90	5,90
1	24,43	24,52	24,51	24,58	...	23,46	23,32	23,02	22,93	18,57
2	2,63	26,29	2,66	2,70	...	2,77	2,89	3,82	3,82	4,77
3	0,40	0,40	0,41	0,41	...	0,40	0,37	0,37	0,37	0,40
4	3,56	3,62	4,34	4,31	...	3,85	3,78	3,74	3,71	3,92
5	0,13	0,13	0,16	0,16	...	0,18	0,17	0,18	0,18	0,18
6	1,46	1,46	1,50	1,50	...	1,43	1,50	1,50	1,50	1,49
7	1,80	1,81	1,87	1,94	...	1,77	1,84	1,79	1,79	1,64
8	22,17	22,42	21,95	21,72	...	22,87	23,08	14,89	14,71	12,95
9	6,44	6,46	6,47	6,61	...	6,82	6,81	6,81	6,81	6,68
10	1,24	1,26	1,27	1,27	...	1,29	1,25	1,25	1,25	1,28
11	3,09	3,09	3,16	3,16	...	3,08	3,15	3,16	3,17	3,29
12	8,29	8,30	8,26	8,29	...	7,98	8,06	8,07	8,09	7,56
13	4,89	4,90	4,84	4,83	...	6,55	5,52	5,04	5,51	4,81
14	8,39	8,40	8,19	8,26	...	9,70	9,83	11,39	12,14	13,68
15	1,50	1,51	1,57	1,57	...	1,28	1,31	1,31	1,31	1,42

## Energías renovables

Las “energías renovables” son recursos abundantes y limpios que no producen gases de efecto invernadero ni otras emisiones dañinas para el medio ambiente como las emisiones de CO<sub>2</sub>, algo que sí ocurre con las energías no renovables que utilizan combustibles fósiles.

Como nueva meta, en el plan estratégico 2016-2019 de APrA, la ciudad propone contar con un banco de datos de disponibilidad de los recursos energéticos renovables de la ciudad (eólico, solar y biomásico) y del potencial de ahorro energético en el consumo en edificios para el año 2019. Su objetivo es generar información confiable sobre la disponibilidad de recursos renovables en el ámbito de la Ciudad y de las posibilidades técnicas y de infraestructura disponibles, para maximizar la eficiencia energética. Para ello, se activaron los siguientes proyectos:

- **Proyecto Mapa de Insolación de la CABA.** Consiste en desarrollar un mapa en tres dimensiones, que permita evaluar la insolación sobre cada superficie (techo) de la Ciudad, considerando las sombras que proyectan unos edificios sobre otros y la insolación directa y difusa, y su aplicación para energía solar fotovoltaica (generación de electricidad) y térmica (calentamiento de agua).

- **Proyecto mapa de viento de la CABA.** Tiene como fin desarrollar un mapa de la Ciudad en el que se incluyan datos de medición de vientos a diferentes alturas y ubicaciones. Las mediciones de viento permitirán caracterizar el viento de la ciudad: direcciones predominantes, intensidad, perfil de vientos con la altura, turbulencia, etcétera. A partir de estos datos, se podrá recomendar la instalación de equipos de generación eólica, por zona de la Ciudad y por altura.
- **Proyecto inventario de biomasa disponible.** El proyecto evaluará la capacidad de generación de biomasa en la Ciudad que pueda ser utilizada como fuente renovable.
- **Proyecto eficiencia energética en edificios públicos de la CABA.** Consiste en realizar un relevamiento general de consumo de energía eléctrica y gas en edificios públicos y un análisis de medidas de eficiencia energética que se puede tomar en general. El resultado del relevamiento debe permitir estimar ahorro de gas y energía eléctrica mediante la instalación de ventanas de doble vidrio, luminarias eficientes, con sensores de presencia y promoción del uso racional de la energía (técnicas de “Nudge”), etcétera.

Por último, la APrA buscará contribuir a la elaboración de un marco normativo de promoción de las energías renovables para 2019.

CALIDAD AMBIENTAL Y ECOLOGÍA URBANA

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none"><li>• Favorable localización de CABA y RMBA (situación geográfica topografía y clima).</li><li>• Amplia normativa ambiental, nacional, provincial y local.</li><li>• El bajo Delta del Paraná, el estuario del Río de la Plata y la planicie pampeana.</li><li>• Grandes parques regionales.</li><li>• Valioso Arbolado.</li><li>• Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en defensa del ambiente.</li><li>• Importante patrimonio natural.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Proyecto de ley (APra) sobre el índice de contaminación ambiental para el futuro monitoreo.</li><li>• Código Ambiental, planteado por el PUA.</li><li>• Proyecto de Ley de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).</li><li>• Mayor conciencia ambiental de la población.</li><li>• Parques desarticulados que puedan generar un sistema de áreas verdes interconectado con corredores de biodiversidad.</li><li>• Propuestas de expertos para su integración.</li><li>• Proyecto de Ley del CoPE sobre "Huertas Urbanas como espacios de equidad".</li><li>• Trabajo de varias OSC.</li></ul>
DEBILIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"><li>• Falta de Código Ambiental.</li><li>• La EIA como metodología única de evaluación ambiental actual queda desbordada frente a grandes proyectos urbanos.</li><li>• Falta EAE.</li><li>• Falta de control y aplicación de las leyes.</li><li>• Inexistente ordenamiento Ambiental del territorio.</li><li>• Población poco concientizada en temas ambientales.</li><li>• Falta de capacitación ambiental de los funcionarios municipales.</li><li>• Dificultad para coordinar diferentes jurisdicciones con incidencia sobre el territorio.</li><li>• Alta emisión de gases de efecto invernadero (GEI).</li><li>• Poco monitoreo de calidad de aire y ruido (3 estaciones de monitoreo) y deficiente control sobre fuentes móviles y fijas.</li><li>• Riesgo de inundaciones.</li><li>• Poca difusión del mapa de áreas inundadas.</li><li>• Construcción en áreas con riezos de inundación.</li><li>• Franja costera contaminada.</li><li>• Desconsideración de la topografía.</li><li>• La planicie pampeana y la ribera del Río de la Plata han sido muy afectadas por la urbanización.</li><li>• Urbanizaciones en zonas degradadas y contaminadas.</li><li>• Terreno natural antropizado.</li><li>• Cantidad de m<sup>2</sup> / hab. verde público menor a los parámetros recomendables.</li><li>• Inadecuada distribución de los espacios verdes públicos por habitante.</li><li>• Falta de incentivos para la implementación de huertas urbanas.</li><li>• Tejido urbano denso.</li><li>• Poca legislación y nula implementación de construcciones con sistemas sustentables.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Crecimiento del parque automotor contaminante.</li><li>• Crecimiento del parque automotor y de las redes viales.</li><li>• Uso de <i>fueloil</i>, en usinas térmicas, más contaminante que el gas natural.</li><li>• Destrucción del paisaje existente.</li><li>• Crecimiento descontrolado de la urbanización.</li><li>• Mayor densificación constructiva y poblacional.</li><li>• Rechazo del Poder Legislativo a la sanción de una ley EAE.</li><li>• Pérdida de terrenos absorbentes y de espacios públicos por desarrollos inmobiliarios.</li><li>• Falta de aplicación del principio precautorio que indica no construir en terrenos con riesgo de inundación en un escenario de cambio climático.</li><li>• Consolidación de poblaciones vulnerables en áreas de riesgo.</li><li>• Disminución de la biodiversidad.</li><li>• Aumento de las emisiones de GEI.</li></ul>

## CAMBIO CLIMÁTICO

El objetivo 13 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU dice:

*“No hay país en el mundo que no haya experimentado los dramáticos efectos del cambio climático. Las emisiones de gases de efecto invernadero continúan aumentando y hoy son un 50 por ciento superior al nivel de 1990. Además, el calentamiento global está provocando cambios permanentes en el sistema climático, cuyas consecuencias pueden ser irreversibles si no se toman medidas urgentes ahora.*

*Las pérdidas anuales promedio causadas solo por terremotos, tsunamis, ciclones tropicales e inundaciones alcanzan los cientos de miles de millones de dólares y exigen inversiones de unos US\$ 6.000 millones anuales solo en gestión del riesgo de desastres.”* (UNDP, 2017)

En el año 1992, tuvo lugar en Río la “Cumbre de la Tierra” (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo), que dio origen a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). La Argentina adhirió a la CMNUCC mediante la Ley Nacional 24.295/1993. En esta convención, se define al cambio climático como: “un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos de tiempo comparables”.

En la convención, se pide el establecimiento de inventarios precisos y periódicamente actualizados de las emisiones de gases de efecto invernadero de los países industrializados y en desarrollo.

Luego, en el 2001, a través la Ley Nacional 25.438, el país adhiere al Protocolo de Kyoto (1997), cuyo objetivo principal es lograr que entre 2008 y 2012 los países industrializados disminuyan sus emisiones de GEI a un 5,2 % menos del nivel de emisiones generadas en 1990. Estos gases son dióxido de carbono ( $\text{CO}_2$ ), metano ( $\text{CH}_4$ ), óxido nitroso ( $\text{N}_2\text{O}$ ), hidrofluorocarbonos (HFC) y hexafluoruro de azufre (SFG). A todos ellos se les asigna un potencial de generación de efecto invernadero que permite referenciar a cada uno al  $\text{CO}_2$ , y así utilizar como unidad común de referencia el  $\text{CO}_2$  equivalente. La Argentina siendo un país en desarrollo, no estuvo obligada a respetar una disminución de sus

emisiones, pero por lo tanto, acordó no aumentar sus emisiones. Y el 1 de diciembre, anunció a las Naciones Unidas su ratificación a la Enmienda de Doha (Ley 27.137) para adherir, según periodo del protocolo de Kyoto, hasta el 2020.

En septiembre de 2016, la Argentina ratificó el Acuerdo de París adoptado durante la COP-21, cuyo objetivo principal es el de contener el aumento de la temperatura media global por debajo de los 2 °C respecto de los niveles preindustriales hacia fin de siglo y de hacer esfuerzos para que este no supere 1,5 °C. La herramienta de medida y monitoreo de los esfuerzos nacionales en ese sentido son las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (INDC, por sus siglas en inglés) donde se traducen las metas de reducción de emisiones de GEI que cada parte contratante se compromete a cumplir.

En el ámbito de las Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el año 2009 se lanzó el Plan de Acción de Cambio Climático 2010-2030 (PACC, de 2009) como un esfuerzo para desarrollar una estrategia de mitigación y adaptación abarcativa y de largo plazo. En 2011 la Ciudad sanciona la Ley de Cambio Climático 3871 con el objetivo de elaborar políticas públicas interdisciplinarias estableciendo compromisos parciales que deben actualizarse cada 5 años en el seno de un Equipo Interministerial coordinado por la Agencia de Protección Ambiental como autoridad de aplicación de la ley (APrA, 2015).

### • Características climáticas

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) está situada en la región centro-este del país, sobre la orilla occidental del Río de la Plata, en plena llanura pampeana.

Emplazada en una región caracterizada por un clima húmedo con una estación cálida prolongada y con inviernos con escasas precipitaciones asociadas a irrupciones de sistemas frontales, la circulación atmosférica está dominada por el centro anticiclónico semipermanente del Atlántico Sur que favorece que los vientos más frecuentes sean los provenientes del cuadrante N-E. Entre el otoño y la primavera, se producen formaciones de sistemas de baja presión generalmente al norte de Buenos Aires que en ocasiones pueden afectar el Río de la Plata causando vientos intensos del sector S-SE (“sudestadas”) y que ocasionan crecidas e inundaciones en la zona ribereña.



- Evolución de la temperatura

Según el Quinto Informe de Evaluación del IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático), de 1880 a 2012, la temperatura media mundial aumentó 0,85 °C.

En el 2014 el CIMA (Centro de Investigaciones del Mar y la Atmósfera) realizó un Informe sobre "los estudios de los cambios climáticos observados en el clima presente y proyectados a futuro en la República Argentina" para la 2.ª comunicación de la República Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas.

En más de la mitad de la región húmeda (provincias de Misiones, Corrientes, Santa Fe, Entre Ríos y Buenos Aires) la temperatura media anual aumentó de 0,5 a 1 grado entre 1960 y 2010. La mayor parte de este aumento se registró por un salto a principios de la década de 1980. Sin embargo, el calentamiento regional promedio (0,4 °C) entre 1950 y 2010 fue menos de la mitad del calentamiento global sobre los continentes para el mismo período. El informe presenta dos escenarios, uno con emisiones moderadas y otro con mayores emisiones de CO<sub>2</sub>. Ambos escenarios muestran que dentro de un futuro cercano (2015-2039) la temperatura media debería seguir las mismas curvas de aumento que actualmente, es decir un grado por año. Sin embargo, en un futuro más lejano (2075-2099), el aumento de la temperatura media depende del escenario y sería de 1 a más de 3,5 °C. En la misma dinámica, las olas de calor serán mayores a dos días en el año, en un futuro cercano y mayores a diez días en un futuro lejano.

Figura 5. Club de Pescadores de la Ciudad de Buenos Aires.



En el caso particular de la Ciudad de Buenos Aires, en promedio, la temperatura media anual se incrementó a razón de 0,14 °C cada 10 años entre 1961 y 2014. Estas tendencias al calentamiento para la CABA son semejantes a las estimadas a nivel global cuando se considera el mismo período (APrA, 2015).

- Fenómenos climáticos

#### Olas de calor

Una ola de calor es un fenómeno que se caracteriza por temperaturas anómalamente cálidas durante varios días consecutivos. De acuerdo con la definición establecida por el SMN, se desarrolla una ola de calor estival (entre octubre y marzo) en Buenos Aires cuando las temperaturas mínimas se elevan por encima de 22 °C y las máximas superan los 32,3 °C y esta situación persiste durante al menos 3 días consecutivos. Entre las causas de las olas de calor estivales se encuentran las siguientes: el aumento de radiación solar por recurrencia de días despejados y la entrada de aire cálido desde el norte.

#### Isla urbana de calor

La temperatura de la atmósfera de las ciudades presenta una de las modificaciones más evidentes introducidas por la urbanización, desarrollando el fenómeno conocido como isla urbana de calor (IUC). Este fenómeno hace referencia a que principalmente durante noches sin viento y escasa nubosidad, las ciudades suelen ser más cálidas que el medio rural que las rodea. La intensidad de la IUC es el resultado de complejas interacciones con otros factores climáticos como la nubosidad y la velocidad del viento. La tendencia a la menor frecuencia de ocurrencia de noches con cielo despejado y la disminución en la frecuencia de noches con viento en calma en Buenos Aires contribuyen a limitar el desarrollo de la IUC (Camilloni y Barrucand, 2012).

- Precipitaciones

En la mayor parte de la región húmeda, dentro de la cual se encuentra la RMBA, entre 1960 y 2010, la cantidad de agua de precipitaciones aumentó de entre 100 y 200 mm. En el informe del CIMA de 2014, se precisa que es una de las zonas del planeta donde hubo el mayor aumento en las precipitaciones entre 1950 y 2005. Siguiendo el mismo





Figura 6. Subida de las aguas en función de los escenarios de aumento del calentamiento global de 1,5 y 2 °C. Fuente: Climate Central, 2017.

modelo, los eventos con precipitaciones extremas subieron en frecuencia e intensidad.

La precipitación registra incrementos en el ámbito de la CABA, siendo el aumento entre las décadas 1961-1970 y 2011-2014 del 32 %.

En el caso del número medio de días con precipitación no se identifica una tendencia significativa; o sea que el importante aumento de la precipitación en la Ciudad de Buenos Aires no estuvo acompañado de un incremento en los días con lluvia. Esto estaría indicando que la mayor precipitación se distribuyó en menos tiempo, es decir: que aumentó la intensidad o torrencialidad de la precipitación (APrA, 2015).

La precipitación es una de las variables climáticas que sufre modificaciones más significativas en ambientes urbanos siendo en general, entre 5 y 10 % mayor en una ciudad en comparación con su entorno suburbano / rural. Entre las causas de este aumento, se encuentran la isla de calor que favorece la convección del aire que puede iniciar la precipitación, el efecto de obstáculo de la Ciudad que hace que el desplazamiento de los sistemas meteorológicos sea más lento sobre las zonas construidas y los contaminantes atmosféricos que actúan como núcleos de condensación. De manera general, se concluye que frente a los cambios climáticos la región va a sufrir de un incremento de olas de calor y temperaturas extremas así como de precipitaciones más intensas, y frecuentes que acarrearán inundaciones.

- Inundaciones

Unas de las características de la CABA, es su límite costero con el Río de la Plata, que ve

afectada su nivel en función del nivel del mar, la orientación de los vientos y los aportes hídricos de los ríos Paraná y Uruguay. Durante el siglo XX, el río subió 17 cm. Crecimiento que fue más importante en los últimos 30 años. El nivel global de los océanos conoció un destino similar con una subida de 19 cm. Entre 1901 y 2010.

Con el aumento de las precipitaciones medias, de las precipitaciones extremas y del nivel del mar, es muy probable que la Ciudad de Buenos Aires y sobre todo la RMBA enfrente problemas de inundaciones y de avance del río sobre la tierra. La organización Climate Central presentó mapas con diversos escenarios en función del aumento en la temperatura global: si el calentamiento global llega a los 2 °C que es el techo máximo deseado en los acuerdos de París, la Reserva Ecológica Costanera Sur desaparecerá y la cuenca del Riachuelo quedará anegada. El resto de la Región Metropolitana de Buenos Aires sufrirá grandes inundaciones permanentes.

Las precipitaciones extremas y las sudestadas suelen provocar distintos grados de inundaciones o anegamiento y traen consecuencias tales como daños en infraestructuras, pérdidas económicas, daños físicos y psicológicos e incluso muerte de personas y animales. En 2013, las inundaciones registraron 8 muertos en la CABA y 89 en la ciudad de La Plata.

- Sudestadas

La “sudestada” es un fenómeno meteorológico que afecta el estuario del Río de la Plata y se

caracteriza por la ocurrencia de vientos persistentes de intensidad moderada a fuerte provenientes del sector sur-sudeste y que, en ocasiones, está acompañado de precipitaciones. El fenómeno de sudestada cuya duración típica es de 1 a 3 días, afecta las márgenes y el valle aluvial del Río de la Plata causando importantes crecientes e inundaciones. La frecuencia de ocurrencia de este fenómeno se incrementó en el periodo 1943-2003 así como el número medio de horas al año en las que se registran. Entre las décadas 1994-2003 y 1943-1952 las sudestadas aumentaron un 27 % mientras que el número de horas es 55 % superior en la última década en comparación con la primera.

- Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI)  
Los GEI son aquellos gases presentes en la atmósfera que contribuyen al efecto invernadero, fenómeno por el que los gases presentes en la atmósfera retienen parte de la energía proveniente del suelo, la cual es irradiada nuevamente

en todas las direcciones. La emisión continuada de estos gases provoca un mayor calentamiento de la superficie terrestre, ya que la atmosfera es cada vez más impermeable y no permite el escape de esta energía. El efecto de estos gases en el cambio climático depende de tres factores principales: la cantidad o concentración de los mismos en la atmósfera, el tiempo que permanecen en ella y el nivel de impacto en la temperatura global. En los últimos años, las emisiones de estos gases en la Ciudad crecieron constantemente.

Las emisiones de GEIs en la atmosfera, debidas a la quema de combustibles fósiles por combustión de los automóviles, a la deforestación, al metano de los residuos que desechamos, la ganadería, entre otros, son responsables del Calentamiento Global afectando el Cambio Climático actual que se está produciendo en plazos mucho más cortos que en los milenios pasados. La Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático propone distintas opciones de mitigación en cuanto a las emisiones de GEIs.

SECTOR	SUBSECTOR	OPCIÓN DE MITIGACIÓN
Energía	Energías Renovables	Energía renovable conectada a la red en el mercado mayorista.
		Generación renovable distribuida conectada a la red.
	Consumo energético residencial	Sustitución de calefones convencionales por equipos con pilotos electrónicos.
		Calefactores solares para calentamiento de agua sanitaria.
		Sistemas economizadores de agua caliente.
		Reemplazo de calefactores tiro balanceado por bombas de calor.
	Transporte	Eficiencia en el transporte carretero de carga.
		Plan canje automotor con vehículos más eficientes.
		Recuperación del sistema ferroviario de pasajeros y carga.
	Consumo energético industrial	Sustitución de gas natural por combustibles alternativos en la industria.
		Eficiencia energética en PyMEs industriales.
Agricultura, Ganadería y Cambio en el Uso del Suelo y Silvicultura	Agricultura	CCS
		Captura y almacenamiento de carbono en reservorios geológicos.
		Rotación de cultivos.
		Mayor eficiencia en el uso del N (foco sobre inhibidores de liberación de N).
		Uso de promotores de crecimiento y fijadores biológicos de N en gramíneas.
		Fertilización variable
		Cosecha integral de caña de azúcar en verde.

Agricultura, Ganadería y Cambio en el Uso del Suelo y Silvicultura	Ganadería	Programas de cambio rural para mejorar prácticas y procesos ganaderos.
	Cambio en el Uso del Suelo y Silvicultura	Reducción de la deforestación.
		Mejora de los sumideros de carbono forestales.
Procesos Industriales y Uso de Productos	Industria	Eficiencia en motores eléctricos.
		Cogeneración en base a combustibles fósiles.
		Implementación de sistemas de gestión de la energía (SGEn)
	Industria petroquímica	Recuperación de gases de antorcha.
Residuos	Industria siderúrgica	Reciclado de chatarra.
	Residuos Sólidos Urbanos (RSU)	Rellenos sanitarios con captura de gases de relleno sanitario.
		Generación de energía eléctrica a partir de la captura de gases de relleno sanitario.
		Generación de energía térmica a partir de la captura de gases de relleno sanitario.
		Separación en origen.
		Compostaje.
	Aguas Residuales Domésticas (ARD)	Tratamiento de efluentes domésticos con captura de metano.
	Aguas Residuales Industriales (ARI)	Tratamiento de aguas residuales industriales con captura de metano.

Cuadro 18. Opciones de mitigación de las emisiones de GEIs. Fuente: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, 2015.

- Marco legal

LEYES	NACIÓN	Ley 24.295	30/12/1993	Apruébase la convención Marco de la Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
		Ley 25.438	20/6/2001	Apruébase el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Adoptado en Kyoto - Japón.
		Ley 25.675	27/11/ 2002	Política Ambiental Nacional: Presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable.
		Decreto 891/2016	25/7/2016	Se creó el Gabinete Nacional de Cambio Climático, el cual agrupa actualmente a 12 ministerios bajo la órbita de Jefatura de Gabinete de Ministros.
		Ley 27.270	19/9/2016	Adhesión al Acuerdo de Paris sobre Cambio Climático
	CIUDAD DE BUENOS AIRES	Ley 1356	10/06/04	Regulación en materia de preservación del recurso aire y la prevención y control de la contaminación atmosférica, que permitan orientar las políticas y planificación urbana en salud y la ejecución de acciones correctivas o de mitigación entre otras.
		Ley 3.871	01/09/2011	Ley de Cambio Climático: Establecer las acciones, instrumentos y estrategias adecuadas de adaptación y mitigación al Cambio Climático en la Ciudad de Buenos Aires, para reducir la vulnerabilidad humana y de los sistemas naturales, protegerlos de sus efectos adversos y aprovechar sus beneficios.
	PROVINCIA DE BS. AS.	Ley 5613	1/9/2016	Créase el Foro de Lucha contra el Cambio Climático.
		Ley 11.723	09/09/1995	Ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. Creación del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible.

- Contexto, asociaciones y organigrama

En el país, los temas relacionados al Cambio Climático son tratados, dentro del actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable por la Secretaría de Política Ambiental, Cambio Climático y Desarrollo Sustentable, de la cual depende la Dirección Nacional de Cambio Climático.

En la Ciudad de Buenos Aires, es la Agencia de Protección Ambiental (APrA) la autoridad de aplicación de la Ley de Cambio Climático.

Además, la Cuidad integra el Grupo de Liderazgo Climático, más conocido como C40. Se trata de red internacional de megaciudades comprometidas con la elaboración de políticas que contribuyan a mitigar los efectos del cambio climático y a generar mecanismos de adaptación al mismo. La Ciudad de Buenos Aires adhiere al C40 y su participación a nivel técnico es coordinada por APrA.

Entre los años 2011 y 2016, la Ciudad de Buenos Aires ha participado al proyecto CDP

(*Carbon Disclosure Project*) que permite reportar de forma cualitativa y cuantitativa, su situación frente al cambio climático, incluyendo las características específicas de cada ciudad. De esta forma, se puede establecer un mejor parámetro de comparación entre ciudades, que si se tratara solamente de un inventario de gases.

La Ciudad de Buenos Aires forma parte de la red *100 Resilient Cities* (100 Ciudades Resilientes) que trabaja en la adopción e incorporación de una visión de resiliencia por partes de las ciudades que la componen, que no sólo incorpora respuesta a eventos extremos, sino también aquellos factores que golpean a las ciudades día a día. A través de esta red, la Ciudad ha sido seleccionada para recibir asistencia financiera y logística para incorporar una Oficina de Resiliencia que dependa de Secretaría General, de forma de garantizar que la estrategia de resiliencia sea transversal a todas las áreas de gobierno.

CAMBIO CLIMÁTICO

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none"><li>• Ley de camnio climático (CC) CABA.</li><li>• Metas del Plan de Acción Cambio Climático 2010-2030 (PACC).</li><li>• Gerencia de CC en APrA.</li><li>• Expertos de CC en Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS).</li><li>• Equipo de CC UBA.</li><li>• Sistemas locales de alerta temprana.</li><li>• Programa Anticipando la Crecida.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• CABA miembro del programa 100 <i>Resilient Cities</i> (100RC)</li><li>• Ley nacional 27.270: adhesión al acuerdo de París sobre el cambio climático.</li><li>• Financiación externa para CC.</li></ul>
DEBILIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"><li>• Aumento de precipitaciones y sudestadas.</li><li>• Deficiente preparación frente a eventos extremos.</li><li>• Insuficiente inversión en adaptación.</li><li>• Municipios sin sistema de alerta temprana.</li><li>• Alta emisión de GEI.</li><li>• Inundaciones.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Demora en la adaptación de medidas de mitigación.</li><li>• Inundaciones de mayor importancia por el Cambio Climático.</li><li>• Negligencia de la preservación de terreno absorbente.</li><li>• Ascenso de la temperatura global más allá de los 2 grados planteados internacionalmente.</li><li>• Modificación de los parámetros naturales para flora y fauna.</li></ul>



# METROPOLITANA







# GESTIÓN METROPOLITANA

## MOVILIDAD Y TRANSPORTE

La urbanización en la RMBA es un ejemplo típico de desarrollo urbano a lo largo de las vías de comunicación terrestres.

El lapso que va desde 1980 hasta la actualidad está marcado por un fuerte crecimiento del uso automotor; sobre todo, el individual. Se multiplicaron quienes pueden elegir usar un modo individual de desplazamiento, dejando el transporte público a quienes tienen menores ingresos. En la mancha urbana eso se refleja por una gran extensión de baja densidad, la expansión de la red vial y el desarrollo de nuevas formas de habitar, como los barrios cerrados. Este proceso de suburbanización aumenta la congestión y la contaminación ambiental.

La movilidad en la RMBA (es decir, la infraestructura vial, el sistema de transporte y la circulación) en muchas zonas carece de integración entre sus partes. Además, el crecimiento de la mancha urbana, más allá de su expansión original en torno a las líneas férreas, ha sido poco controlado, muy extensivo y sin demasiada previsión en términos de planificación del transporte.

Hoy la región cuenta con un sistema vial denso y jerarquizado entre autopistas, rutas, avenidas y calles en forma de telaraña, así como lo es el sistema de vías férreas, pero con una densidad de infraestructura inferior. En los últimos años, empezó a desarrollarse el sistema de Metrobús, y existe un sistema de subterráneo, pero que no se extiende más allá de los límites de la Ciudad de Buenos Aires.

La región cuenta con un intenso movimiento de carga y logística. Al respecto, además de ser la cabecera de todas las líneas férreas, que convergen en la CABA, cuenta con varios puertos (de norte a sur pueden identificarse con las siguientes localizaciones: Zárate, Campana, Escobar, Buenos Aires, Dock Sud y La Plata).

También cuenta con dos aeropuertos internacionales que concentran el movimiento de las aerolíneas comerciales de pasajeros y cargas (Aeroparque y Ezeiza) y uno que concentra los vuelos particulares (San Fernando).



Figura 1. Tranvía de la Ciudad.





Mapa 1. Red de transporte terrestre de la RMBA. Fuente: Elaboración propia sobre la base de IGN (2015), Ministerio del Interior (2015) y Ministerio de Modernización (GCBA) - Unidad de Sistemas de Información Geográfica (2016).

### Interjurisdiccionalidad y la Agencia de Transporte Metropolitano

Con su calidad de proveedor de empleo y de centro administrativo y económico de la RMBA, además de ser residencia de los tres poderes

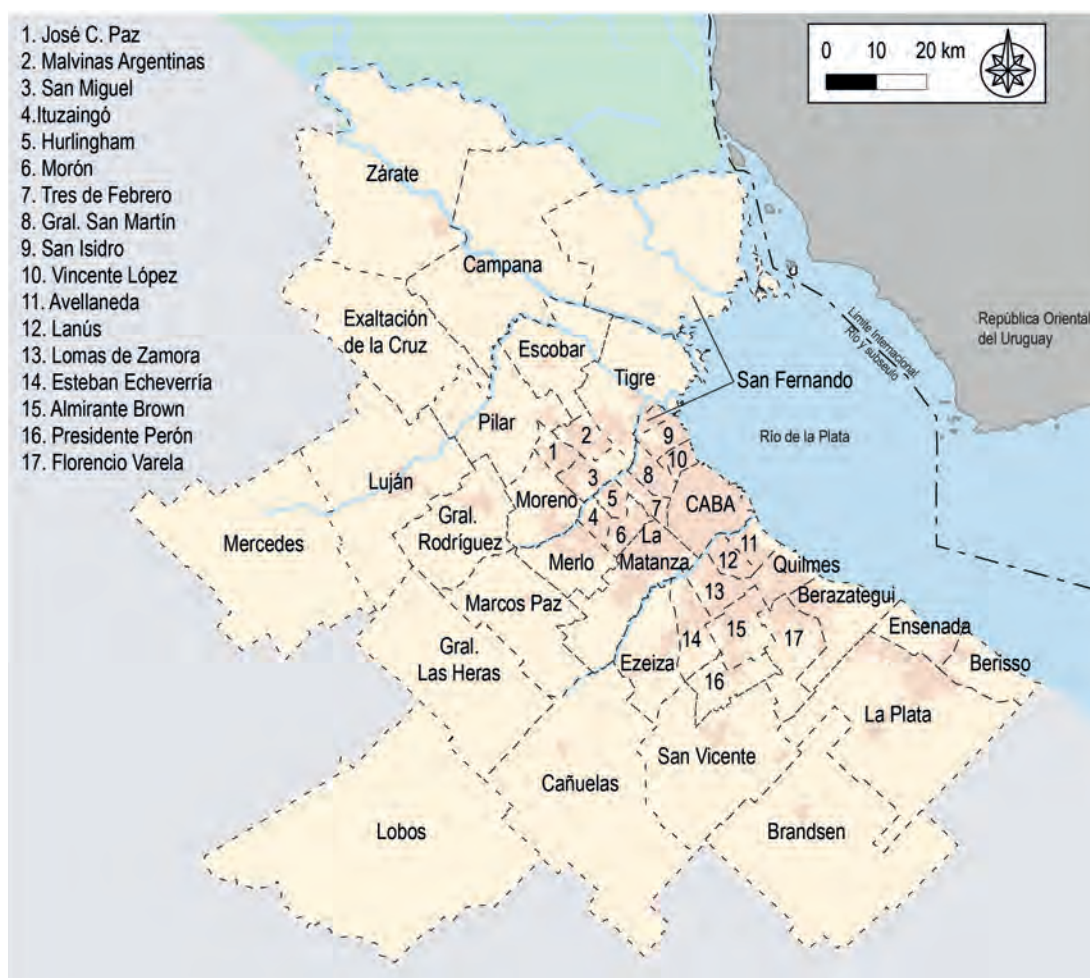
del Estado nacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires atrae cada día unos tres millones y medio de personas provenientes de los municipios de la Región. Esto representa una parte importante de los viajes, la otra parte se produce entre los otros municipios en función de las

fuentes de empleo y de la oferta de servicios. Por este motivo, resulta de suma importancia que se produzca una concertación interjurisdiccional, como ya lo planteaba el PUA en 2008.

En 2012, se firmó un convenio tripartito entre el Estado nacional, la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para la creación de una Agencia de Transporte Metropolitano, que fue aprobado de acuerdo con los respectivos procedimientos de las tres jurisdicciones. Sin embargo, aún no se institucionalizó. En junio del 2016, las tres jurisdicciones anunciaron su relanzamiento para poder trabajar en los temas de transporte en el ámbito de la Región Metropolitana.

La Agencia tiene por objetivo el ser un “organismo interjurisdiccional consultivo, de coordinación y planificación en materia de transporte y su infraestructura”. El Convenio Tripartito precisa que sus funciones serán el “transporte y movilidad automotor y ferroviario, de superficie y subterráneo, de pasajeros y carga, urbano y suburbano, en el Área Metropolitana de Buenos Aires” (Ciudad de Buenos Aires + 42 municipios (se agregan Mercedes y Lobos a los 40 municipios tomados en cuenta por el GCBA) y de los partidos que deberán ser incluidos en el futuro como consecuencia de la expansión urbana y que las partes lo decidan<sup>1</sup>. Además de esas tareas, la Agencia tiene a cargo la producción de un Plan Director de Transporte del AMBA (Quiquenal).

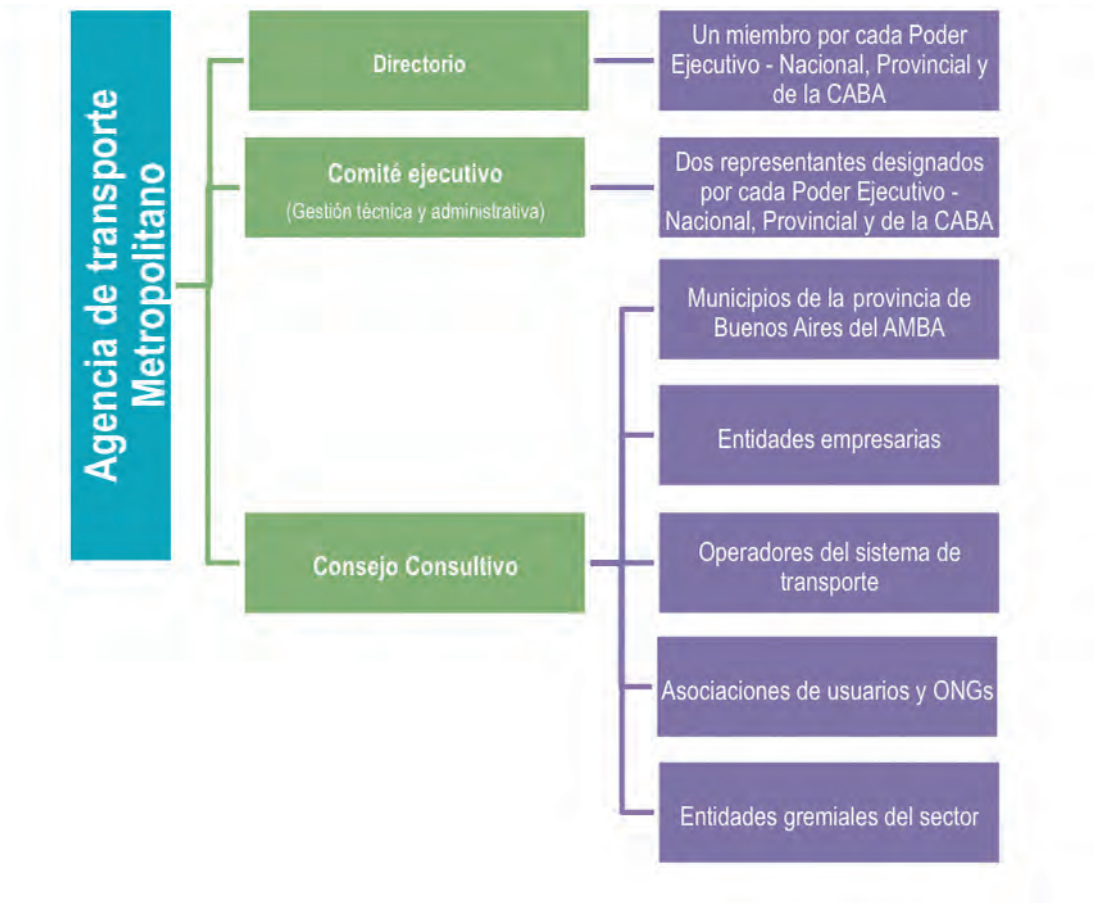
1. Convenio Tripartito entre el Estado nacional, la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, destinado a la creación de la Agencia de Transporte Metropolitano (ATM).



Mapa 2. Territorio de la ATM, según el Convenio. Fuente: Elaboración Propia sobre la base del Convenio Tripartito entre el Estado nacional, la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado a la creación de la Agencia de Transporte Metropolitano (2012).



Figura 2. Estructura orgánica de la ATM. Fuente: Elaboración Propia sobre la base del Convenio Tripartito entre el Estado nacional, la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado a la creación de la Agencia de Transporte Metropolitano (2012).



Cuadro 1. Jurisdicciones del Transporte Público en la RMBA. Fuente: Elaboración propia sobre la base de INTRUPUBA (2006-2007) y SBASE.

	GOBIERNO NACIONAL	GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES	GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES	MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES
Ferrocarriles	X			
Colectivos*				
Dentro de la CABA	X			
Entre la Provincia y CABA	X			
Entre los municipios		X		
Dentro de cada municipio				X
Subterráneos y Pre-metro			X	

\*Operación privada

Infraestructura vial

La RMBA se caracteriza por ser un sistema vial muy denso compuesto de autopistas, rutas nacionales y provinciales, avenidas y calles. Las autopistas representan un total de 355 kilómetros divididos entre 6 concesiones diferentes; las rutas nacionales, aproximadamente 650 kilómetros en la región, bajo jurisdicción nacional. Las rutas provinciales representan casi 1000 kilómetros, bajo jurisdicción provincial. Para terminar, la CABA cuenta con aproximadamente 780 kilómetros de avenidas bajo su responsabilidad.

En términos de jurisdicción, las rutas primarias, rutas nacionales, autopistas y autovías están bajo la jurisdicción nacional, aunque son 6 las empresas que se comparten la concesión de las autopistas. Las rutas secundarias

dependen de la Provincia o de la CABA, y las rutas terciarias, de los municipios.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia están divididas por el Riachuelo. La conexión vial entre los dos territorios se hace por 7 puentes:

- Puente de la Noria (Av. General Paz y Lomas de Zamora).
- Puente Alsina (Av. Saenz y Lanús).
- Puente Victorino de la Plaza (Av. Vélez Sarsfield y Avellaneda).
- Puente Bosch (Calle Algarrobo y Avellaneda).
- Viejo Puente Pueyrredón (Calle Vieytes y Avellaneda).
- Puente Nicolás Avellaneda (Av. Almirante Brown y Avellaneda)
- Puente Pueyrredón (Au. 9 de Julio y Avellaneda / RN 205) y Autopista Buenos Aires - La Plata.

SISTEMA VIAL EN LA RMBA

EMPRESA CONCESIONARIA	AUTOPISTAS		LONGITUD (KM)
AUSA	Au. 9 de Julio Sur Au. Presidente Cámpora Au. Dellepiane Au. Perito Moreno Au. 25 de Mayo	Au. Illia al Norte Au. Illia al Centro Av. Lugones Av. Cantilo	48
Autopistas del Sol	Av. General Paz Acceso Norte Acceso Tigre	Ramal Campana (RN 9) Ramal Pilar (RN 8)	120
AUBASA	Au. Bs. As. - La Plata		62
AUSUR	Au. Richieri Au. Ezeiza - Cañuelas		56
Autopistas del Oeste	Acceso Oeste		55
CEAMSE	Au. Del Buen Ayre		23
Total RMBA			355

JURISDICCIONES	RUTAS / AVENIDAS	LONGITUD APROXIMADA (KM)
Nacional	15 rutas y autopistas	650
Provincial	Más de 30 rutas	1000
Ciudad de Buenos Aires	<b>227 Avenidas en total</b>	<b>780</b>
	3 que son vías troncales (Av. Gral. Paz, Av. Leopoldo Lugones y Av. 27 de Febrero)	265
	74 que son vías distribuidoras principales	395
Total RMBA		2430

Cuadro 2. Sistema vial, concesiones, jurisdicciones y longitud. Fuente: Elaboración propia sobre la base de Órgano de Control de Concesiones Viales (2016), Dirección de Vialidad de la provincia de Buenos Aires (2016), IGN (2015), Ministerio del Interior (2015) y AUSA (2016).



La zona más crítica en materia de conexión vial a través de los puentes es la que va del puente de La Noria, al límite oeste de la CABA, distante de más de 6,5 kilómetros (por la Avenida 27 de Febrero o la calle Carlos Pellegrini del lado de la Provincia), al siguiente, el puente Alsina. La distancia entre ellos y las respectivas capacidades tiene como consecuencia un mayor congestionamiento y pocas soluciones de conexión entre las jurisdicciones. No obstante, esto está siendo tratado mediante la construcción del nuevo viaducto del puente de La Noria, y del puente Lacarra, que unirá la autopista Cámpora, del lado de la CABA, con las avenidas Coronel Osorio y Manuel Castro, en el partido de Lanús.

Con el puente Lacarra se pretende, además, realzar el entorno creando nuevos focos de desarrollo en el sur porteño. Podrá vincular la Provincia con el Centro de Transferencia de Cargas Sur y la nueva terminal de ómnibus Dellepiane, en el sudoeste de la Ciudad. Además mejorará la accesibilidad con la nueva Villa Olímpica para los Juegos de la Juventud 2018 que, en un futuro, será un importante complejo comercial y de viviendas.

Mapas 3 y 4 Sistema vial.  
Fuente: Elaboración propia sobre la base de IGN (2015), Ministerio del Interior (2015) y Ministerio de Modernización (GCBA) - Unidad de Sistemas de Información Geográfica (2016).

### Movilidad privada / tránsito automotor privado

Esta infraestructura es el soporte de un tránsito diario denso en la región. El parque automotor de la Ciudad representa el 10,2 % del país (1.420.000 vehículos aproximados) y el de la Provincia representa el 40 %. En 10 años, el parque automotor de la provincia de Buenos Aires aumentó de un 104,1 % y el de la Ciudad de un 63,4 %. Eso tiene por consecuencia un crecimiento del tránsito, sobre todo en los accesos de la Ciudad (+ 80 % en 10 años). Asimismo, se refleja en las autopistas de la Ciudad, cuyo número de vehículos creció 20,64 % entre 2006 y 2016.

Los vehículos privados transitando por la red vial de la RMBA son tanto automóviles individuales como remises, taxis y minibuses (combis). Se encuentran más de 37.500 taxis y 1.900 remises en la CABA. El flujo de personas entrantes en la Ciudad, desde la región es de 3.500.000 cada día, de los cuales 45 % lo hacen en automóvil. A escala regional, el 55,7 % de la población elegía un medio privado para sus desplazamientos cotidianos en el 2012 con una tendencia creciente.

El tránsito automotor importante genera consecuencias. Según la APrA, los vehículos automotores ocupan el primer lugar en emisiones de óxidos de nitrógeno y dióxido de carbono, y

el segundo en emisiones de compuestos orgánicos volátiles. En 2007, el transporte automotor individual (automóviles, motos y taxis) era responsable del 55 % de las emisiones de dióxido de carbono, en gramos por vehículo-kilómetros, del transporte automotor en general. En promedio, el transporte automotor individual era responsable del 83 % de las emisiones del transporte automotor en general, en toneladas por día en la RMBA, sin discriminación de tipo de emisiones y del 94 % de las emisiones de dióxido de carbono. Las ciudades de América Latina que más consumen energía en la actividad de transporte son Buenos Aires, Ciudad de México y San Pablo, con 8,113 TEP/año, 7,558 TEP/año, y 7,034 TEP/año, respectivamente<sup>2</sup>. Además, en Buenos Aires, el transporte colectivo es el que más consume energía por pasajero transportado. [CAF, 2010 en Jaimurzina y al. (2015)].

A pesar de que el vehículo privado sea una fuente de contaminación ambiental humana de las más perjudiciales para el ambiente a nivel de consumo energético y de contaminación (Miralles-Guasch & Cebollada, 2009), es también una demostración de una cierta inequidad. El acceso a un vehículo personal es reservado a ciertas clases sociales por el costo que representa. Además, en términos de seguridad vial, el uso del automóvil tiene consecuencias fatales sobre las personas.

2. La tonelada equivalente de petróleo (tep, en inglés *toe*) es una unidad de energía. Su valor equivale a la energía que rinde una tonelada de petróleo, la cual, como varía según la composición química de éste, se ha tomado un valor convencional de 41.868.000.000 J (julios) = 11.630 kWh (kilovatios-hora). La tep es una de las unidades grandes de energía que también sirve de parámetro (comparación) de los niveles de emisión de anhídrido carbónico (también conocido como dióxido de carbono o CO<sub>2</sub>) que se generan al quemar diversos combustibles.

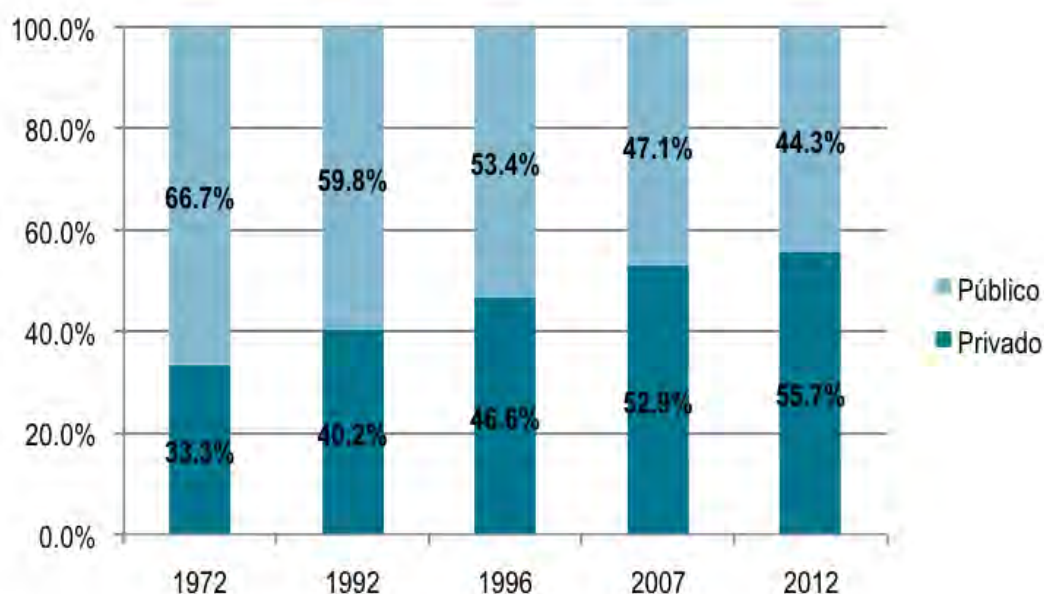


Gráfico 1. Participación del transporte público y privado en el movimiento de pasajeros del AMBA, en miles de pasajeros y porcentaje (Años seleccionados). Fuente: Elaboración propia sobre la base de CIPPEC, sobre la base de Brennan (2013), sobre la base de ENMOD (2010) y de acuerdo con estimaciones propias.



Grafico 2. Vehículos circulando por las autopistas de la Ciudad cada año. Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA), sobre la base de datos de INDEC, indicador Sintético de Servicios Públicos) y AUSA.

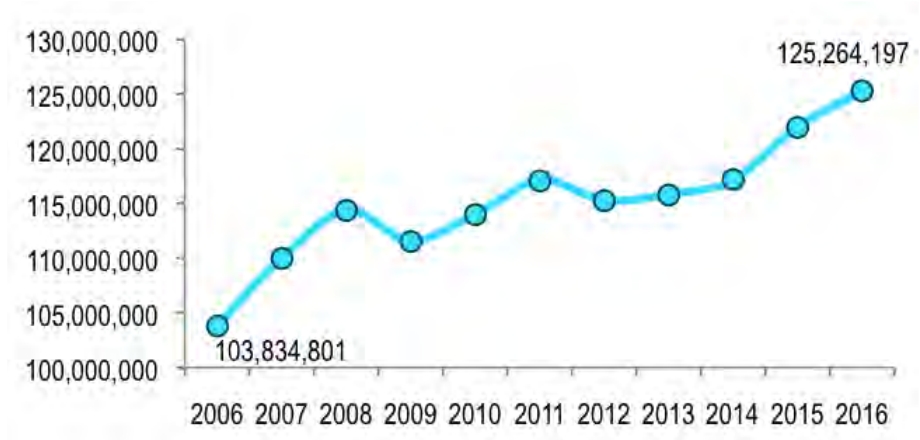
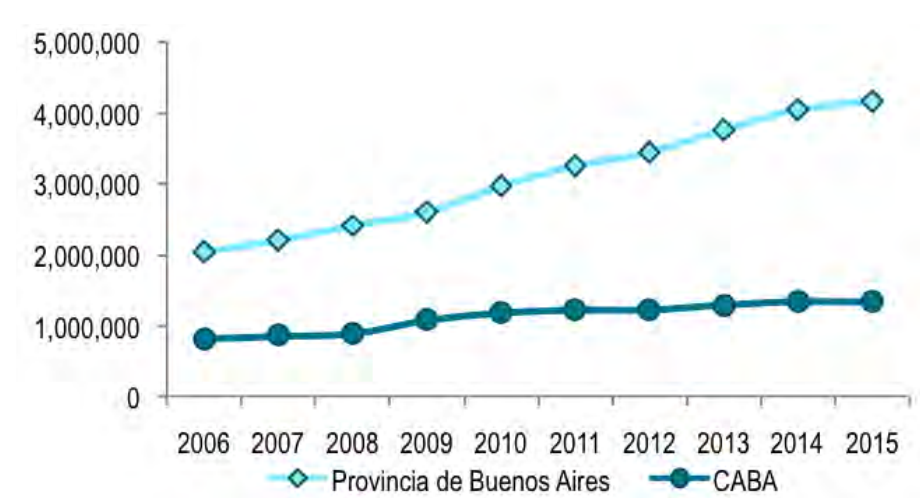


Grafico 3. Evolución del parque automotor de la provincia de Buenos Aires y de la CABA entre 2006-2015. Fuente: Elaboración propia sobre la base de ADEFA.



• Vinculación vial rápida norte-sur

Para facilitar el tránsito y conectar la autopista Buenos Aires-La Plata con la autopista Illia, la Ciudad ha encarado la construcción de un nuevo sistema vial de más de 7 kilómetros, con 12 carriles, 4 de ellos exclusivos para camiones y micros de larga distancia, con acceso directo al puerto y la terminal de Retiro, y 8 carriles para vehículos livianos, de uso exclusivo para autos y colectivos de corta distancia.

El proyecto está destinado a solucionar el problema de tránsito en la zona y a romper la

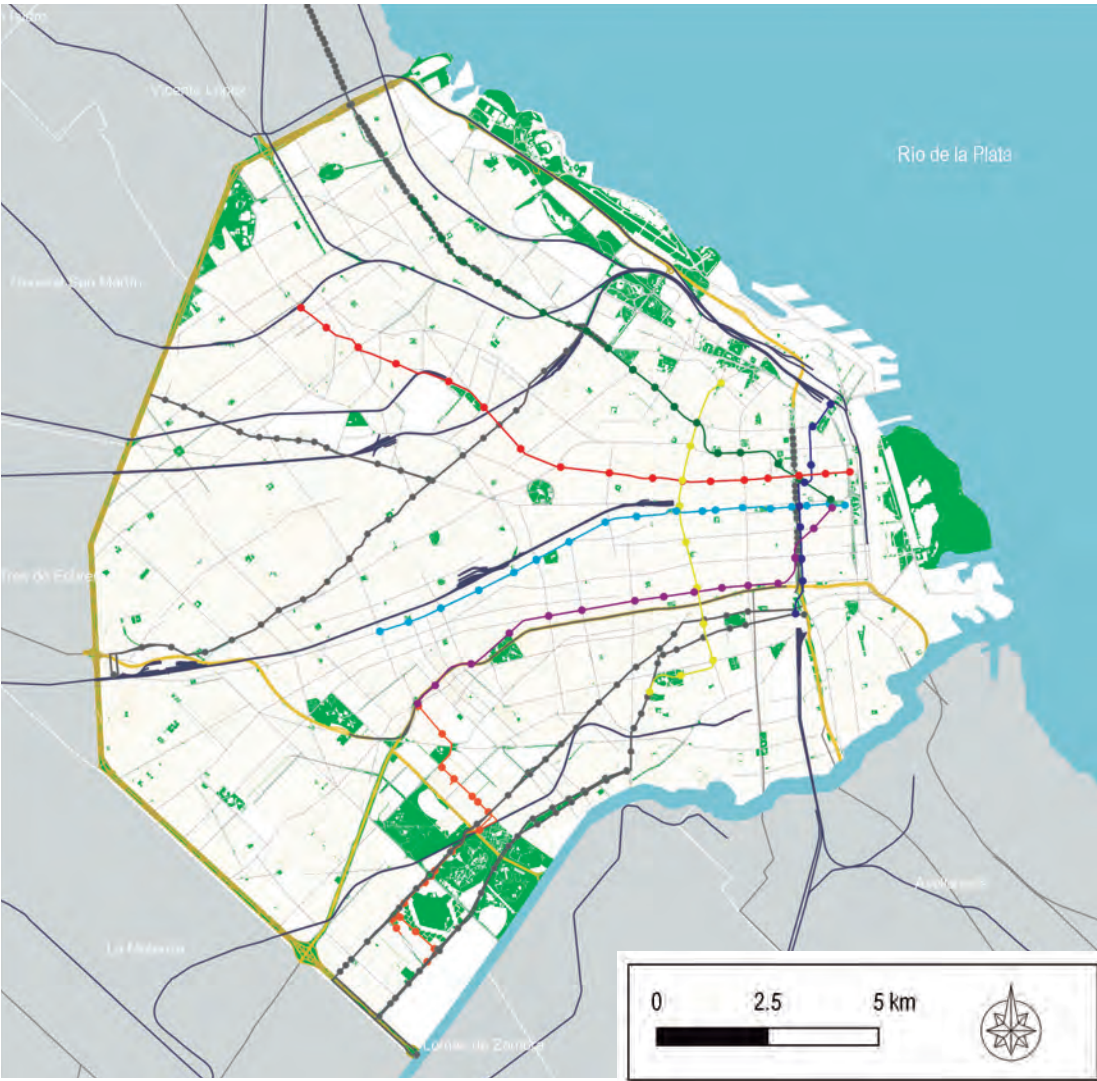
barrera existente entre la Ciudad y el río. Se implantará por arriba una serie de parques y espacios públicos buscando la conexión entre el barrio de Puerto Madero y el resto de la Ciudad. Además, se espera reducir la contaminación visual, ya que camiones y micros irán en trinchera, así como la contaminación sonora y la contaminación por emisiones de gases, debido a que ambos no deberán detenerse en los semáforos (GCBA, 2017).



Figura 3. Modelo de la obra del Paseo del Bajo. Fuente: GCBA, 2017.

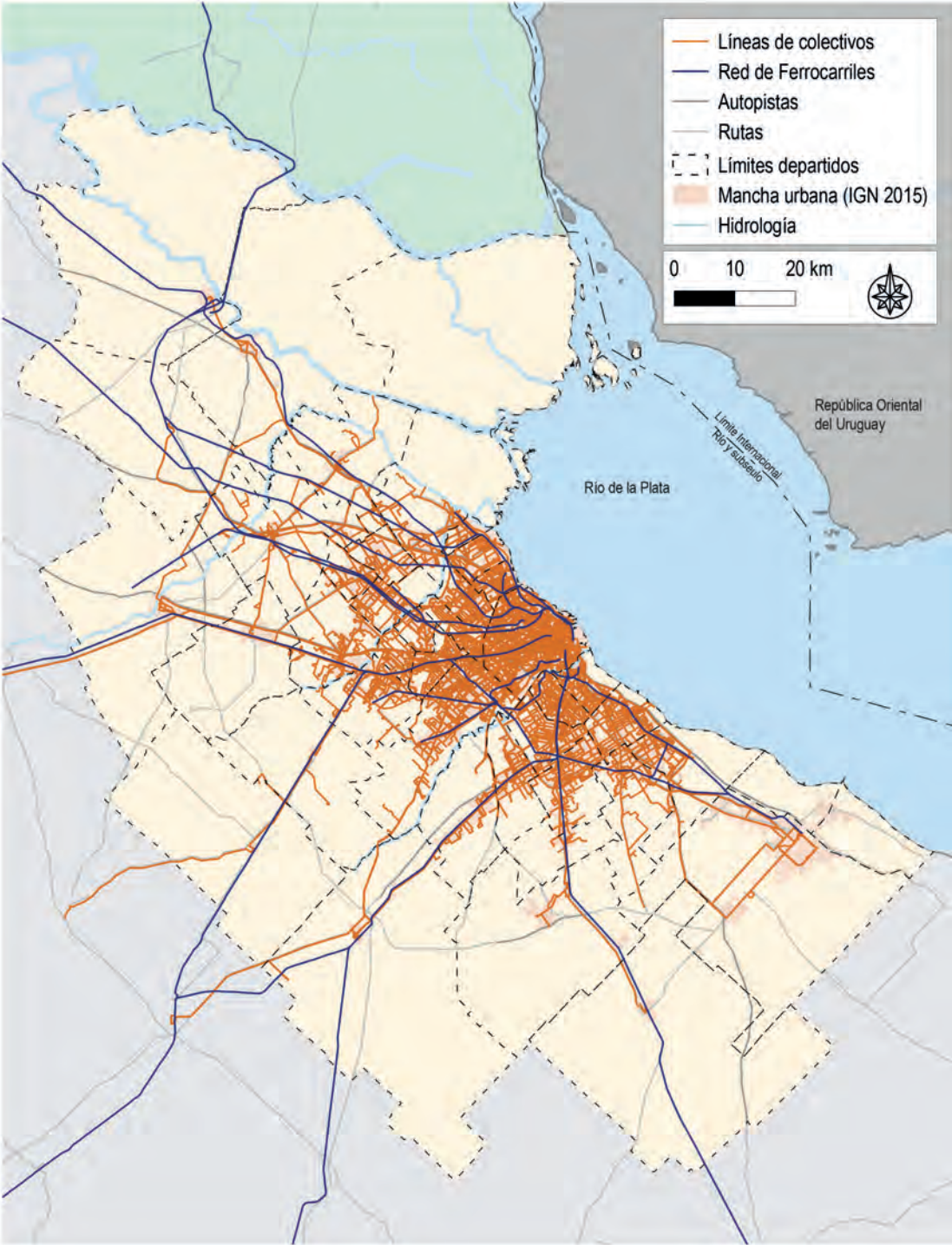


Figura 4. Futuro puente Lacarra. Fuente: AUSA, 2017.



Mapa 5. Sistema de transporte público CABA. Fuente: Elaboración propia sobre la base de IGN (2015), Ministerio del Interior (2015) y Ministerio de Modernización (GCBA) - Unidad de Sistemas de Información Geográfica (2016).





Mapa 6. Sistema de transporte público RMBA. Fuente: Elaboración propia sobre la base de IGN (2015), Ministerio del Interior (2015) y Ministerio de Modernización (GCBA). Unidad de Sistemas de Información Geográfica (2016).

- Sistema Único de Boleto Electrónico

En 2009, el Gobierno nacional creó, mediante el Decreto PEN N°84/2009, el Sistema Único de Boleto Electrónico, más conocido como "SUBE". El proceso de implementación fue más largo que lo previsto y, a mediados de 2011, el sistema entró en funcionamiento en todos los colectivos de la RMBA y en 15 estaciones de trenes.

Paradójicamente era una política necesaria de implementar hace años, pero pudo ser llevada a cabo más allá de las presiones de los diferentes actores, debido a la crisis que hubo con la falta de monedas la cual aceleró la implementación de esta medida para solucionar el conflicto.

El SUBE permite a los usuarios usar una tarjeta única para abonar sus viajes en los diferentes tipos de transporte público presentes en la RMBA. Además, posibilita a las personas con menos recursos, a los estudiantes o a los mayores tener tarifas reducidas.

No obstante, no permite hacer combinaciones sin abonar de nuevo, salvo entre las líneas de subte. Si bien se está trabajando para mejorar esta particularidad. En otras metrópolis del mundo existen varios tipos de boleto único, ya sea con un abono mensual o anual o con la compra de un boleto que tiene un tiempo determinado durante el cual se puede viajar de manera ilimitada en cualquier transporte público. Según Andrés Borthagaray, con la innovación de "Navigo" en la región parisina, se aumentó el uso del transporte público de un 50 % (La Nación, 2015).

### Distribución modal del transporte público

La elección del transporte automotor privado está en constante crecimiento. En 2010 representaba 51 % de la distribución modal del transporte en general. Tendencia que comenzó con la consolidación de las autopistas en los años 70 y se intensificó en los 90 por la recuperación económica. Desde entonces, el parque automotor individual no deja de crecer (CEPAL, 2012). Por otra parte, el territorio fue cada vez más segregado socialmente y la mancha urbana se expandió de manera discontinua, con poca densidad y segregada.

Según Jaimurzina y *al.* (2015), en América Latina, la participación de la gente en el transporte colectivo tiende a ser más baja, mientras que el ingreso per cápita es más alto. Las personas que tienen un poder económico más alto, generalmente, hacen la elección de recurrir a la compra de un vehículo automotor propio. Lo que se refleja en la Investigación de Transporte Urbano Público de Buenos Aires de 2009. Los individuos con los ingresos más bajos no usan modos de transporte motorizados, y los que tienen ingresos más altos lo hacen de manera individual, con automóvil propio.

En lo que se refiere al transporte público, la RMBA cuenta con servicios de trenes y colectivos. Adicionalmente, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ofrece un servicio de 6 líneas de subte y uno de bicicletas compartidas. La división modal entre los modos motorizados muestra una mayor preferencia para el servicio de transporte automotor (colectivos). Se explica por la dominación de este medio de transporte sobre los otros servicios de transporte en la RMBA y por su mayor cobertura territorial.

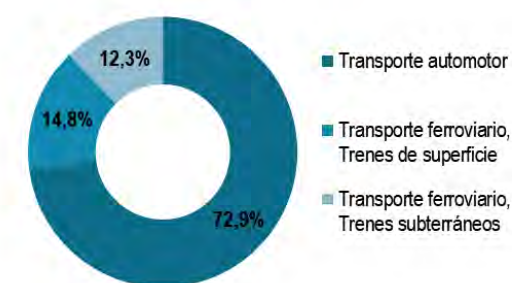


Gráfico 4. Pasajeros transportados en transporte público. Distribución porcentual según modo (2015). Fuente: Elaboración propia sobre la base de la CRNT, 2015

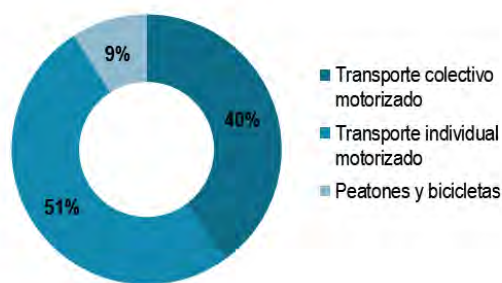


Gráfico 5. Distribución modal de transporte urbano en Buenos Aires, 2010. Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta FTSUNCRD / BID 2011 y CELADE.



Cuadro 3. Índice de Nivel Socioeconómico (INSE), según el modo de transporte. Fuente: Elaboración propia sobre la base de INTRUPUBA, 2009 (datos de 2006 y 2007).

INSE*	TODOS LOS MODOS	SUBTE	FERROCARRIL	COLECTIVO
Bajo Inferior	0,9 %	0,6 %	2,8 %	0,5 %
Bajo Medio	7,4 %	2,6%	8,7%	7,8 %
Bajo Superior	18,2 %	8,5 %	17,4 %	19,8 %
Medio Inferior	40,8 %	30,9 %	34,9 %	43,4 %
Medio Típico	22,6 %	32,2 %	25,7%	20,6%
Medio Superior	7,6 %	17 %	7,9 %	6,2 %
Alto	2,5 %	8,2 %	2,6 %	1,7 %
Totales	100 %	100 %	100 %	100 %

\*El cálculo del INSE se basó en las siguientes variables socioeconómicas del hogar del encuestado: ingresos del hogar, cantidad de vehículos en el hogar y modelo (año), cantidad de integrantes del hogar según cobertura de salud y máximo nivel de instrucción alcanzado por el principal sostén del hogar.

• Transporte público automotor

En 2015, las líneas de servicios regulares de transporte automotor urbano en la RMBA eran 138, operadas por 91 empresas, con un parque de 9.892 vehículos y un total de 1.620.799.900 pasajeros transportados en el año (CNRT, 2015). Estas cifras permanecieron relativamente estables en los últimos 10 años.

A fines de los años 90, los estados latinoamericanos buscan mejorar el transporte urbano, y el principal modo elegido es el BRT (por las siglas en inglés de autobús de tránsito rápido: *Bus Rapid Transit*), que consiste en vehículos articulados circulando sobre carriles exclusivos y con varias puertas facilitando el abono del viaje directamente en las estaciones para una mejor eficiencia en las frecuencias.

La CABA decidió seguir esta tendencia a partir de 2010, si bien no con servicios de tipo BRT, sino con la construcción de carriles exclusivos para el autotransporte público de pasajeros y de estaciones sobre los mismos. A este servicio se lo conoce como “Metrobús”. El 31 de mayo de 2011 se inauguró el primero, que circula de Liniers a Palermo, con una extensión de 12 kilómetros principalmente sobre la avenida Juan B. Justo. Hoy las líneas de Metrobús en funcionamiento son 6, representando 56,3 kilómetros de carril exclusivo. Están proyectados dos tramos más, uno de 2,8 kilómetros para extender el Metrobús Norte y otro

recientemente inaugurado, que circula sobre el eje Alem-Paseo Colón.

La introducción de los servicios de Metrobús permitió reducir los tiempos de viaje en un intervalo que va 20 % a 50 %, en función de los tramos.

Ferrocarriles

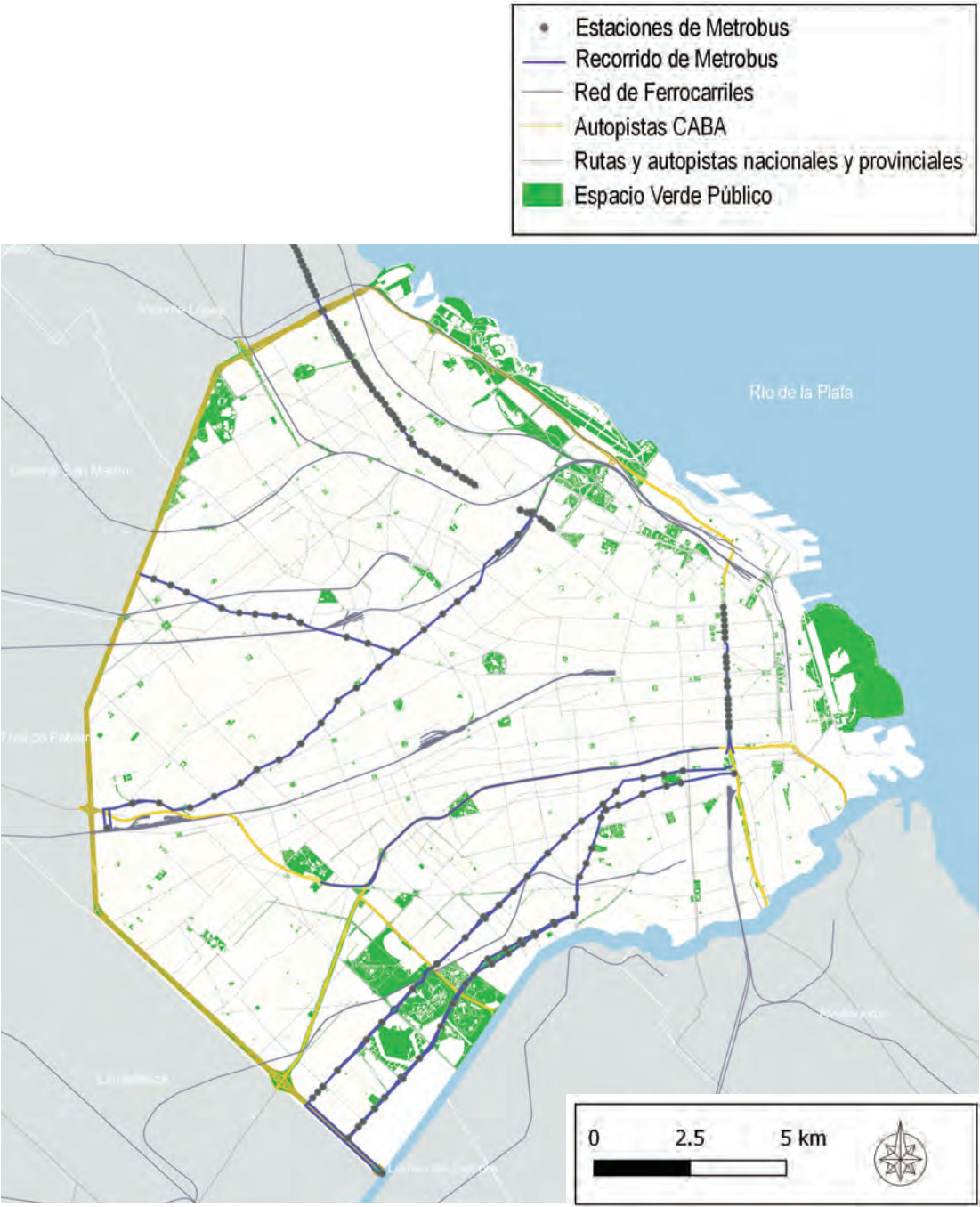
Los ferrocarriles metropolitanos actuales están operados por dos concesionarias, Metrovías S.A. (Línea Urquiza desde 1994) y Ferrovías S.A. (Línea Belgrano Norte, desde 1994), y una empresa del Estado Operadora Ferroviaria S.E., SOFSE (Línea Sarmiento, desde 2013, y las restantes desde 2015). (CRNT, 2015).

En 2015 las líneas eran 7, con un total de 23 ramales, 8 eléctricos y 15 diésel. En 2016 el Ministerio de Transporte de Nación presentó un plan de modernización a largo plazo de la red ferroviaria metropolitana, que apunta a la electrificación total del sistema. También prevé la mejora de estaciones, vías y andenes, así como la construcción de pasos bajo nivel para una mejor frecuencia y seguridad. En el mismo tiempo, está llevando a cabo una obra de soterramiento de la línea Sarmiento a fin de mejorar la frecuencia, los tiempos de viaje y la seguridad ferroviaria y vial.

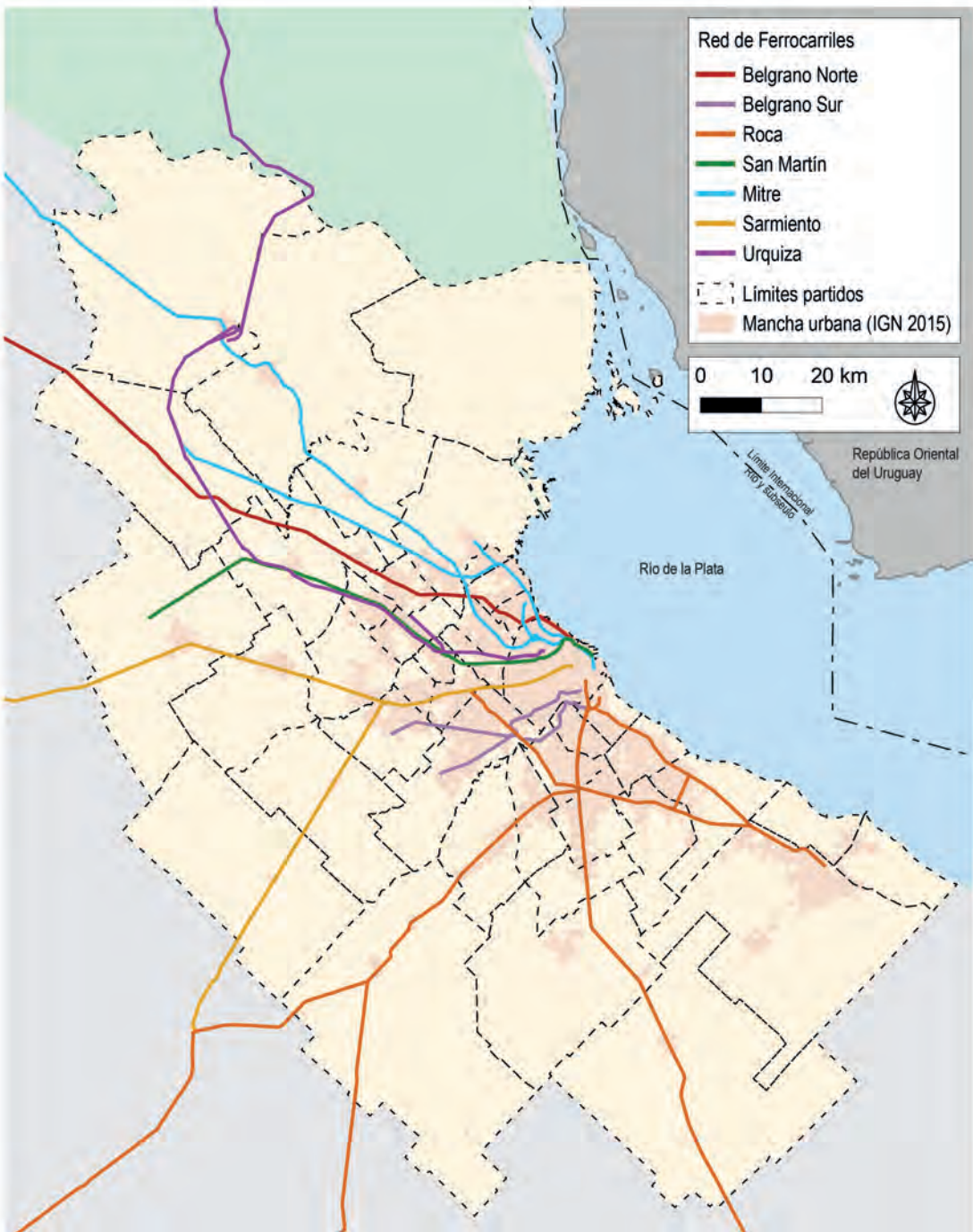
La red de ferrocarriles metropolitanos se extiende de manera radial o tentacular, siendo

más densa en la parte norte de la RMBA que en la parte sur. La inequidad de repartición de la red se asocia también a un desequilibrio en términos de calidad de servicio. Ciertos partidos, como La Matanza o Florencio Varela, cuentan con poca accesibilidad al ferrocarril. A su vez, las infraestructuras fija y móvil en la región son de baja calidad, aunque la cobertura

del territorio sea relativamente buena. Por su representación en la distribución modal en la RMBA, de 14,8 %, se puede afirmar que dista de alcanzar un rol fundamental en el transporte de pasajeros entre la periferia y el centro de la metrópoli, como sucede en otras ciudades (Lordi y al., 2010).



Mapa 7. Red de Metrobús. Elaboración propia sobre la base del Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología (GCBA) - Unidad de Sistemas de Información Geográfica (2016).



Mapa 8. Red de Ferrocarriles metropolitanos. Elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Coordinación y Planificación de Transporte, Ministerio del Interior, 2014.

RED DE SUPERFICIE / RAMALES	KM DE LÍNEA	ESTACIONES	CANTIDAD DE FORMACIONES	TRENES CORRIDOS	TRENES POR DÍA HÁBIL PROMEDIO	REGULARIDAD ABSOLUTA	PASAJEROS PAGOS	PASAJEROS PAGOS POR DÍA HÁBIL PROMEDIO
8 eléctricos 15 diésel	817,4	262	201	615.720	2102	75,0 %	329.668.732	1.024.700

Cuadro 4. Estado del Ferrocarril Metropolitano en el 2015. Fuente: Elaboración propia sobre la base de CRNT, 2015.



• El proyecto RER

Red de Expresos Regionales (RER) es un proyecto de transporte de pasajeros que incluirá la primera ampliación de la red de ferrocarriles metropolitanos de los últimos 100 años. Su objetivo es invertir la repartición modal en la RMBA, en favor del transporte público. Se planea la construcción de 20 kilómetros de túneles para mejorar la interconexión entre los distintos modos presentes en la Ciudad a fines de facilitar los desplazamientos de los habitantes viviendo en la metrópoli. La conexión entre las líneas de tren se hará con la construcción de una gran estación central, ubicada entre el Obelisco y la Avenida de Mayo, en el subsuelo de la Avenida 9 de Julio. El objetivo es terminar esta obra hacia 2024. (Ministerio de Transporte de la Nación, 2016).



Figura 5. Proyecto RER. Fuente: Ministerio de Transporte de la Nación, 2016

ETAPA 1: ROCA
<b>1. Hasta Est. Constitución subterránea.</b> Acceso + Est. Constitución Subterránea + cola de maniobra.
<b>2. a. Hasta La Paternal.</b> Túnel enlace Roca + Est. Central Roca + Enlace San Martín + Viaducto San Martín + Electrificación hasta La Paternal.
<b>2.b. Hasta Colegiales.</b> Enlace con Mitre Ramal Suarez + Electrificación con Catenaria hasta Colegiales.
<b>2.c Hasta Núñez.</b> Enlace con Mitre Ramal Tigre + Viaducto Mitre + Electrificación con Catenaria hasta Núñez.
ETAPA 2: MITRE - SARMIENTO
<b>1. Hasta el Correo Central.</b> Est. Retiro Subterránea + Túnel Mitre + Est. Correo Central
<b>2. Conexión Sarmiento.</b> Túnel Mitre con Sarmiento + Est. Central Sarmiento.
ETAPA 3: BELGRANO
<b>BELGRANO Sur / BELGRANO Norte.</b> Viaducto Belgrano Sur + Túnel Belgrano + Electrificación Belgrano (V. Soldati - A. del Valle).
ETAPA 4: EXTENSIONES RER
<b>SAN MARTÍN hasta Caseros.</b> Electrificación hasta Caseros + Eliminación de interferencias ferroviarias.
<b>2. MITRE hasta San Martín.</b> Electrificación con Catenaria hasta San Martín + Eliminación de interferencias ferroviarias.
<b>3. BELGRANO Sur hasta Tapiales.</b> Electrificación Tapiales - Villa Soldati + Eliminación de interferencias ferroviarias.





Figura 6. Subterráneo de la Ciudad de Buenos Aires.

Subterráneos

En 1991, el gobierno nacional resolvió otorgar los derechos de explotación de los servicios de la red subterránea en una concesión única, Metrovías, con la línea suburbana Urquiza. En 2012, el Gobierno nacional traspasó el control de la concesión al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. A fines de ese año, se promulgó la Ley 4472 de Regulación y Reestructuración del Sistema de Transporte Ferroviario de Pasajeros de Superficie y Subterráneo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que entró en vigencia el 2 de enero de 2013 y, mediante la cual, la Ciudad asume el

servicio público del subte. Esta Ley establece a la empresa del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Subterráneos de Buenos Aires S. E. (SBASE), como autoridad de aplicación. Asimismo, pasa a su cargo el desarrollo y la administración del sistema de infraestructura del subte, su mantenimiento y la gestión de los sistemas de control de la operación del servicio. (GCBA, 2017).

El estado de las vías es heterogéneo; algunas líneas han sido refaccionadas y otras aún no. Por otra parte, si bien la trocha es la misma, los coches son todos diferentes en función de las líneas. En 2016, se terminó el reemplazo total por coches nuevos en las líneas A y H. Mientras en las B, C y D se incorporaron nuevos coches en los años 90. La E sigue funcionando con los originales, de 1965.

En los últimos 10 años, se inauguraron la línea H (2007) con varias estaciones a lo largo de los años, dos tramos de la línea A (Primera Junta – Carabobo, 2008; y Carabobo – San Pedrito, 2013) y el tramo Los Incas – J. M. de Rosas de la línea B, en 2013. La red actual, con más de 61 km, cuenta con 6 líneas de subte, una de Premetro y 104 estaciones (SBASE, 2015). En 2015, los pasajeros transportados entre las líneas de subte y la de premetro fueron 272.723.210; es decir, 747.187 pasajeros diarios (CNRT, 2015).

En cuanto a la extensión de la red, en 2001 la Ley 670 autorizó al Gobierno de la Ciudad a integrar tres nuevas líneas a la red existente, las: F, G e I; así como a concesionar la finalización de la obra para la línea H. Sin embargo, hasta hoy sólo se constuyó la H, cuyos tramos Las Heras-Retiro y Hospitales-Sáenz aún siguen en obra.

LÍNEAS	CANTIDAD	MODELO	CARACTERÍSTICAS
A	105	CITIC	NUEVOS CON AIRE ACONDICIONADO
B	86	CAF 600	CON AIRE ACONDICIONADO
C	30	NAGOYA	CON AIRE ACONDICIONADO
D	30	ALSTOM	REPARADOS A NUEVO CON AIRE ACONDICIONADO
E	45	SIEMENS SHUCKERT	
H	120	ALSTOM	NUEVOS CON AIRE ACONDICIONADO

Cuadro 5. Material rodante. Fuente: SBASE, 2015.



Figura 7. Mapa del Subte, según la Ley 670. Fuente: Elaboración propia sobre la base de SBASE, 2015.



Mapa 9. Red de Subte. Fuente: Elaboración propia sobre la base del Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología (GCBA). Unidad de Sistemas de Información Geográfica (2016).

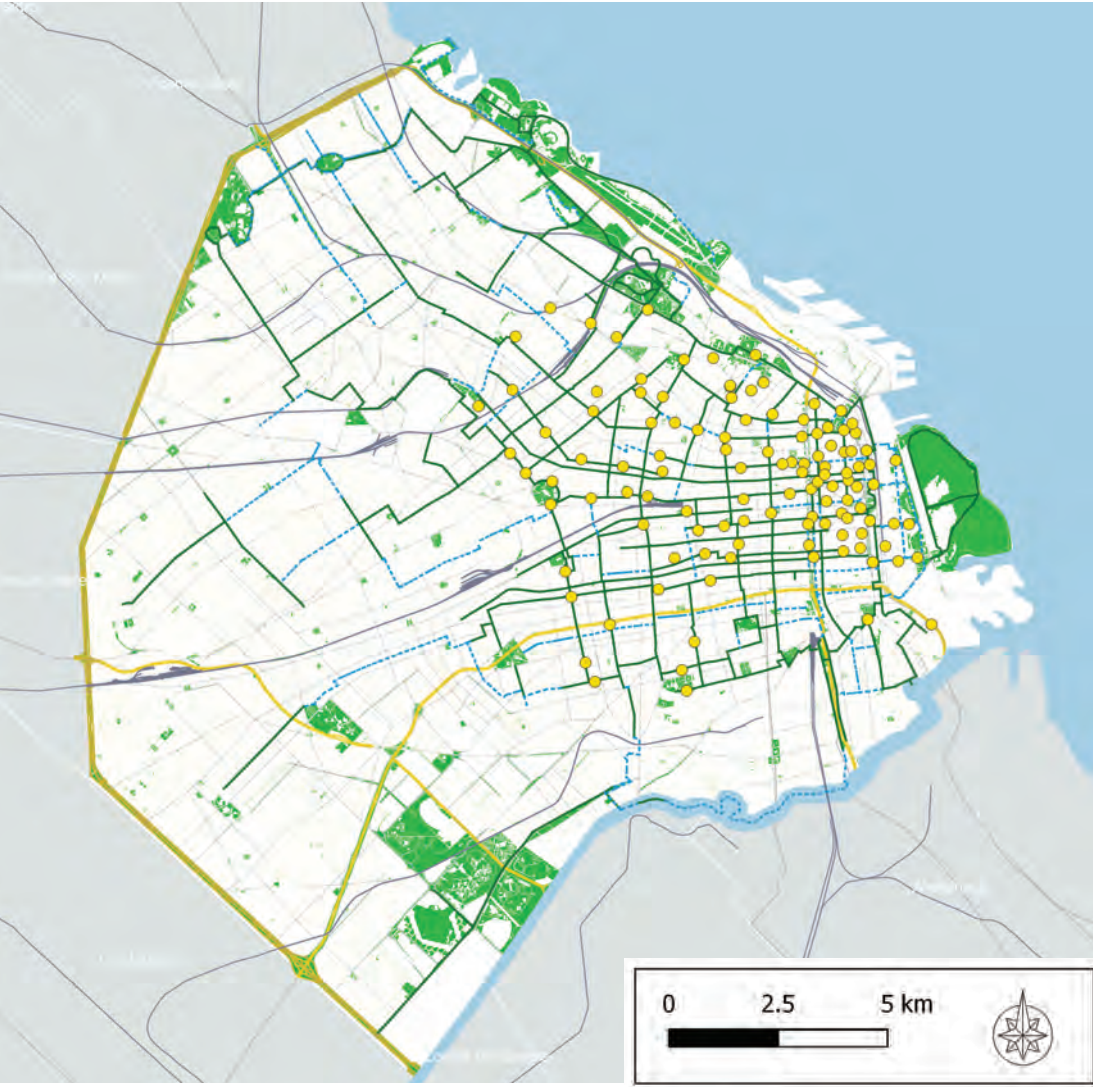
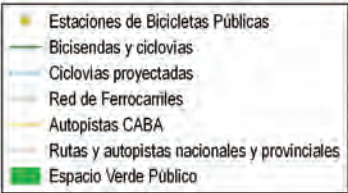
Movilidad “no motorizada”

El concepto de movilidad sustentable contempla las estrategias que se implementan en las ciudades para mejorar la calidad de vida presente y futura, preservando, al mismo tiempo, el ambiente. Para fomentar los distintos modos que se inscriben en el marco de la movilidad sustentable, se los debe proteger. Por ejemplo, mediante ciclovías separadas y bien marcadas o veredas y calles seguras para los peatones. Hoy, son cada vez más las ciudades que se orientan a este modelo de desarrollo del “tránsito pacífico”. Al respecto, la CABA está desarrollando un Plan de Movilidad Sustentable.

En la RMBA 9 % de los movimientos se hacen a bicicleta o a pie. En la CABA, según una

encuesta previa a la implementación del sistema Ecobici, había 1.000.000 de bicicletas en los hogares porteños (GCBA, 2017).

EcoBici se creó en diciembre de 2010. La estrategia incluye la planificación y construcción de una red de ciclovías protegidas, el primer sistema público y gratuito de bicicletas argentino y un trabajo diario con todos los sectores de la comunidad (vecinos, las ONG, escuelas, universidades, empresas y medios de comunicación). Actualmente el sistema cuenta con 136 estaciones, 1.400 bicicletas y 1.955 viajes diarios promedio (2016). Las ciclovías, que contaban con 35 kilómetros en 2010, hoy cuentan con 154 km. Además, se proyectan 250 kilómetros más hacia 2019 (GCBA, 2010 y 2017).



Mapa 10. Red de ciclovías. Fuente: Elaboración propia sobre la base del Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología (GCBA). Unidad de Sistemas de Información Geográfica (2016).



En 2012 comenzó el Plan Microcentro, que permitió darle prioridad al peatón y disminuir el tránsito automotor en la zona. La movilidad peatonal se fomenta por el rediseño de ciertas calles y la puesta en valor de ese espacio, unas compartidas con el vehículo automotor y otras exclusivamente para peatones y ciclistas. Las calles compartidas se identifican por un espacio totalmente plano, sin distinción entre la vereda y la vía de circulación automotor. La velocidad es limitada a un máximo de 10 km / h y en las horas del día sólo circulan vehículos autorizados.

Si bien la participación relativa del transporte público es importante en la movilidad, no es lo único a tener en cuenta para que ésta sea sostenible. También se deben considerar factores como la calidad del transporte público (confort y equipamiento de seguridad disponible), su composición (en especial, el peso relativo de los autobuses) y la edad de su parque automotor (eficiencia energética de los motores utilizados), las tecnologías empleadas por

los medios de transporte, la institucionalidad regulatoria (formalización de los operadores) y la baja importancia de los desplazamientos a pie y en bicicleta. (Jaimurzina y al., 2015).

Con el Plan de Movilidad Sustentable, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires apunta a privilegiar la movilidad de los peatones, los modos no motorizados y el transporte público. Pero sin visión metropolitana y sin una gestión integrada del transporte, implementar una movilidad sustentable resulta difícil.



Figura 8. Ecobici BA.

MOVILIDAD Y TRANSPORTE

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none"><li>• Uso mayoritario del transporte público en la RMBA (55 % de los traslados cotidianos).</li><li>• Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE).</li><li>• Oferta de transporte público.</li><li>• Importante red ferroviaria.</li><li>• Vías exclusivas para transporte público automotor.</li><li>• Metrobús a la primera corona.</li><li>• Ampliación de la red de ciclovías e implementación del sistema público Ecobici.</li><li>• Peatonalización.</li><li>• Sistema de microbuses.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Agencia de Transporte Metropolitano (ATM).</li><li>• Proyecto Red de Expresos Regionales (RER).</li><li>• Nuevos Centros de trasbordo.</li><li>• Propuesta de boleto único integral (habilita combinación entre diferentes modos de transporte público).</li><li>• Incremento de la red de subterráneos Ley 670.</li><li>• Incluir la intermodalidad en la ATM.</li></ul>
DEBILIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"><li>• Debilidad institucional y pobres logros de la ATM.</li><li>• Mal mantenimiento de la infraestructura ferroviaria.</li><li>• Calidad dispar del transporte público, que desalienta su uso.</li><li>• Baja eficiencia de la red ferroviaria de larga distancia.</li><li>• Baja eficiencia de la red ferroviaria de corta distancia, en términos de distancia (14 minutos).</li><li>• Uso predominante del automóvil particular y los minibuses en las clases medias y altas.</li><li>• Saturación y congestión de la red vial.</li><li>• La carga se mueve fundamentalmente por camión.</li><li>• Baja o nula implementación de vehículos con energías no contaminantes.</li><li>• Transporte público vehículos de carga que no cumplen con las normas de emisión.</li><li>• Baja importancia dada al sistema fluvial.</li><li>• Inexistencia del boleto único</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Inoperancia de la ATM por debilidad institucional.</li><li>• Priorización de opciones de transporte público por menor costo, frente a las óptimas líneas de FF. CC. y subterráneos.</li><li>• Pérdida de vías por soterramiento del Sarmiento (4 a 2) que dificulta la llegada desde la tercera corona.</li><li>• Soluciones de transporte público a corto plazo.</li><li>• Crecimiento del parque automotor.</li><li>• Aumento del uso del automóvil en las clases medias y altas.</li><li>• Crecimiento de la red vial.</li><li>• Prevalencia de las infraestructuras para el automóvil sobre las del transporte público.</li></ul>



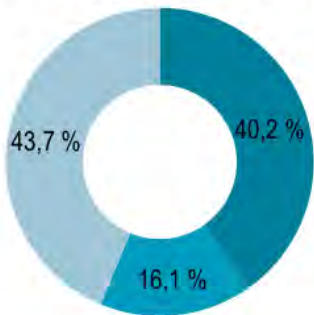


Figura 9. Planta San Martín. Fuente: AySA.

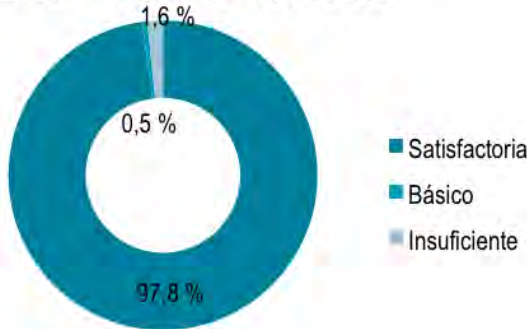
INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS

En la RMBA es muy fuerte la inequidad de conexión de los hogares a los servicios básicos (agua, cloaca y desagüe). Mientras en la Ciudad son 2,2 % los hogares que no cuentan con una calidad de conexión satisfactoria, en el resto de la Región, son 59,8 %. En la Provincia, ciertos municipios tienen niveles equivalentes a los de la CABA, mientras otros se encuentran en situaciones muy desfavorables. Por ejemplo, el municipio de Malvinas Argentinas cuenta con una calidad de conexión a los servicios básicos insuficiente de 93,1 %, mientras la de Vicente López es de 1,9 %.

40 municipios de la RMBA



Ciudad Autónoma de Buenos Aires



Gráficos 6 y 7. Conexión a los servicios básicos. Fuente: Indec. Censo nacional de población, hogares y viviendas 2010.

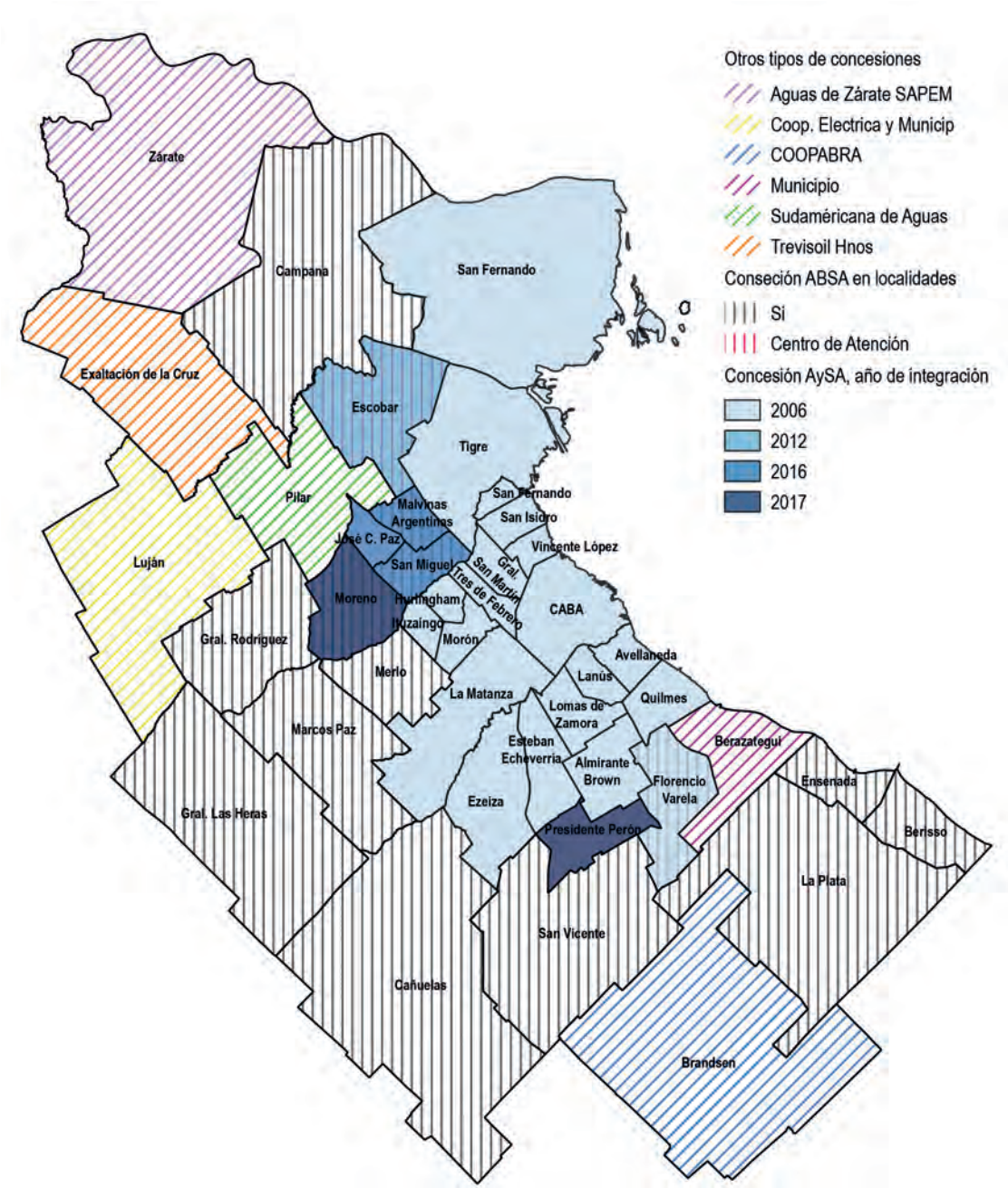
Agua y saneamiento

En 2006, a través del Decreto 303, el Estado renacionalizó Aguas Argentinas S.A., creando Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima (AySA), en la órbita de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal. El 90 % de sus acciones quedó en manos del Estado nacional y el 10 % restante en las del personal, mediante el Programa de Participación Accionaria (AySA, 2011).

En 2006, el territorio de AySA comprendía la CABA y 15 partidos de la RMBA respecto de los servicios de agua potable y desagües cloacales, 2 partidos respecto sólo del servicio de agua potable y 2 en cuanto a la sola recepción de efluentes cloacales. Actualmente, la región no cuenta con una empresa única a cargo del agua y de los desagües cloacales. La empresa que más territorio opera es AySA, que lo hace en la CABA y en 23 de los 40 municipios de la RMBA,

representando un territorio de aproximadamente 2.588 km<sup>2</sup> y 12.554.449 personas y una longitud de red de 20.790 por el agua potable y de 13.375 por el desagüe cloacal (AySA, 2017). La segunda empresa en importancia es Aguas Bonaerenses Sociedad Anónima (ABSA)

que opera sobre el territorio de 17 municipios de la RMBA y a nivel provincial maneja una red de 16.100 km en 91 localidades de la provincia. Además, 6 municipios cuentan con sistemas propios, ya sea con cooperativas, empresas privadas y servicios desvinculados operados por terceros.



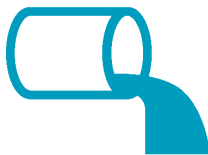
Mapa 11. Cobertura de infraestructuras de agua y saneamiento.  
Fuente: Elaboración propia sobre la base de AySA, ABSA, Municipios.

Hogares conectados a la red pública de agua corriente



CABA: 99,6 %  
RMBA: 78,7 %  
40 municipios: 72,0 %

Hogares conectados a la red pública de cloacas



CABA: 99,0 %  
RMBA: 56,7 %  
40 municipios: 42,8 %

Fuente: Indec, Censo nacional de población, hogares y viviendas 2010.

En 2015, AySA operaba los servicios de agua potable del 87 % de la población de su territorio, mientras cubría 67% de los desagües cloacales. Para 2019 la empresa tiene como objetivo alcanzar el 100 % de cobertura en agua potable para los habitantes ya incorporados en 2015 y 71 % para los que están por incorporar. Con respecto a los desagües cloacales, los objetivos son 82 % para el territorio correspondiente al 2015 y 56 % para los municipios por incorporar. Lo que da un total de 92 % de cobertura en agua potable y de 75 % de cobertura en desagües cloacales.

El plan de expansión de AySA 2014-2018 prevé incorporar a los servicios desvinculados a medida que se ejecutan las obras básicas del Plan Director, así como proceder a la extensión de la red en partidos de la concesión e integrar nuevos partidos.

El agua que se distribuye en la red de AySA proviene de tres plantas potabilizadoras por el agua que se extrae del Río de la Plata, de 10 plantas de tratamiento de agua subterránea y de más de 350 perforaciones.

En referencia a la red de desagües cloacales, se recolectan las aguas residuales en los municipios dotados de servicios de cloacas a fin de purificarlas y verterlas en los receptores (Río de la Plata, Reconquista y Matanza) en condiciones aptas para el ambiente. Para este objetivo, AySA cuenta con 12 plantas purificadoras repartidas en el territorio. El plan de expansión espera lograr un servicio de cloacas al nivel de 82 % para la concesión actual y de 56 % para los municipios por incorporar.

Para concluir, la publicación del área de Pensamiento Estratégico de la Cámara de la Construcción Argentina (CAMARCO) (2017)

SERVICIO	ÁREA	SITUACIÓN DICIEMBRE DE 2015			SITUACIÓN A ALCANZAR CON OBRAS CONTRATADAS Y EN EJECUCIÓN A DICIEMBRE 2019		
		HABITANTES	HABITANTES SERVIDOS	% DE COBERTURA DEL SERVICIO	HABITANTES	HABITANTES A BENEFICIAR	% DE COBERTURA DEL SERVICIO A ALCANZAR
Agua	AySA	10.700.000	9.300.000	87 %	11.000.000	11.000.000	100 %
	Partidos a incorporar AMBA	3.200.000	1.370.000	43 %	3.960.000	2.800.000	71 %
	Total AySA ampliado	13.900.000	10.670.000	77 %	14.960.000	13.800.000	92 %
Desagües Cloacales	AySA	10.700.000	7.200.000	67%	11.000.000	9.000.000	82 %
	Partidos a incorporar AMBA	3.200.000	750.000	23 %	3.960.000	2.200.000	56 %
	Total AySA ampliado	13.900.000	7.950.000	57 %	14.960.000	11.200.000	75 %

Cuadro 6. Plan de expansión 2014-2018 AySA. Fuente: AySA, 2016.



estima la población sin servicios: “si se considera que por hogar el promedio de habitantes es de 3,34, con un déficit en agua de 1.023.079 hogares, la cantidad de habitantes sin agua potable es de 3.416.167. De forma equivalente, con un déficit en cloaca de 2.074.805 hogares, la cantidad de habitantes sin cloaca es de 6.927.990”.

Ese mismo informe desarrolla escenarios en función al crecimiento de la población. El primero es un crecimiento por densidad. Se considera solamente el mantenimiento de la red sin inversión para la extensión. En ese caso, la cantidad de habitantes sin acceso al agua potable llegará a 4,5 millones y sin acceso a la cloaca llegará a casi 9 millones de habitantes. La falta de acceso a infraestructura urbana de los partidos con mayores índices de pobreza (José C. Paz, Malvinas Argentinas) continuará y se acentuará. El segundo abarca un crecimiento por expansión y densidad, que provocaría un aumento de cantidad de habitantes servidos con agua potable de casi 3,5 millones, y de poco más de 6,8 millones en el servicio de desagües cloacales. Los habitantes sin acceso al agua potable superarán los 2 millones, y sin acceso al desagüe cloacal los casi 2,5 millones (Núñez, 2017).

A su vez, aparecen problemas económico-financieros. “Las revisiones tarifarias, que acompañen el aumento de costos interanual, en general, se encuentran retrasadas en los principales operadores y no logran cubrir los gastos operativos, lo cual requiere recursos de rentas generales de las correspondientes administraciones para cubrir económica y financieramente los gastos operativos” (Núñez, 2017).

## Energía

La energía eléctrica es el servicio urbano más relevante, ya que lo necesita para operar el resto de los servicios que permiten el funcionamiento de la Ciudad. Este servicio, como otros, tienen una importancia fundamental a nivel metropolitano en relación con la configuración de los lugares que quedan territorialmente integrados y con la incorporación de la población (y así a la Ciudad en forma más plena y, como consecuencia, a la sociedad). El resultado final de integración/exclusión del servicio depende

de un conjunto de decisiones, algunas históricas otras actuales que se concretan en dos aspectos principales: normas o regulaciones y obras (Pírez P., s.f).

En el mundo actual, la demanda de energía eléctrica va a seguir creciendo. Esta es acompañada de la toma de conciencia de generar energías más limpias para proteger el ambiente. La situación energética argentina se ha venido deteriorando durante las últimas décadas, debido, principalmente, a la caída de las reservas de gas natural (que representa aproximadamente el 54 % de los combustibles fósiles de la matriz energética) y al aumento en la demanda de energía eléctrica (donde pesa el crecimiento en la demanda residencial).

Sobre la base de la proyección de la demanda de consumo eléctrico, la tendencia marca que el sistema eléctrico argentino debería prácticamente duplicarse hacia 2030. (Adad W. F., Cammisa, M., 2015).

En el país, la mayor parte de la producción de electricidad se hace a partir de gas y de derivados del petróleo (71 % en el 2014) las fuentes “más limpias” de energía eléctrica representan solo el 17,2 % si sumamos entre ellas las fuentes de energía renovables definidas por el Ministerio de Energía y Minerías (basadas en la utilización del sol, el viento, el agua o la biomasa vegetal o animal -entre otras-). Los sectores industriales, residenciales y comerciales son los que más consumen de esta energía.

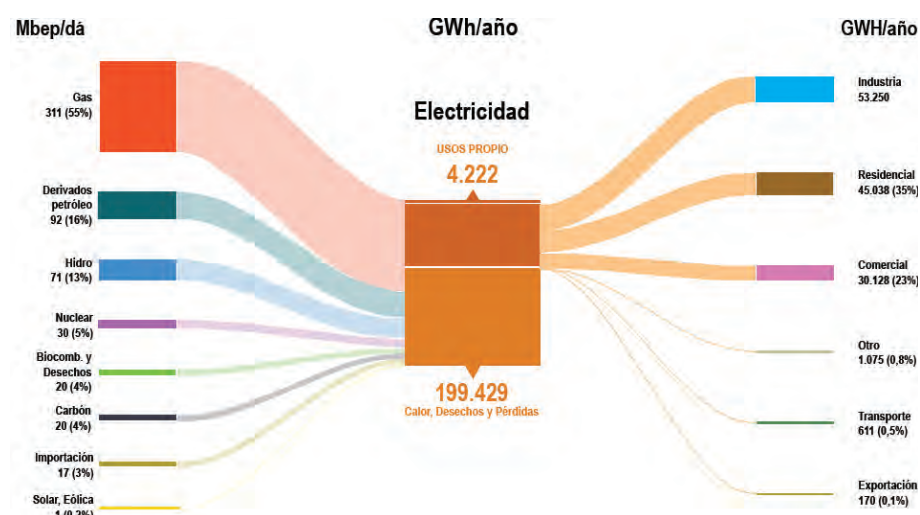


Figura 10. Matriz de electricidad de la Argentina, 2014. Fuente: Cálculos del BID sobre datos de AIE y sobre otros datos.



Según el informe anual de la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico (CAMMESA) de 2015, el Gran Buenos Aires tiene una demanda mensual correspondiente al 39 % de la energía eléctrica del país. Lo que representa 51.100 GWh al año. De este total, los que más consumen son las industrias y grandes comercios. Sin embargo, en la RMBA, entre 2005 y 2015, hubo un aumento del consumo eléctrico residencial de un 55 % (Ministerio de Energía y Minería), dado principalmente al consumo masivo de artefactos eléctricos, principalmente de cocinas y aire acondicionado.

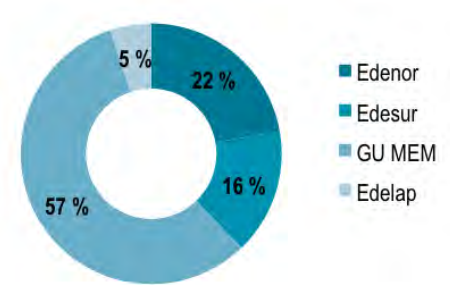


Grafico 8. Demanda por tipo de Agente, 2015. Fuente: CAMMESA.

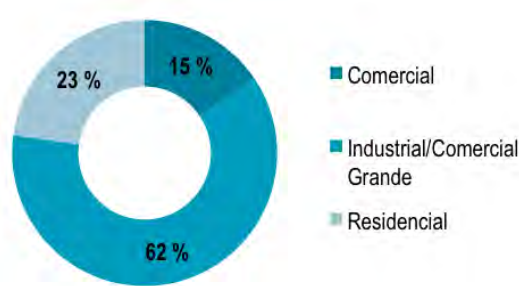


Grafico 9. Demanda por tipo de Categoría de Tarifa, 2015. Fuente: CAMMESA.

A eso se agrega que la modificación del tipo de energía usada en los hogares (del gas a la electricidad) y la conformación de una nueva estructura territorial de la demanda (áreas que pasaron a ser grandes consumidoras) no

han sido acompañadas de una ampliación de la infraestructura y mejora de la distribución eléctrica. Según el CIPPEC (2016), eso tiene por consecuencia lo siguiente:

- El colapso del sistema en momentos pico de demanda.
- El aumento de los cortes del suministro eléctrico, tanto en cobertura territorial como en duración. En el país, los cortes de luz crecieron de un 150 % en los últimos 10 años (Szenkman, 2015).
- Las restricciones de oferta de energía para los establecimientos industriales.

En la RMBA, existen 14 centrales que producen electricidad, de las cuales 12 funcionan con combustible fósil, 1 es nuclear y la restante funciona con biogás (Ministerio de Energía y Minería, 2016). Cabe destacar que los combustibles fósiles no son renovables y que participan de la contaminación de la atmósfera por sus emisiones de dióxido de carbono.

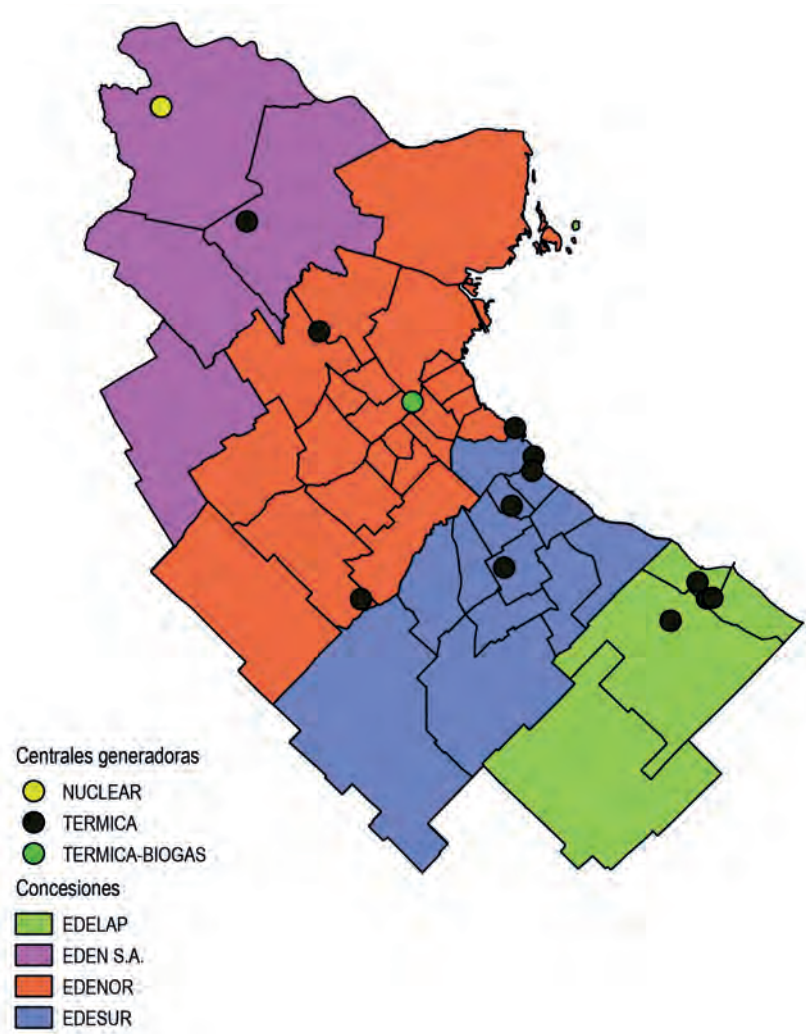
Las concesiones que distribuyen la electricidad a los ciudadanos de la región son 4; Empresa Distribuidora Sur Sociedad Anónima (Edesur), Empresa Distribuidora Norte Sociedad Anónima (Edenor), Empresa Distribuidora de Energía La Plata S. A. (Edelap) y Empresa Distribuidora de Energía Norte S. A. (Eden).

En cuanto a las tarifas, desde 2002, y la Ley de Emergencia Económica se otorgan subsidios para los usuarios de energía. Asimismo, por caídas de los ingresos, las empresas concesionarias y distribuidoras de energía eléctrica y de gas sufrieron pérdidas operativas a lo largo de los años; lo que repercutió sobre el mantenimiento de las infraestructuras y la calidad de los servicios. Hasta 2016 los usuarios pagaron tarifas muy bajas en comparación con el resto de América Latina, pero padecieron de un servicio deficiente. Después de los ajustes de ese año, el precio del kWh subió un promedio de 262 %. Sin embargo, aún queda por debajo del resto del subcontinente e incluso del país (Centro de Estudio de la Regulación Económica de los Servicios Públicos, Universidad de Belgrano, 2016).

Para terminar, en la RMBA, el porcentaje de personas sin acceso a la red pública de electricidad es bajo (0,8 %) pero representa casi 40.000 personas en valores absolutos (Indec, 2010).

PAÍS	RESIDENCIAL				COMERCIAL	INDUSTRIAL
	CONSUMO MENSUAL (KW.H)					
	30	150	300	1000		
Argentina	5,77	4,37	3,9	4,72	5,39	2,98
Bolivia	7,46	5,82	7,07	7,97	10,76	11,49
Brasil	12,06	13,23	13,89	15,48	15,52	11,56
Chile	15,8	13,55	13,27	13,07	10,61	8,89
Colombia	10,59	10,84	11,65	12,22	10,31	9,57
Ecuador	6,33	9,05	10,24	12,87	9,68	8,56
Paraguay	1,31	2,84	4,44	6,09	6,56	2,94
Perú	12,37	14,27	14,03	13,86	10,96	7,76
Uruguay	29,58	13,01	19,65	20,29	15,57	10,98
Venezuela	0,84	0,29	0,94	1,3	0,85	0,52

Cuadro 7. Tarifa media en América del Sur con subsidios, en centavos de U\$D por kW.h en febrero 2016. Para la Argentina, se basa sobre la empresa Edeonor. Fuente: Centro de Estudio de la Regulación Económica de los Servicios Públicos, Universidad de Belgrano.



Mapa 12. Concesiones de distribución eléctrica y centrales generadoras de electricidad por tipo de combustible, 2016. Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Energía y Minería, Gobierno Nacional.

En cuanto al gas doméstico, en 1946 se creó la Dirección Nacional de Gas del Estado. Así se inicia el desarrollo de la red de gas para reemplazar el “gas de alumbrado” obtenido a partir de carbón de hulla importado desde el Reino Unido. Con la política de estado del momento, el gas se convirtió en el pilar fundamental de la matriz energética del país.

En 1992, el servicio que era prestado por el Estado es concesionado por dos transportadoras y ocho distribuidoras en el país. Y con la Ley Nacional 24.076, se dicta el marco normativo y regulatorio a la industria del gas y se crea el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS). Con esta Ley, viene un sistema de actualización tarifaria, con audiencias públicas, que permite ajustar las tarifas en función de la inflación, de la variación de los costos y de eventos no previstos. Pero en 2002 con la Ley de Emergencia Económica y la pesificación<sup>3</sup> se detuvo el proceso de actualización y, durante una década, las tarifas quedaron de acuerdo con la última actualización del 1999. Lo que trajo como consecuencia, similar a las empresas de

electricidad, el aumento de los costos mientras las tarifas estaban congeladas.

La actualización hizo que subieran los precios del gas (m³) entre 140 % y 536 % en función de los casos. Sin embargo, un porteño paga su factura de gas (Tarifa Metrogás en CABA por un uso de 250 m³/año) 35 % más barato que el promedio que se paga en los otros países de la región.

En la RMBA, son tres las empresas distribuidoras de gas doméstico; Camuzzi Gas Pampeana S. A., Metrogás S. A. y Gas Natural Fenosa S. A. que representa 24 de los 41 partidos de la RMBA.

En cuanto a la cobertura de red de gas pública, es desigual entre los diferentes partidos de la RMBA. La Ciudad de Buenos Aires, como algunos municipios de la zona norte del AMBA, tiene niveles de cobertura altos, arriba del 90 %. Donde hay ausencia de disponibilidad de gas en los hogares se impone recurrir a la electricidad, más cara, y con el riesgo de cortes por mal estado de esa red.

3. Cuando se restringe el uso del dólar frente al peso.

VARIACIÓN DE LA TARIFA NORMAL POR TIPO DE USUARIO EN CABA POR M³ DE CONSUMO SIN IMPUESTOS				COMPARACIÓN DEL IMPORTE A ABONAR POR TIPO DE USUARIO EN CABA EN \$ POR MES SIN IMPUESTOS Y SIN AHORRO		
CATEGORÍA		VARIACIÓN		M³ ANUALES	MARZO DE 2016	ABRIL DE 2016
		EN %	EN \$			
Residencial	R1	382,1 %	3,445	250	\$ 19	\$ 91
	R2-3	294,3 %	2,394	1.000	\$ 68	\$ 267
	R3-4	198,2 %	4,306	2.200	\$ 398	\$ 1.188
Comercial		535,9 %	2,341	110.000	\$ 4.005	\$ 25.466
Industrial		140,4 %	0,057	3.200.000	\$ 10.817	\$ 26.009

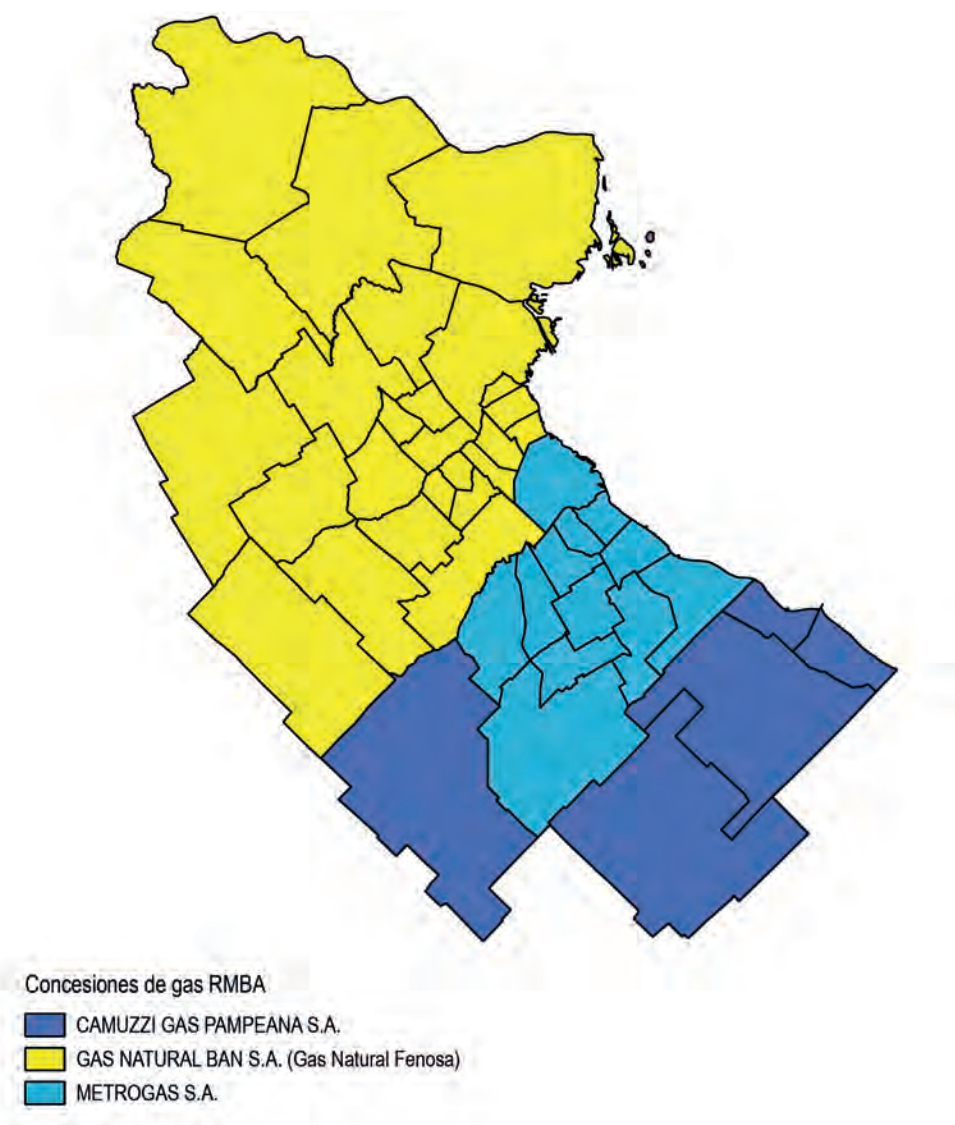
Cuadro 8. Evolución de las tarifas entre marzo y abril 2016 (antes y después de la actualización). Fuente: Centro de Estudio de la Regulación Económica de los Servicios Públicos, Universidad de Belgrano.

Conexión a la red pública de gas.



CABA: 92,2 %  
RMBA: 71,1 %  
40 municipios: 64,3 %

Fuente: Indec - Censo nacional de población, hogares y viviendas 2010.



Mapa 13. Concesiones de distribución de gas, 2016. Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Energía y Minería.

### Sistema de telecomunicaciones

Las primeras licencias para compañías telefónicas se dieron en 1881, en la Ciudad de Buenos Aires. Después, de a poco, se amplió la infraestructura telefónica y el territorio con acceso a la telefonía. La digitalización total de la telefonía fija se realiza entre 1990 y 1998 en el país. A partir de 2000, con una segunda digitalización, llega la banda digital ancha que permite acceder a internet. En lo relativo a la tecnología móvil, en 1989, Movicom empezó a ofrecer un servicio 1G y, a partir de 1993, un servicio 2G en la RMBA. En 2007, Claro, Movistar y Personal empiezan a brindar un servicio 3G.

En 2014, una de cada diez llamadas de telefonía móvil no podía ser completada y la velocidad de la banda ancha de internet era casi 40 % más lenta que en los países líderes de América Latina y del Caribe. Sin embargo, en la zona de la RMBA, la cobertura de banda ancha móvil (2G / 3G) funciona satisfactoriamente.

En el 2012, el AMBA (CABA+ localidades de 22 partidos) contaba con 39 líneas fijas instaladas por cada 100 habitantes, llegando al primer puesto nacional. Respecto a las líneas móviles, en 2012 la RMBA concentraba 38 % (24.480.104 líneas) del total del país, esto representa 223,88 líneas cada 100 habitantes. Esta cifra pasa a ser de 42,4 cuentas de



internet por cada 100 habitantes, 1.152.466 de las cuales son alámbricas y 3.469.126 inalámbricas.

Además de la disponibilidad de infraestructura de red, cabe destacar si la población cuentan con dispositivos tecnológicos y conocimiento aptos para usar las telecomunicaciones. En 2010, un poco más de la mitad de la población de la RMBA decía saber utilizar una computadora. Y según la Encuesta Nacional sobre Acceso y Uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación de 2015, solo 63,1% de la población del Gran Buenos Aires poseía una computadora, mientras en la CABA esta cifra se acerca a 80%.

En el futuro, hay que tener en cuenta que la suba de los ingresos medios y la evolución de

la tecnología van a impactar sobre la demanda de energía y de comunicaciones

Una economía próspera se basa sobre una infraestructura fuerte y sustentable, puesto que permite una mejor conectividad y mayor productividad. Además, aporta mejor equidad, calidad de vida, responsabilidad y protección ambiental.

La CAMARCO (2015) menciona un estudio de la CEPAL que indica que hacia 2020 los países de América Latina tendrían que invertir 6,2 % de su PBI (aproximadamente 320.000 millones de dólares) en infraestructuras de transporte, de energía, de agua y saneamiento y de telecomunicaciones para cerrar la brecha entre demanda y oferta y así contribuir al bienestar de sus poblaciones. En el caso de las telecomunicaciones argentinas, representa duplicar el presupuesto actual.

En la primera década del siglo las inversiones argentinas en infraestructura no superaron 3 %, y la inversión privada no superó 0,7 %. Mientras, en Chile y en Brasil alcanzó 50 % (Castro y al., 2015). Esto se puede explicar por las tarifas bajas, por ejemplo en la RMBA el transporte público tiene una tarifa 45 % inferior al resto de las grandes metrópolis de América Latina.

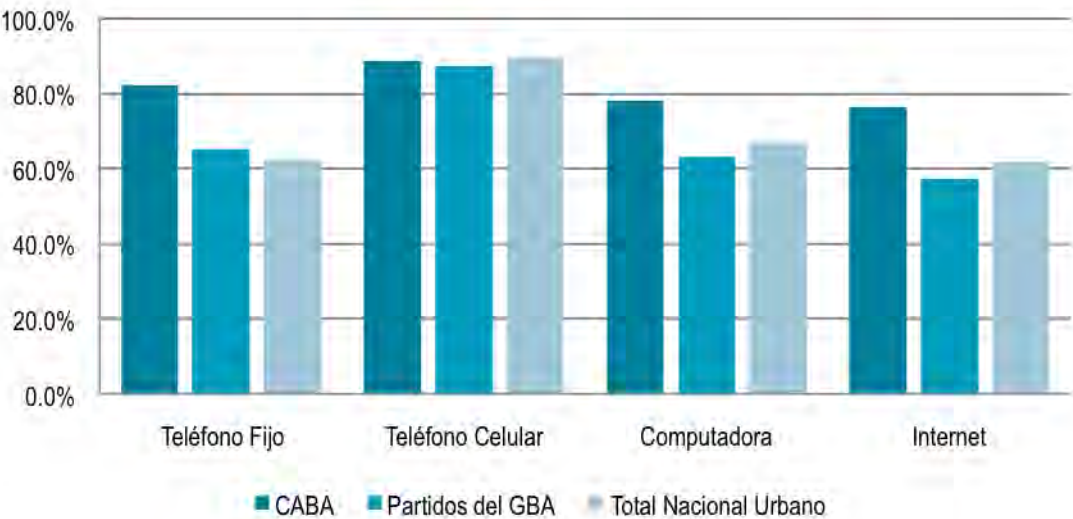
Población que sabe utilizar una computadora.



CABA: 73,9 %  
RMBA: 55,5 %  
40 municipios: 59,1 %

Fuente: Indec. Censo nacional de población, hogares y viviendas 2010.

Grafico 10. Disponibilidad de bienes TIC por hogares. Fuente: INDEC. Encuesta Nacional sobre Acceso y Uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación (ENTIC) 2015.



INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none"><li>• Planes de expansión de AySA en ejecución.</li><li>• Buena conexión a los servicios básicos en la CABA.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Plan de cobertura 2019 y 2025 de agua segura y cloacas (AySA).</li><li>• Manejo a nivel regional de agua y cloacas (AySA).</li></ul>
DEBILIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"><li>• Políticas de Estado que no contemplan las necesidades y prioridades.</li><li>• Amplias zonas sin acceso asfaltado.</li><li>• Municipios de la RMBA con insuficiente acceso a los servicios básicos (40,2 % de conexión satisfactoria).</li><li>• Infraestructura obsoleta en sectores de la CABA.</li><li>• Sobrecarga de la infraestructura eléctrica.</li><li>• Deficiente mantenimiento de la infraestructura.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Prevalencia de urbanización como ciudad dispersa.</li><li>• Crecimiento de infraestructura desvinculada en las urbanizaciones cerradas.</li><li>• Urbanización no planificada alrededor de urbanizaciones cerradas.</li></ul>

RESIDUOS

Coordinación Ecológico Área Metropolitana  
Sociedad del Estado (CEAMSE)

La producción de residuos, característica de toda comunidad humana, se incrementa a medida que las aglomeraciones urbanas crecen en tamaño.

Con el objetivo de evitar la contaminación ambiental que producía la incineración de residuos sólidos, en 1976 la Intendencia de Buenos Aires la prohibió. La nueva estrategia para la gestión de los residuos sólidos urbanos del área metropolitana fue emplear rellenos sanitarios, para lo cual se creó CEAMSE, una empresa integrada por la Ciudad y la provincia de Buenos Aires (Decreto CABA N°3296 /1977 y Ley provincial N°8782), que comenzó a encargarse de transportar los residuos desde las zonas de acopio y realizar su disposición final.

La Ley provincial 9111 determinaba que la disposición final de los residuos de los 22 municipios sólo se podía hacer a través de CEAMSE. Se trata de los municipios de Vicente López, San Isidro, San Fernando, Tigre, General Sarmiento, General San Martín, Tres de Febrero, Morón, Merlo, Moreno, La Matanza, Esteban Echeverría, Almirante Brown, Lomas de Zamora, Quilmes, Avellaneda, Lanús, Florencio Varela, Berazategui, Berisso, Ensenada y La Plata.

Acompañando los cambios que se verificaban en esta materia en buena parte del mundo,

a fines de siglo CEAMSE incorporó el concepto de "complejo ambiental", para transformar las zonas de disposición final controlada en ámbitos donde la basura se somete a procesos tendientes a reciclar los residuos para que puedan volver al circuito productivo y donde la tecnología permite no sólo reducir el impacto ambiental, sino también aprovechar los gases de la materia orgánica en descomposición para generar energías renovables (CEAMSE, 2017).

Hoy CEAMSE se encarga del transporte y de la disposición final de los residuos de 38 municipios bonaerenses y de la CABA, que representan 15 millones de habitantes, 8477,2 toneladas diarias transferidas y 17.892,4 toneladas diarias recibidas. Los municipios que no integran la sociedad, están representados por la provincia de Buenos Aires. Deben entregar los residuos en los centros de disposición final establecidos a los precios que se dispongan y son responsables de los servicios de recolección.

CEAMSE dispone de 3 complejos ambientales activos y 5 estaciones de transferencia. En 2004, complejo de Villa Dominico dejó de recibir residuos. Actualmente está en tareas de post cierre y realizando trabajos de control y mantenimiento. Funciona una planta de tratamiento de líquidos lixiviados, con capacidad de 250 m³ por día y una planta de tratamiento de gases que permite transformar en dióxido de carbono el metano que emana del relleno sanitario.

Mapa 14. Área de operación de CEAMSE en la RMBA y la provincia de Buenos Aires.  
Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEAMSE, 2017.

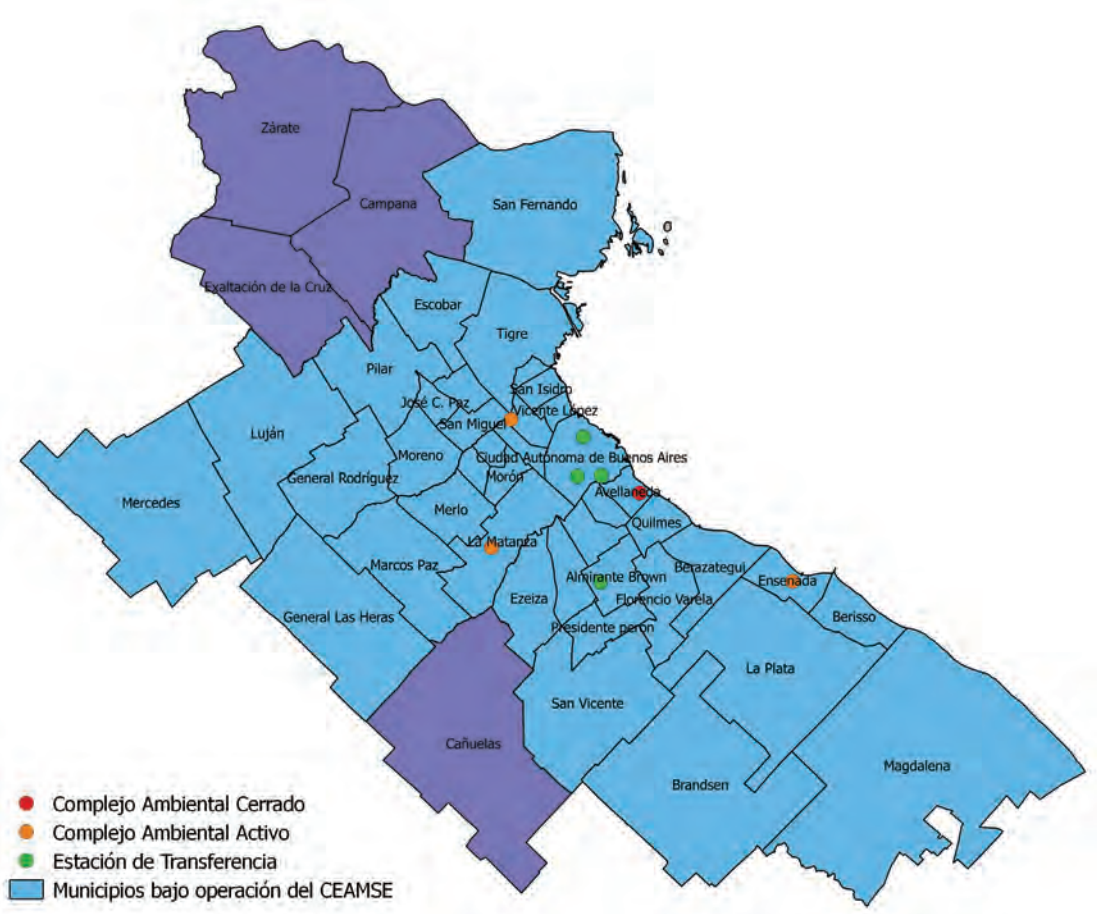


Figura 11. El ciclo de la basura.  
Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEAMSE, 2017 y CPAU, 2015.

GENERACIÓN
<ul style="list-style-type: none"><li>Residuos domiciliarios como grandes generadores .</li><li>17.000 toneladas / día</li></ul>
RECOLECCIÓN
<ul style="list-style-type: none"><li>Frecuencia: 6 veces por semana (Recolección domiciliaria)</li></ul>
RECEPCIÓN / COMPACTACIÓN
TRANSPORTE
<ul style="list-style-type: none"><li>4 Estaciones de Transferencia.</li></ul>
SEPARACIÓN
<ul style="list-style-type: none"><li>1 planta de TMB.</li><li>12 plantas de reciclaje, 9 sociales y 3 privadas.</li><li>Una planta de compostaje para restos de verde y poda.</li></ul>
DISPOSICIÓN FINAL
<ul style="list-style-type: none"><li>RelLENOS sanitarios Norte III, González Catán y Ensenada.</li></ul>
TRATAMIENTO DE GASES Y LIQUIDOS

Entre el 5 y el 15 % de los residuos de CABA y el 10 % de los residuos de la RMBA están recolectados por los “cartoneros” (Recuperadores Urbanos).  
Del total de los residuos recibidos por CEAMSE, el 7% se recicla por distintos métodos.

Gestión de CEAMSE

### Residuos Sólidos Urbanos (RSU)

Los RSU son aquellos que se originan por los usos residenciales, comerciales e institucionales y por el barrido y demás operaciones de aseo del espacio público, así como los originados por las industrias y los establecimientos de salud, siempre que no sean tóxicos ni peligrosos. Los residuos patogénicos, los peligrosos, los radiactivos y los derivados de las operaciones normales de los buques y aeronaves no se consideran RSU (GCBA, 2017).

En la CABA, las principales fuentes de residuos son los desechos alimenticios (43,56 %), los papeles y cartones (14,40 %) y los plásticos (12,60 %); de los cuales 40 % podrían ser

clasificados, reciclados y reutilizados. En 2016, CEAMSE llegó a recuperar 7,09 % del total de los residuos que recibió. El mejor valor de su historia.

Actualmente, CEAMSE recibe más de 17.000 toneladas de residuos por día, de las cuales 15.000 toneladas terminan en disposición final en los rellenos sanitarios. Eso representa un promedio de 1,14 kg / hab x día. En la última década, la cantidad de toneladas enviadas a CEAMSE aumento de 17 % por la CABA y de 37 % en general. En la misma dinámica, se prevé que en el 2030 serán 25.000 las toneladas a cargo de CEAMSE, mientras la población del área de concesión pasará de 15.529.748 en 2015 a 17.741.987 en 2030; es decir, 14,2 % más. (CEAMSE, 2017).

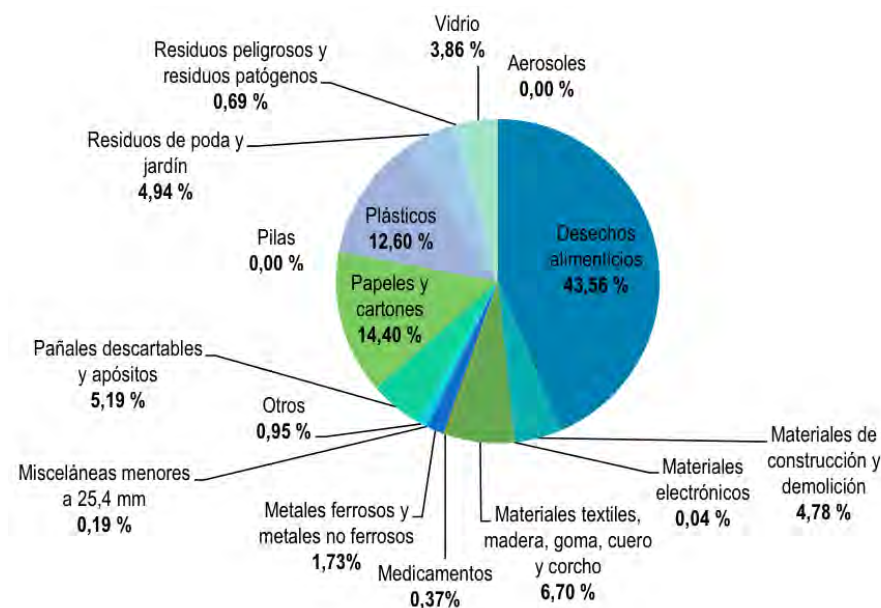


Gráfico 11. Calidad del residuo en la Ciudad de Buenos Aires. Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEAMSE, 2016.

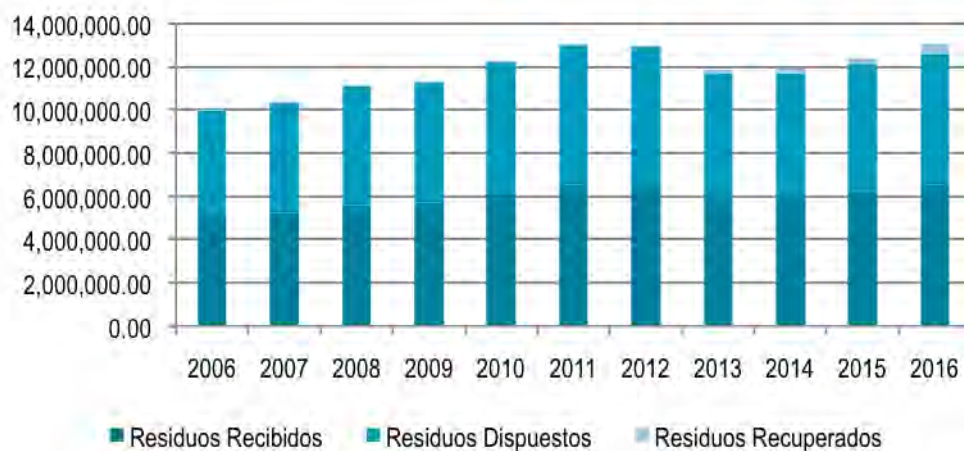
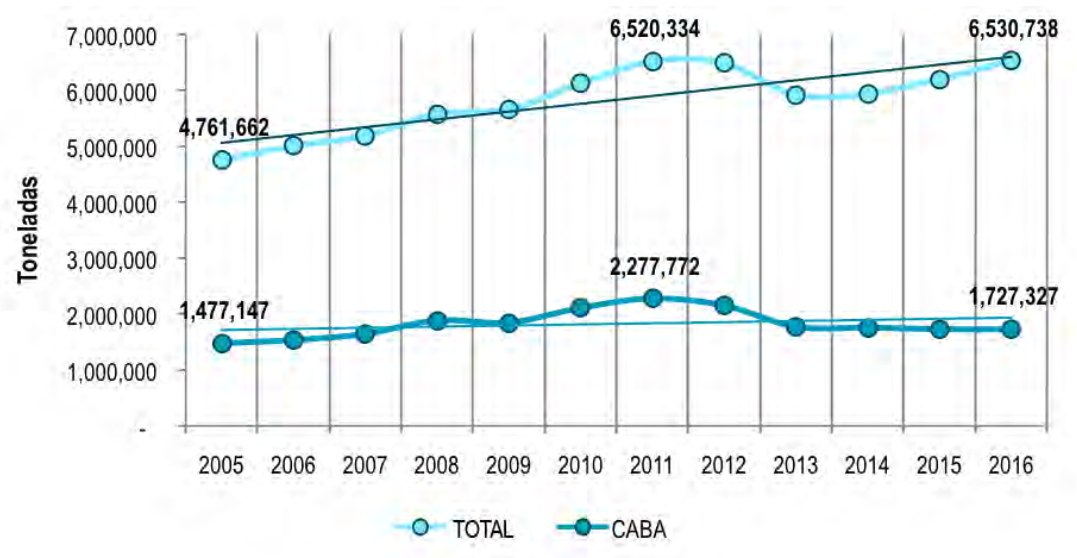


Gráfico 12. Tratamiento del residuo en el área de CEAMSE. Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEAMSE, 2016.



Grafico 13. Ingreso de residuos a CEAMSE 2005-2016. Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEAMSE, 2016.



• Disposición final

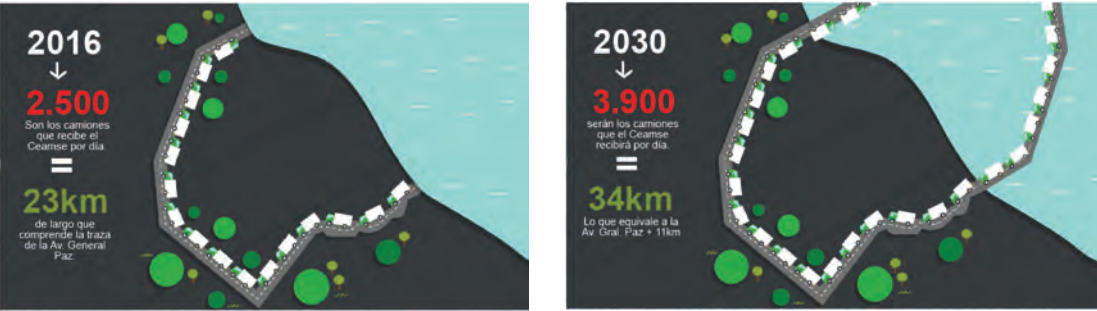
Los RSU, los de barrido y otros generados en la CABA y la mayoría de los municipios de la RMBA se transportan hasta el Complejo Ambiental Norte III, situado en el partido de San Martín, para ser tratados y luego dispuestos en el relleno sanitario. El tratamiento comprende un conjunto de procesos realizados con el objetivo de reducir el volumen de residuos a ser vertidos en el relleno, a saber: la separación y clasificación, la captación del biogás, el tratamiento de los líquidos lixiviados y la fabricación de *compost* enmienda orgánica. A partir de 2013, CEAMSE empezó a trabajar con una Planta de Tratamiento Mecánico Biológico (TMB) que permite clasificar mecánicamente los residuos húmedos y secos. En un primer tiempo, se separan manualmente el papel, plástico y vidrio, del resto de los residuos secos (que luego se venden) y después se retiran los metales. Los residuos húmedos se disponen en biorreactores durante 3 semanas para estabilizar el material y usarlo para tapar provisoriamente

los residuos de los rellenos sanitarios. Gracias a este proceso, se puede aumentar la cantidad de residuos recuperados y se logra extender la duración de vida de los sitios.

Para recibir los residuos, CEAMSE cuenta con tres centros encargados de recibir los residuos: Área Norte, Ensenada y González Catán. En 2016, recibieron respectivamente 85,5 %, 5,6 % y 8,9 % de los residuos. En el centro Área Norte, 47,7 % del total de los residuos llega pasando por una de las 5 estaciones de transferencia, 4 estaciones se ubican en la Ciudad (E.T. Pompeya, Colegiales, Flores, Zavaleta) y una en Almirante Brown, provincia de Buenos Aires.

Para transportar los residuos, directamente o por las estaciones de transferencia (por donde pasa 47,4 % del total), se necesitan 2.500 camiones/día. Si el sistema sigue igual, se calcula que en 2030 se necesitarán 3.900. Esto tiene consecuencias en materia de emisión de GEI, de congestión, y sobre la calidad de vida de los habitantes de la región.

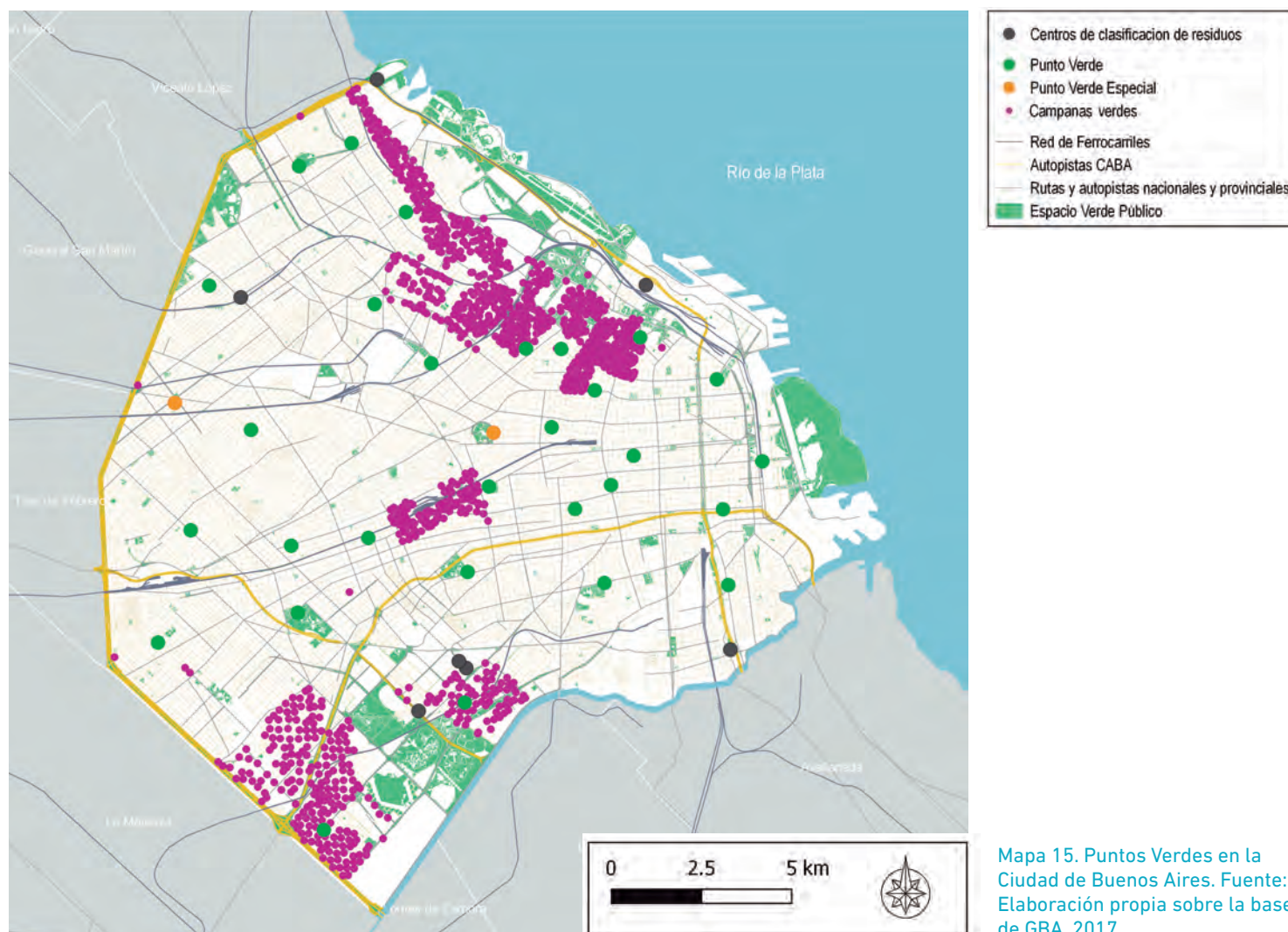
Figura 12. Longitud de los camiones de transporte de residuos. Fuente: CEAMSE, 2017.



El complejo ambiental Norte III cuenta con un sistema de captura de las emisiones de metano para su posterior quema en el relleno sanitario Norte IIIB y de generación de electricidad en Norte IIIA y Norte IIIC. Las emisiones de metano evitadas en estos rellenos han sido consideradas en la actualización del inventario (APrA, 2015). En 2006, se aprobó la Ley Nacional 26.190 "Régimen de Fomento Nacional para el uso de fuentes renovables de energía destinada a la producción de energía eléctrica". En esa óptica, CEAMSE, con dos de sus contratistas, pudo obtener los insumos financieros necesarios para la construcción y operación de dos centrales de generación de energía eléctrica utilizando como fuente el biogás generado en dos de los módulos de relleno sanitario. (CEAMSE, 2014).

- Reciclaje y campañas de sensibilización

Muchos municipios de la RMBA cuentan con infraestructura de separación y depósito de residuos reciclables. Además, se hacen campañas de concientización en escuelas, en la vía pública, mediante carteles, o en las páginas web de los municipios. La responsabilidad de la gestión de los residuos es de nivel municipal, mientras que CEAMSE interviene después de la recolección local. En el nivel municipal predomina la falta de articulación con las otras instancias del sistema de gestión de residuos. A eso se agrega que las infraestructuras de reciclaje no funcionan dentro de un sistema integral de gestión de residuos. Generalmente, son producto de financiamientos provenientes de fuentes que no lo exigen (CAI, 2015).



Cabe destacar que la ACUMAR está llevando a cabo un programa de “EcoPuntos” y de sensibilización con la óptica de fomentar la valorización de los residuos en las 14 jurisdicciones de la cuenca Matanza-Riachuelo. Además de estas acciones, la autoridad trabaja en la limpieza de basurales, la remoción de residuos presentes en el espejo de agua, y la limpieza de márgenes.

En el entorno de la CABA, el Ministerio de Ambiente y Espacio Público dispuso varios tipos de puntos de recolección en parques y plazas de la ciudad. Además, en ciertos barrios, se pueden encontrar campanas verdes para permitir a los vecinos disponer los residuos reciclables anteriormente separados y lavados en su casa. En ciertos parques, existen puntos verdes especiales en los cuales se pueden depositar aparatos electrónicos y aceite vegetal.

- Cooperativas de recicladores urbanos - CABA

En la Ciudad de Buenos Aires, no existen datos claros sobre la generación de residuos reciclables, pero en 2015, se recolectaron 1.524.509 toneladas de residuos sólidos húmedos, y según datos otorgados por cooperativas, la recolección de residuos secos (reciclables) podría aproximarse a 100.000 t / año (50 kg / día \* 5.500 recicladores de base asociados), estimando así una generación promedio diaria de casi 4.500 toneladas por día. Esta estimación no incluye los materiales que recolectan los recicladores informales que no están asociados en cooperativas ni los residuos sólidos húmedos de los generadores especiales que se gestionan de manera privada.

Para la fracción de residuos secos, la Ciudad se divide en 12 zonas con una gestión social en manos de 12 cooperativas que agrupan a 5.500 recicladores informales (a partir de 2002 han sido integradas al Servicio Público de Higiene Urbana).

Cada cooperativa tiene una zona asignada, donde debe garantizar a los vecinos la recolección diferenciada. El material recogido se traslada a un lugar donde se lo clasifica y acondiciona para su posterior venta a la industria recicladora. Esa tarea se lleva a cabo en 8 centros de acopio (centros verdes) gestionados por cooperativas de recicladores de base. Estos cuentan,

en menor o mayor medida, con el equipamiento necesario para realizar el pre-procesamiento de materiales reciclables. Además, un volumen importante de materiales es recolectado por recicladores informales que no están asociados a cooperativas, y que ingresan al circuito de reciclaje informal a través de intermediarios (que compran los materiales reciclables en la CABA o en municipios cercanos).

Casi la totalidad de los recicladores urbanos que trabajan en la CABA no viven en ella. En su mayoría, se trasladan desde los municipios de Lanús, Lomas de Zamora y San Martín, entre otros. Se estima que entre 9.000 y 10.000 recicladores urbanos ingresan a trabajar diariamente en la Ciudad (aunque en el Registro de Recuperadores de la Ciudad existen aproximadamente 12.000), de los cuales, 5.324 se encuentran asociados a 12 cooperativas actualmente contratadas por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estos realizan la recolección diferenciada de residuos –tanto a través del servicio de recolección domiciliaria, como del retiro de los residuos que se encuentran en contenedores y puntos verdes– y luego los clasifican y acondicionan en los centros verdes para su posterior venta.

Los recicladores informales que trabajan contratados por la Ciudad reciben, vía bancarización, un estímulo económico mensual personal (denominado “incentivo”), obra social, seguro de accidentes personales y uniforme de trabajo. A su vez las cooperativas se comprometen a realizar la tarea en forma ordenada, ajustada a normas de seguridad e higiene, garantizando la recolección a todos los vecinos y comerciantes de la zona asignada. En el caso de los asociados al Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) que viven en Lomas de Zamora y Lanús, ellos cuentan con transporte desde sus hogares hasta las zonas de trabajo. El MTE ha logrado, además, la apertura de dos guarderías que funcionan de manera nocturna, una en el municipio de Lomas de Zamora para 200 niños y otra en la Ciudad de Buenos Aires para 80 niños (sin embargo, no cubren todas las necesidades). Asimismo, las cooperativas han recibido camiones en comodato para realizar la recolección diferenciada, o en algunos casos, los fondos para la contratación de un camión con chofer y vales de combustible.

Existen dos incentivos diferenciados, relacionados con la modalidad de trabajo: quienes recolectan residuos en la vía pública y luego venden lo recolectado diariamente de manera autónoma (en la CABA o en municipios del área metropolitana) tienen un ingreso

de aproximadamente US\$ 266; y quienes realizan la recolección de los contenedores verdes y acopian y comercializan sus materiales de manera asociada tienen un ingreso de aproximadamente el doble que los anteriores.

AÑO	LEGISLACIÓN	RESUMEN
1994	Artículo 41. Constitución Nacional	Garantiza a los ciudadanos de poder vivir en un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y de las actividades.
1977	Ordenanza 33.691 (CABA) Decreto 3296 (CABA) Ley 8782/1977 (PBA)	Creación y reglamentación CEAMSE.
1992	Ley 24.051 (Nación)	Regula todo lo relacionado a los residuos peligrosos, desde cómo se definen hasta su transporte y disposición final. Crea el Registro Nacional de Generadores y Operadores de Residuos Peligrosos.
2000	Ley 462 (CABA)	Creación del Ente de Higiene Urbana.
2002	Ley 25.675 (Nación)	Ley General del Ambiente, se establece “presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable”, y este mismo debe prever “las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable”.
2004	Ley 25.916 (Nación)	Establece que los centros de disposición final son los “especialmente acondicionados y habilitados por la autoridad competente para la disposición permanente de los residuos” y pide para su habilitación “la aprobación de una Evaluación de Impacto Ambiental, que contemple la ejecución de un Plan de Monitoreo de las principales variables ambientales durante las fases de operación, clausura y postclausura” de los rellenos sanitarios. Da plazo hasta 2019 (15 años) para la adecuación de las distintas jurisdicciones al conjunto de disposiciones de la ley. Define al Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) como el “organismo de coordinación interjurisdiccional” en cuanto al manejo de residuos urbanos. La gestión integral de residuos domiciliarios está reglamentada por la Ley 25.916, que establece las siguientes etapas: generación, disposición inicial, recolección, transferencia, transporte, tratamiento y disposición final.
2005	Ley 1854 (CABA)	La Ciudad adopta el principio de “Basura Cero”. La gestión de los RSU se orienta a reducir la generación, a recuperar, a reciclar, con el fin de lograr la eliminación progresiva de los rellenos sanitarios.
2006	Ley 1854 (PBA)	La ley conocida como de “Basura Cero” tiene como principio la “reducción progresiva de la disposición final de los residuos sólidos urbanos”. El primer decreto reglamenta la Ley 1854, mientras que el segundo aprueba la reglamentación del Artículo 9 de esa ley, modifica el Decreto 639/2007 y designa la autoridad de aplicación, entre otros conceptos.
2006/2007	Leyes 13.592 y 13.657 (PBA)	La Ley 13.592 define las bases de la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos y delimita las responsabilidades del Gobierno provincial y de los municipios. Por su parte, la Ley 13.657 suspende el Artículo 12 y modifica el 8 de la Ley 13.592 y otorga más plazo para que los municipios “manifiesten su continuidad o no con lo estipulado en el Artículo 3 de la norma precitada y notificar de ello a CEAMSE y a la Autoridad Ambiental Provincial”.
2016	Resolución 341 de la APrA	Implementación de la Ley 3147/2009 sobre “el desarrollo de la producción de bolsas biodegradables; la reducción progresiva y posterior prohibición en la entrega de bolsas no biodegradables por parte de los comercios; y la sustitución de sobres y bolsas no biodegradables por aquellos que sí lo son”.

Cuadro 9. Resumen del marco legal. Fuente: Elaboración propia.



Cabe destacar que la Ciudad cuenta con un Centro de Reciclaje en Villa Soldati, donde trabajan parte de las 12 cooperativas contratadas, el cual reúne 4 plantas de tratamiento de residuos y un centro educativo. Funcionan en el predio una **Planta de tratamiento de botellas PET**, una que trata el **material orgánico**, una que se encarga de reutilizar los **restos de poda y forestales** de los espacios verdes, sumadas a la más antigua, la **Planta de tratamiento de áridos**, que ya está en marcha en el predio desde el 2013 y que desde entonces trata parte de las 6.000 toneladas diarias de residuos que se generan hoy en la Ciudad.

En un análisis de la legislación sobre los residuos en la RMBA de la CAMARCO concluye que se necesitan acuerdos interjurisdiccionales, regulados en el Artículo 125 de la Constitución Nacional, “para lograr metas a más largo plazo y así planificar la gestión de RSU de manera regional y sistémica”. También destaca que a pesar del marco regulatorio existente, no se demuestra “una voluntad manifiesta de regionalizar la gestión de los residuos sólidos urbanos y conforme los presupuestos mínimos establecidos en la Ley 25.916”. Además, se necesita una reglamentación en cuanto a los envases y embalajes para que el costo de la gestión de estos residuos este asumido por el productor y no solo por los municipios.

**Residuos patogénicos y residuos tecnológicos**

Los residuos patogénicos (aquellos desechos que puedan presentar características de infectiosidad, toxicidad o actividad biológica y afectar directa o indirectamente a los seres vivos, o causar contaminación del suelo, del agua o de la atmósfera) pueden ser generados por establecimientos de salud humana o animal,

centros de diagnóstico, tratamiento, inmunización o provisión de servicios sanitarios, así como por la investigación o producción comercial de elementos biológicos o tóxicos.

La Ley 154 de la CABA regula los generadores, la recolección, el transporte, el tratamiento y la disposición final de estos residuos, mientras la provincia de Buenos Aires lo hace en la Ley 11.347, designando un órgano de aplicación.

Por otra parte, se consideran residuos de aparatos eléctricos o electrónicos (RAEE) a aparatos eléctricos y electrónicos desechados o por desecharse, sus componentes, subconjuntos y consumibles que forman parte de los mismos, procedentes tanto de hogares particulares como de usos profesionales, a partir del momento en que pasan a ser residuos. (Ley 14.321, provincia de Buenos Aires).

Estos aparatos eléctricos y electrónicos descartados contienen materiales que durante la vida útil del aparato son inofensivos, pero que una vez desechados pueden generar peligro de contaminación para el ambiente y la salud cuando llegan a los rellenos sanitarios.

En la CABA, la Agencia de Protección Ambiental realizó campañas de recolección de RAEE durante 2008 y 2009, que luego se abandonaron, por entender que la responsabilidad corresponde a los generadores.

En materia de legislación, la Ciudad no cuenta con una reglamentación para la gestión general de RAEE, sino que solamente para los Aparatos Electrónicos en Desuso (AED) (Ley 2807), mientras en la provincia de Buenos Aires la Ley 14.321 “establece el conjunto de pautas, obligaciones y responsabilidades para la gestión sustentable de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEEs) en el territorio de la provincia de Buenos Aires, según lo preceptuado en el Artículo 41 de la Constitución Nacional, y el Artículo 28 de la Constitución Provincial”.

RESIDUOS

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none"><li>• CEAMSE.</li><li>• Incorporación de los recicladores urbanos en el trabajo de separación y reciclado.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Estudios de CEAMSE sobre producción de energía con los residuos (Ej., biogás).</li><li>• Estudios de CEAMSE sobre sitios de disposición final.</li><li>• Estudios sobre Economía Circular.</li><li>• Campañas de concientización.</li></ul>

DEBILIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"><li>• Falta de leyes nacionales de Envases, RAE y Buen Samaritano.</li><li>• Ausencia de una Estrategia de Gestión Integral de Residuos en la Región Metropolitana.</li><li>• Falta de implementación de Ley de Basura Cero (CABA).</li><li>• Basurales a cielo abierto.</li><li>• Falta de conciencia de la comunidad sobre el manejo del residuos (RRR).</li><li>• Falta de campañas educativas pertinentes y permanentes.</li><li>• Contaminación derivada de los basurales.</li><li>• Personas que viven de y en los basurales.</li><li>• Pautas distintas para la separación de RSU en los distintos municipios.</li><li>• Único centro de disposición final en zona norte (encarecimiento del traslado por sistema desequilibrado).</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Incremento de los residuos por habitante y falta de política de reducción.</li><li>• Saturación de los rellenos.</li><li>• Aumento de basurales a cielo abierto.</li><li>• Efectos <i>Not in my Backyard</i> (no en mi patio) y <i>Not In My Term Of Office</i> (No durante mi mandato) que rechazan sistemas de disposición final.</li><li>• Traslado de los RSU provocando contaminación ambiental.</li></ul>

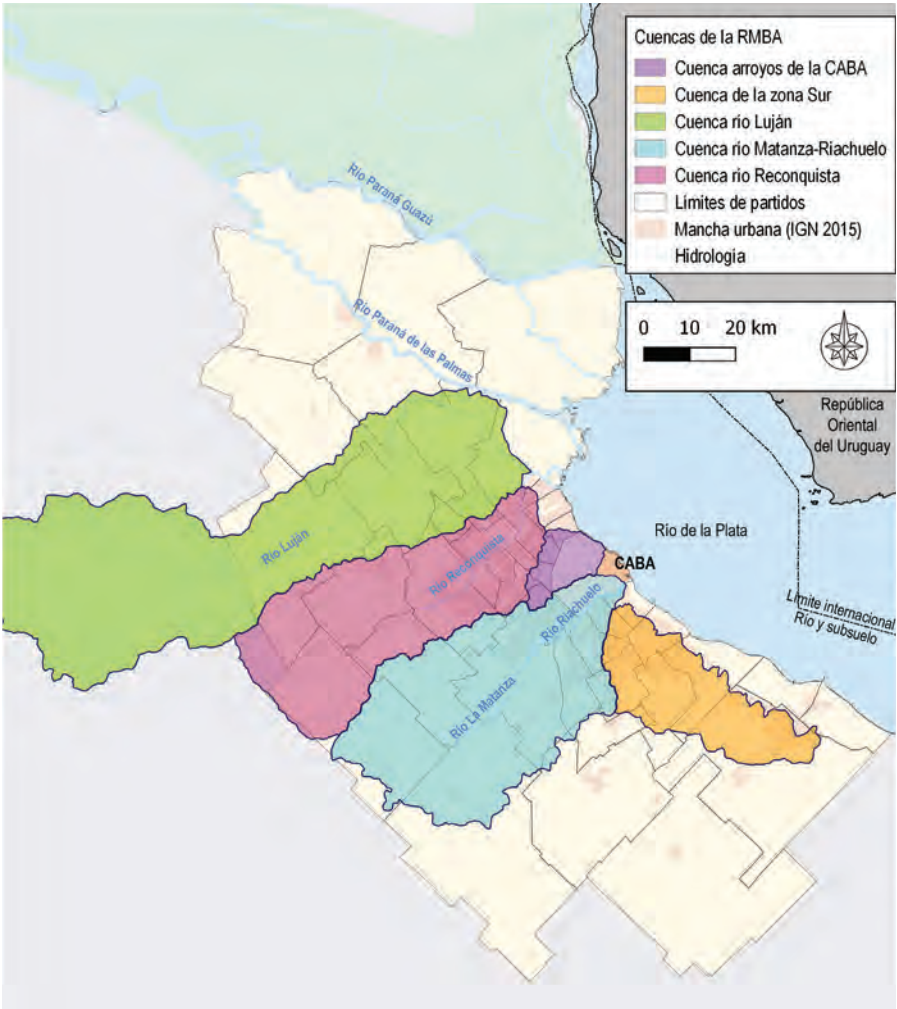
CUENCAS

La Cuenca del Plata (la segunda cuenca hidrográfica más grande del mundo), con una superficie de 3.200.000 km<sup>2</sup>, abarca importantes territorios de la Argentina, Bolivia, Brasil, Uruguay y la totalidad del Paraguay. Las precipitaciones que recibe se reúnen en dos grandes ríos, el Paraná y el Uruguay, que desembocan en el Río de la Plata que finalmente desemboca en el océano Atlántico Sur.

El sistema hidrográfico del Río de la Plata está formado por tres grandes sistemas hídricos: el Paraná, el Paraguay (afluente del Paraná) y el Uruguay, además del Río de la Plata propiamente dicho, donde vierten sus aguas algunos ríos menores, y el Uruguay. Las respectivas áreas de drenaje conforman las principales subcuencas del sistema, con extensiones considerables: río Paraná, 1.510.000 km<sup>2</sup>; río Paraguay, 1.095.000 km<sup>2</sup>; río Uruguay, 365.000 km<sup>2</sup> y el propio Río de la Plata, 130.000 km<sup>2</sup>.

El Río de la Plata se forma a partir de la confluencia del Paraná-Guazú, afluente del Paraná, el Río de la Plata y el Uruguay. Su amplia desembocadura alcanza 250 km de longitud, entre cabo San Antonio, en la costa argentina y cabo Santa María, en la uruguaya.

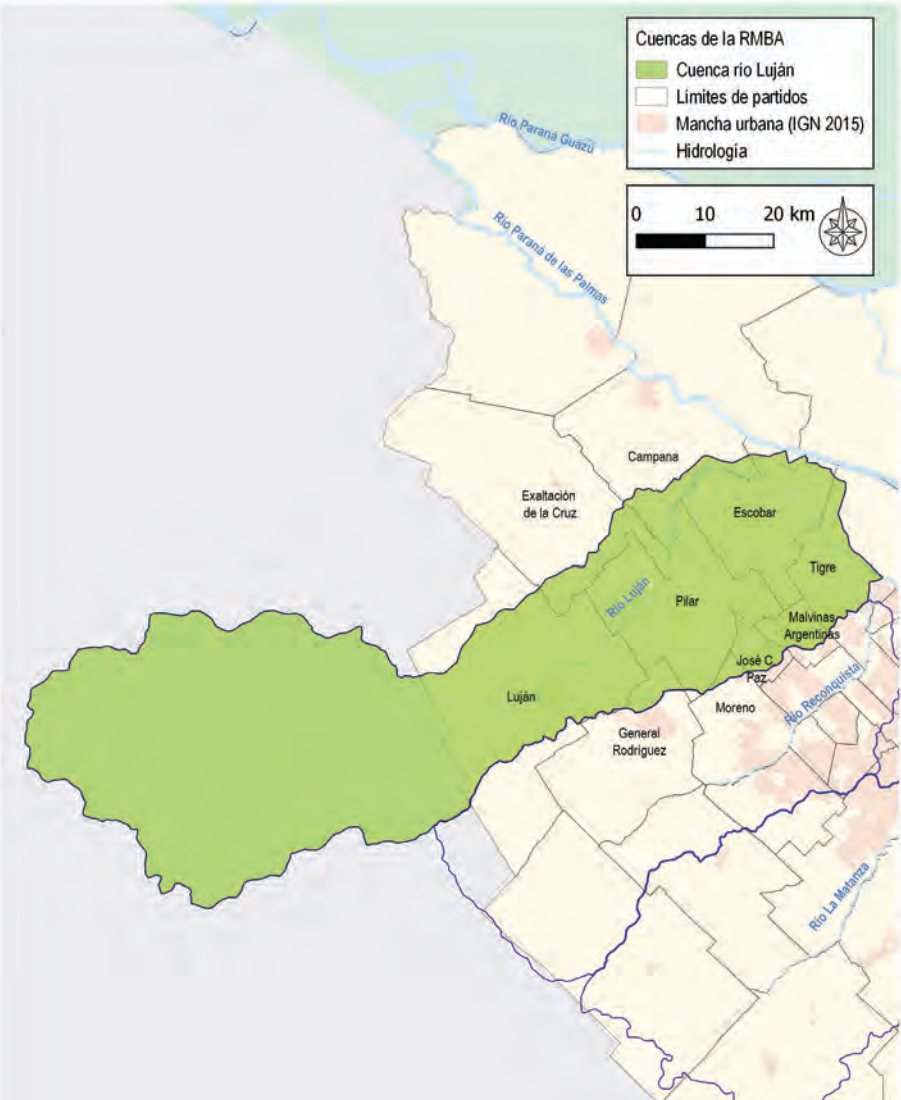
La RMBA se encuentra enmarcada dentro de la región del Río de la Plata Medio y Superior. Si bien todos los ríos del área pertenecen a la Cuenca del Plata, para realizar análisis de mayor detalle conviene reconocer las áreas de influencia de cada uno.



Mapa 16. Cuencas del Área Metropolitana de Buenos Aires. Fuente: elaboración propia sobre la base de Instituto del Conurbano (UNGS).

- De norte a sur, las cuencas de los ríos que discurren por la región son:
- Cuenca del río Luján.
  - Cuenca del río Reconquista.
  - Cuencas de arroyos que cruzan la CABA con afluencia directa al Río de la Plata: Medrano, Vega, Maldonado y Radio Antiguo.
  - Cuenca del río Matanza-Riachuelo.
  - Cuencas de la zona sur. Cuencas de arroyos con afluencia directa al Río de la Plata por el sur de la CABA, tales como el Sarandí, el Santo Domingo, el San Francisco, el Jiménez y el Quilmes.

4. INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.



Mapa 17. Cuenca del río Luján. Fuente: elaboración propia sobre la base de Instituto del Conurbano (UNGS).

La mayor parte de estos ríos se encuentran muy modificados y particularmente en la Ciudad, el sistema de drenaje original, compuesto por los arroyos que lo atravesaban ha sido totalmente sustituido por los emisarios y conductos secundarios entubados, enterrados y tapados.

• Cuenca del río Luján

El río Luján se forma aproximadamente a 8 Km al norte de la ciudad de Suipacha, por la confluencia de los arroyos Durazno y Los Leones, y su curso principal recorre una extensión de 128 km, hasta su desembocadura en el Río de la Plata, en el partido de San Fernando. Su caudal medio es 5,37 m<sup>3</sup> / seg y los cursos que forman la red de drenaje son mayormente permanentes. Cuenta con varios arroyos tributarios: Moyano Leguizamón (o del Chimango), Grande, Oro, Balta, Gutiérrez, Pereyra, Chañar, El Harás, Las Flores, Carabassa, Burgos, Escobar, Garín, Claro, de las Tunas; y a pocos kilómetros de su desembocadura desemboca el Río Reconquista.

La cuenca del Luján, la de mayor superficie de la RMBA, ocupa 2.690 Km<sup>2</sup> y se extiende en sentido SO-NO. Dicha superficie integra parcialmente los partidos de Suipacha, Mercedes, Gral. Rodríguez, Luján, San Andrés de Giles, Exaltación de la Cruz, Pilar, Belén de Escobar, San Fernando, Tigre, Campana, Moreno y José C. Paz. Limita hacia el sur con la Cuenca del Salado, hacia el norte con del río Areco y arroyo de la Cruz y hacia el sudeste con la del río Reconquista.

El área incluida en la cuenca tiene más de 1,6 millones de habitantes<sup>4</sup>, distribuidos de manera heterogénea: Tigre lidera en cantidad de habitantes, luego Malvinas Argentinas, muy cerca Pilar y José C. Paz, luego Escobar. Los de menos peso demográfico y muy diferenciado del resto son los partidos de Suipacha, Exaltación de la Cruz y San Andrés de Giles.

El aumento de la localización de los barrios privados sobre la cuenca del río modificó su cauce original, y la topografía de la zona que, combinado con los regímenes de lluvia actual, provocaron reiteradas inundaciones.

En 2015 la Provincia sancionó la Ley de creación del Comité de Cuenca del río Luján (COMILU), un ente autárquico destinado a realizar acciones tendientes a preservar el recurso



hídrico y a gestionarlo de manera integral y sustentable. En particular, está facultado para planificar, coordinar, ejecutar y controlar un Plan de Gestión Integral de la Cuenca; planificar el ordenamiento territorial y ambiental del territorio afectado; celebrar convenios en coordinación con los organismos competentes en la materia; promover expropiaciones y relocalizaciones que se ajusten a los fines encomendados; y llevar a cabo cualquier tipo de acto jurídico o procedimiento administrativo necesario para estos actos.

#### Planes y proyectos de la Cuenca:

- Parque Lineal Turístico Ambiental río Luján Escobar.
- Usina para la formación e interpretación - Humedales del río Luján.

#### • Cuenca del río Reconquista

La cuenca del río Reconquista está íntegramente inserta en la RMBA. Abarca aproximadamente 1.670 Km<sup>2</sup> y comprende 18 partidos: San Miguel, Hurlingham, Ituzaingó, San Isidro, Moreno, General Rodríguez, Morón, General San Martín, Merlo, Tres de Febrero, General las Heras, Tigre, Marcos Paz, Malvinas Argentinas, José C. Paz, Luján, Vicente López y San Fernando.

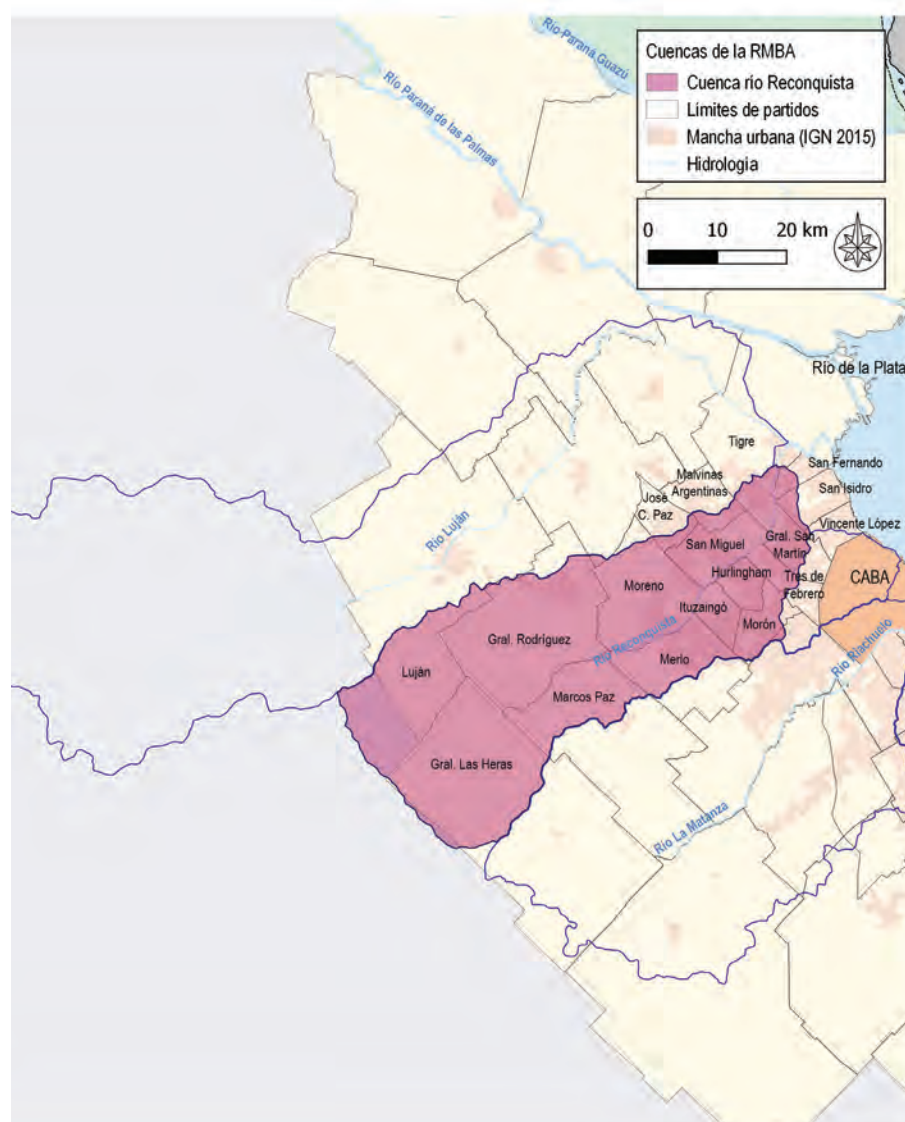
La cuenca comprende 134 cursos de agua que recorren un total de 606 Km, de los que 82 corresponden al río Reconquista. Algunos de los afluentes de este río son los arroyos La Horqueta, El Durazno, La Chozza, Canal de Alvarez, Del Sauce, Gregorio de Laferrere, Torres, Saladero, Las Catonas, Los Berros, Soto, Morón, Villa Ballester, José León Suarez, Basualdo, Las Tunas y Cordero.

La Cuenca Alta queda delimitada por la Presa Ing. Carlos F. Roggero, a partir de la cual se inicia la Cuenca Media, siendo los afluentes más caudalosos en dicho tramo los arroyos Las Catonas y Morón. A partir de este último, se inicia la Cuenca Baja o Inferior, donde el curso desemboca en el río Luján a través de los ríos Tigre y Reconquista Chico, y de un canal artificial: el Canal Aliviador (Pista Nacional de Remo).

Las características de este río son típicas de un curso de llanura, ya que la conformación topográfica general es relativamente plana y uniforme. Como todos los cursos fluviales de la región pampeana, el río Reconquista tiene

fondo plano y baja inclinación en su perfil longitudinal con una velocidad de escurrimiento baja, razón por la cual presenta un anegamiento total de su planicie de inundación cuando se produce una precipitación importante.

En la actualidad, el área incluida en la cuenca tiene más de 4 millones de habitantes, aunque la distribución de la población no es homogénea. Mientras que en las áreas centrales y principales corredores de transporte se encuentran sectores de densidades elevadas, gran parte de la superficie tiene densidades bajas o muy bajas.



Mapa 18. Cuenca del río Reconquista. Fuente: elaboración propia sobre la base de Instituto del Conurbano (UNGS).



Se verifica la alteración sustancial de la flora y la fauna características de la región, que fue gradualmente reemplazada por un tejido agrícola, urbano e industrial heterogéneo.

La ocupación del territorio y el asentamiento de actividades residenciales e industriales se han hecho sin planificación y sin tener en cuenta las características ambientales de la región. La alta concentración poblacional es la causa principal de la degradación ambiental. La carencia de redes de servicio de agua y cloaca empeora la situación. La contaminación es tal que inhibe al río como recurso disponible, mal considerado en la actualidad como un ducto para el vuelco de sustancias tóxicas.

La Ley 12.653, promulgada por Decreto 811/2001, crea el Comité de Cuenca del Río Reconquista (COMIREC). Según el Artículo 4 de esa Ley, las funciones del Comité están orientadas a ejecutar obras y administrar aquellas llevadas a cabo por la Unidad de Coordinación del proyecto Río Reconquista (UNIREC); informar a las autoridades sobre la marcha de la administración de la Cuenca; formular políticas ambientales buscando preservar los recursos hídricos y coordinar acciones con entes nacionales y provinciales; ejercer Poder de Policía de acuerdo con lo establecido en los Reglamentos; crear por vía reglamentaria el Consejo Consultivo Honorario como ámbito de participación pública. En noviembre de 2006, el Gobierno provincial, por Decreto 3002/2006 aprueba el Programa de Saneamiento Ambiental de la Cuenca del Río Reconquista y establece el monitoreo permanente de la gestión por parte del COMIREC.

#### **Planes y proyectos de la Cuenca**

- Programa Integral de Desarrollo de la Cuenca del río Reconquista.
- Proyecto Reconquista.
- Desarrollo de intervención urbana en el área de José León Suárez.
- Intervención en el acceso de la Reserva del Dique Ing. Roggero - Río Reconquista.
- Intervención Cuenca Reconquista.
- Camino de Sirga.
- TAU-Río Reconquista 2013-2015 - Taller de Arquitectura y Urbanismo/ UA-UNSAM.
- Plan Integral y de Ordenamiento Territorial José León Suarez
- Nuevo espacio verde metropolitano de inclusión social y equidad medioambiental.

#### **• Cuenca del río Matanza-Riachuelo**

La cuenca hidrográfica del río Matanza-Riachuelo abarca aproximadamente 2.200 Km<sup>2</sup>, y comprende la CABA y 14 partidos bonaerenses: Lanús, Avellaneda, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, La Matanza, Ezeiza, Cañuelas, Almirante Brown, Morón, Merlo, Marcos Paz, Presidente Perón, San Vicente y General Las Heras. Se trata de un territorio que cuenta con una alta densidad poblacional. Los datos del último censo arrojan que más de 8 millones de personas habitan la región.

Su curso principal, de 64 Km de extensión, corresponde al sistema hídrico integrado por los ríos Matanza y Riachuelo. El agua de las precipitaciones forma arroyos que confluyen en éste, llamado Matanza en sus orígenes y Riachuelo en su tramo final. Sus principales afluentes son los arroyos Cañuelas, Chacón y Morales, en la Provincia, y el Cildáñez (entubado) en la CABA. Todos estos cursos de agua se encuentran altamente contaminados.

Dentro de la Cuenca, se pueden distinguir tres áreas: Cuenca Alta, Cuenca Media y Cuenca Baja. Esta división se debe a razones geográficas, económicas, políticas, sociales y a las diversas problemáticas que atraviesan las regiones.

La Cuenca Matanza-Riachuelo sufre una degradación histórica. Desde los inicios del período colonial se hicieron evidentes los problemas de contaminación, al principio del siglo XIX, se instalaron los primeros saladeros en las márgenes del río que comenzaron a arrojar sus desechos al Riachuelo. Diez años después, el río ya estaba contaminado por la actividad de las curtiembres, mataderos y graserías.

En 2006, atendiendo a la preocupante situación de deterioro ambiental de la cuenca, se crea la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) mediante la Ley 26.168. En 2008, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) intimó a la ACUMAR a implementar un plan de saneamiento en respuesta a la causa judicial conocida como "Causa Mendoza", reclamo presentado en 2004.

La ACUMAR es un ente autónomo, autárquico e interjurisdiccional que conjuga el trabajo con los tres gobiernos con competencia en el territorio: la Nación, la provincia de Buenos Aires y la CABA. En este escenario, articula políticas públicas comunes y coordina los esfuerzos

interinstitucionales para la implementación del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA). El mismo se ha actualizado y mantiene el esquema de organización en las siguientes 14 líneas de acción: 1) sistema de indicadores; 2) sistema de información; 3) fortalecimiento institucional; 4) ordenamiento ambiental del territorio; 5) educación ambiental; 6) plan sanitario de emergencia; 7) monitoreo de calidad del agua, aire y suelo; 8) urbanización de villas y asentamientos; 9) expansión de red de agua y saneamiento cloacal; 10) desagües pluviales; 11) contaminación de origen industrial; 12) limpieza de márgenes y camino de sirga; 13) saneamiento de basurales; y 14) programa petroquímico Dock Sud.

### Planes y proyectos de la Cuenca

- Plan de integración de recursos hídricos cuenca Salado-Matanza-Riachuelo-del Plata.
- Un proyecto territorial para el Matanza-Riachuelo.
- DES-LÍMITES, el valle del Riachuelo-Matanza.
- Los 9 proyectos para el hábitat en la Cuenca Matanza-Riachuelo. Nuevas categorías y prefiguraciones desde la investigación proyectual.
- Estudio Cuenca Matanza-Riachuelo, Re-composición Ciudad Sistema.
- Lineamientos Estratégicos para la Rehabilitación Urbano Ambiental Cuenca Baja Matanza-Riachuelo.
- Programa de Desarrollo Sustentable de la Cuenca Matanza-Riachuelo.
- Las 20 estrategias urbanas para la Cuenca Matanza-Riachuelo. Nuevas categorías y prefiguraciones desde la investigación proyectual.
- Reconversión del contexto ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo.
- Parque Metropolitano Ecológico Surdelta.
- El reciclaje de las infraestructuras. Revitalización urbana de la isla Maciel.
- Ciudad fluvial de dinámica sedimentaria.
- Ciudad fluvial metamórfica.
- Ciudad fluvial hidrodinámica.
- Ciudad fluvial de vasos comunicantes.
- Ciudad fluvial cíclica.
- Ciudad fluvial cambiante.

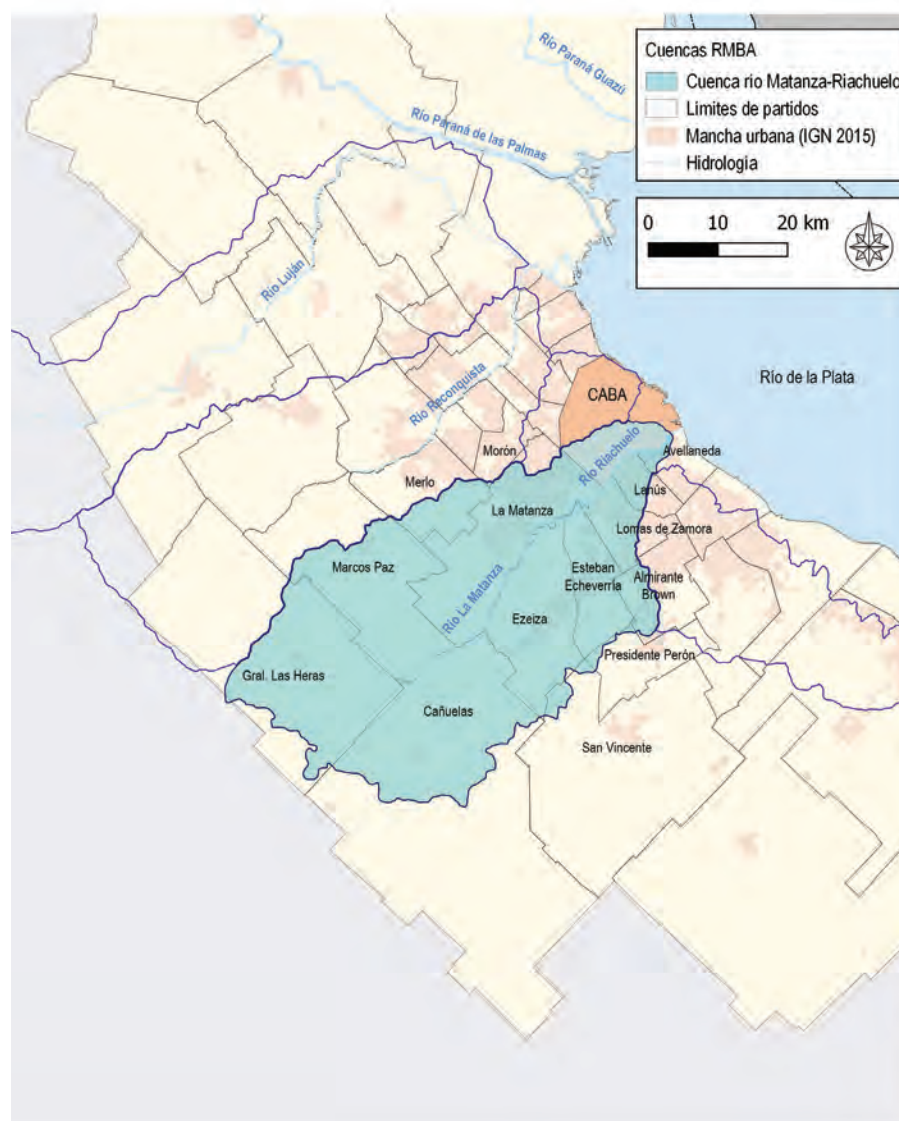
- Cuencas de arroyos de la Ciudad de Buenos Aires

El límite original de la costa estaba dado por una serie de barrancas, surgidas por las variaciones del nivel del mar y del estuario del Plata. La región estaba antiguamente manchada de lagunas y atravesada por arroyos, algunos de los cuales fueron rellenados y otros entubados. Estos arroyos implicaban la existencia de valles de inundación. El territorio poseía suaves ondulaciones interrumpidas al sur, ante el amplio valle de inundación del Riachuelo.

Las cuencas que cruzan CABA con afluencia directa al Río de la Plata las correspondientes a los arroyos Medrano, Vega, Maldonado y del Radio Antiguo.

Mapa 19. Cuenca del río Matanza-Riachuelo.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Instituto del Conurbano (UNGS).



La Cuenca del arroyo Medrano abarca unas 2.800 hectáreas y tiene su nacimiento en los partidos de Tres de Febrero, San Martín y Vicente López. Cuando cruza la Av. Gral. Paz, pasa por los barrios de Villa Devoto, Villa Pueyrredón, Villa Urquiza, Belgrano, Núñez y Coghlan.

El arroyo Vega tiene toda su cuenca en la CABA. Antiguamente, era el eje del Partido de Belgrano. Atraviesa los barrios de Villa Devoto, Agronomía, Parque Chas, Villa Ortúzar, Villa Urquiza, Coghlan, Belgrano y Colegiales. La cuenca del Maldonado, en tanto, nace en los partidos de Tres de Febrero, La Matanza y Morón. Es una de las más grandes e importantes de la Ciudad. La atraviesa por el centro, de oeste a este, y abarca unas 4.600 Ha. en la CABA y unas 9.000 Ha en total.

Mapa 20. Cuencas de la zona sur. Fuente: elaboración propia sobre la base de Instituto del Conurbano (UNGS).



Por último, hay cuencas menores, que corresponden a los Arroyos White, Vega y Ugar-teche y los Tres Terceros, tres arroyos que forman parte del Radio Antiguo. En el pasado, marcaron los límites de Buenos Aires y luego del proceso de empedrado de calles y su posterior pavimentación, siguieron su curso entubados, desembocando en el Río de la Plata.

La mayor parte de estos arroyos se encuentran muy modificados. Particularmente en la CABA, donde el sistema de drenaje original, compuesto por los arroyos que la atravesaban, ha sido totalmente sustituido por los emisarios y conductos secundarios entubados, enterrados y tapados. Aún es posible reconocer su trazado original en las calles que son diagonales o zigzagueantes o que tienen bulevares y se apartan del diseño de damero característico de la Ciudad o en ciertos desniveles topográficos. Actualmente el drenaje se compone de un sistema primario, constituido por las calles por donde primero escurre el agua de las precipitaciones y un sistema secundario formado por estos conductos, con una vinculación que se establece a través de los sumideros y los nexos que los conectan a los secundarios.

• Cuencas de la zona sur

Hacia el sur del Gran Buenos Aires, se encuentran numerosos cursos subparalelos que desaguan directamente en el Río de la Plata, si bien ninguno alcanza la magnitud de los ríos ubicados al norte. Esta situación obedece al menor relieve relativo de la misma respecto del nivel del mar y la proximidad, de la Cuenca del Salado hacia el sur, que ha impedido la formación de una amplia divisoria. Los numerosos arroyos generalmente se encuentran entubados en sus tramos superiores, en las zonas más densamente pobladas, apareciendo ocasionalmente en los cruces carreteros. Sus tramos inferiores, en la zona de la planicie aluvial y planicie estuárica del Río de la Plata, se encuentran canalizados, pero no entubados. Destacan, de norte a sur, los arroyos Sarandí y Santo Domingo, cuencas de Quilmes, arroyo Jiménez, emisario de Berazategui y Río Santiago.

La cuenca del arroyo Sarandí se extiende hasta las proximidades de la localidad de Longchamps, donde nace el curso con el nombre de arroyo de las Perdices, actualmente entubado.

Recién después de recibir como afluente al arroyo Galíndez, totalmente entubado, a la altura de Lanús, se convierte en el Sarandí. Desde su cruce con las vías del Ferrocarril Roca, en la localidad de Sarandí, hasta su desembocadura en el Río de la Plata, se encuentra rectificado (Canal Sarandí). Su cuenca comprende una superficie de 80 Km<sup>2</sup>, y se extiende sobre los partidos de Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora y Almirante Brown. La longitud de su cauce principal es de aproximadamente 20 km.

El arroyo Santo Domingo nace como arroyo de Las Piedras en una zona de bañados, en las proximidades de la localidad de Glew. Luego de recibir como único afluente de importancia al arroyo San Francisco, penetra en una zona de bañados (Cañada de Gaete), se bifurca en un curso natural y otro artificial, entra nuevamente en una zona de bañados (cerca de Villa Gonnet), continuando luego hasta verter sus aguas en el Santo Domingo, que está canalizado. La superficie de esta cuenca es de aproximadamente 160 Km<sup>2</sup>, con una extensión de aproximadamente 23 Km, abarcando parte de los partidos de Avellaneda, Quilmes, Florencio Varela y Almirante Brown. El arroyo Las Perdices (Cuenca del arroyo Sarandí) se interconecta con el canal Santo Domingo mediante un sistema de conductos rectangulares.

Las cuencas de Quilmes abarcan una superficie de 35 km<sup>2</sup>, mayoritariamente en el Partido de Quilmes, aunque ocupa parte de Avellaneda. La parte sur muestra una pendiente relativamente importante, de alrededor de 5m/km, que disminuye notoriamente en la parte norte, formando bañados. Esta zona no presenta un drenaje bien definido. Se lo ha establecido artificialmente, mediante entubamientos y canales. Los rellenos de CEAMSE definen la posibilidad actual de drenaje hacia el río de la Plata. Sobre la base de los canales existentes se puede subdividir las cuencas de Quilmes en tres sectores: Don Bosco, Bernal y Quilmes.

En 2015 se inauguró la planta depuradora de líquidos cloacales “Del Bicentenario”, emplazada en Berazategui, que atiende un volumen diario de 2,2 millones de metros cúbicos y cuyo emisario subfluvial tendrá 7,5 Km de longitud desde la costa.

El Río Santiago es un pequeño río de 8 Km de longitud, que recibe los aportes de los arroyos El Gato, Zanjón y Canal Oeste. Estos presentan altos niveles de contaminación por ser receptores de efluentes del Polo Petroquímico Ensenada y de diversas industrias (astilleros, metalúrgicas y fábricas de ácido sulfúrico).

**Planes y proyectos de la Cuenca:**  
– Hidropolis

CUENCAS

FORTALEZAS		OPORTUNIDADES	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Comités de Cuencas (ACUMAR (Ley 26.168) –COMIREC– COMILU).</li><li>• Financiamiento Banco Mundial para PISA (ACUMAR).</li><li>• Financiamiento Banco Interamericano de Desarrollo Cuenca Reconquista, Programa de Manejo Urbano Ambiental en ejecución.</li></ul>		<ul style="list-style-type: none"><li>• Actualización del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA, 2016) por Acumar.</li></ul>	
DEBILIDADES		AMENAZAS	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Falta de Ordenamiento Ambiental del Territorio.</li><li>• Modificación de la morfología que altera la escorrentía por proyectos inmobiliarios.</li><li>• Fallas en las autoridades de aplicación que autorizan dichos proyectos.</li><li>• Pérdida de humedales y de suelos absorbentes.</li><li>• Asentamientos localizados en zonas inundables.</li><li>• Contaminación de agua y suelo por fuentes industriales, agrícolas y urbanas.</li><li>• Falta un Comité para las Cuencas de la Zona Sur.</li><li>• Insuficiente implementación del PISA.</li></ul>		<ul style="list-style-type: none"><li>• Influencia de los intereses inmobiliarios para continuar con la ocupación de suelos absorbentes y la modificación de la morfología.</li><li>• Crecimiento poblacional en la Región sin planificación.</li><li>• Falta de vocación o de capacidad técnica para controlar la contaminación y sancionar a los contaminadores.</li></ul>	



## RIBERA METROPOLITANA

Buenos Aires fue fundada en un área atravesada por vientos y por las cuencas de ríos y arroyos. Su precipitación promedio anual asciende a 1157 mm (2015) y la convierte en una zona subtropical con riesgo hídrico (Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Hacienda, GCBA). Se encuentra al borde de la llanura pampeana y las pendientes del terreno son escasas, por lo que la evacuación natural de las aguas es muy lenta. El Río de la Plata se encuentra afectado por un régimen de mareas que, cuando suben, impiden su salida al océano y producen el anegamiento de las zonas bajas. Cuando el viento del Sureste es fuerte, provoca mareas extraordinarias, conocidas como *sudestadas*, que empujan el agua sobre la Ciudad. Si a este fenómeno se le suman intensas precipitaciones, con una gran cantidad de agua que cae en poco tiempo, el agua de lluvia no encuentra lugar para escurrirse e infiltrarse, provocando inundaciones o anegamiento, que ocasionan daños de infraestructura, pérdidas económicas y daños físicos, entre otros. En la costa de la CABA, de norte a sur, descargan los arroyos entubados Medrano, Vega, Maldonado y Radio Antiguo (pluviocloacal) y el Riachuelo. El mayor flujo de contaminantes lo aporta el Riachuelo, debido a las descargas cloacales e industriales en su cuenca (Fundación Ciudad).

En términos de dinámicas socioeconómicas, la CABA se ha desarrollado de espaldas al Río de la Plata. Los problemas socioambientales específicamente relacionados con la zona costera, de larga data, causan enormes pérdidas económicas, incremento del riesgo social, creciente deterioro ambiental y están muy bien documentados en diversos estudios como, por ejemplo, Fundación Ciudad (2001, 2010, 2014, 2015), Herzer y Clichevsky (2001), FREPLATA (2004), Pereyra (2004), Fernández Cirelli y Ojeda (2008), Almansi et al. (2010). Los problemas más graves y urgentes son las inundaciones periódicas, la contaminación crónica del agua, la artificialización y fragmentación del hábitat, los desbalances en la dinámica geomorfológica y la pérdida de funcionalidades ecológicas. Si bien el soporte ambiental costero de la CABA es bastante homogéneo, la costa actual ha sido modificada para conformar sectores disociados y desarticulados entre sí, como los

Aeroparque Metropolitano, la Ciudad Universitaria, Puerto Madero o la Costanera Sur.

En la mayor parte de la costa la accesibilidad, en particular la peatonal, es restringida. Esto es así por distintos motivos, según el sector, como el diseño incorrecto de accesos, obstrucción del paso, obstrucción o apropiación privada del espacio público, circulación de tránsito pesado, etcétera. El carácter público de la costa se encuentra amenazado. En las tierras de relleno sobre el río predominan los usos privados y concesionados, que en conjunto abarcan 72 % de la superficie ganada al río; 27 % destinadas a infraestructura, 18 % a equipamiento, 14 % a vialidad y 13 % a usos residenciales. El espacio público abierto ocupa solo 28 % (AABA, 2010).

Estos problemas tienen dos orígenes. El primero es la localización en la ribera de usos y actividades no dependientes del río, agravados por el incorrecto manejo de la dinámica de la interfaz río-continente. El segundo tienen su origen fuera de los límites de la Ciudad y se explica por la falta de acuerdos interjurisdiccionales operativos entre la Ciudad y los partidos vecinos, siendo entonces la ribera porteña receptora de los vertidos urbanos e industriales del área metropolitana que contaminan la franja costera del Río de la Plata, la franja urbano costera de la CABA y contribuyen a agravar los efectos de las inundaciones (Fundación Ciudad).

- Gestión de zona costera

El modelo actual de gestión aplicado a la zona costera incrementa los problemas ambientales y urbanos. Las decisiones sobre la ribera se toman de manera fragmentada, desde distintas dependencias sin coordinación y con enfoques y perspectivas diferentes (I. Mignaqui, en Fundación Ciudad, 2015), que equiparan a la interfaz costera con tierra baldía, considerándola espacio vacante para la ocupación urbana, sin tener en cuenta la dinámica geomorfológica, los servicios ambientales o su valor simbólico. Ejemplo de ello son los múltiples nuevos rellenos en distintos puntos de la costa, la planta de MBT propuesta y el traslado del Tiro Federal, todas ellas propuestas que responden a situaciones coyunturales, no consideran la compatibilidad con las condiciones del entorno y resultan contraproducentes para el desarrollo ambientalmente sustentable de la

costa porteña. Esos problemas no pueden ser resueltos con el tipo de manejo actual, basado en intereses sectoriales y enfoques tecnocráticos sin participación ciudadana efectiva. Las intervenciones en la costa requieren recursos financieros y capacidades técnico-científicas que exceden a cualquier administración y perduran más allá de un período de gobierno. Por ello, dichas intervenciones deben ser resultado de una visión consensuada y compartida por la sociedad a mediano y largo plazo, debido a que la sociedad toda sostiene la carga financiera y por ende, debe ser destinataria de sus beneficios (Fundación Ciudad).

El Gobierno de la Ciudad registra antecedentes de formas de administración más eficientes que la actual en cuestiones costeras. Buenos Aires y el Río fue un programa creado en 1996 con el objetivo de implementar una gestión integrada de la ribera porteña.

Entre 1997 y 2007, logró un alto cumplimiento de sus objetivos (Févre y Dadon, 2011), pero en 2008 se disuelve el Área de Gestión de la Ribera y las acciones sobre la ribera pasaron a ser ejecutadas por reparticiones sectoriales (Planeamiento, Oficinas de Proyectos, Espacios Verdes, Obras Públicas, etcétera), tornándose fragmentarias, sin coordinación y discontinuas. De acuerdo con la información proporcionada por el sitio web del Gobierno de la Ciudad, el Programa Buenos Aires y el Río continuará vigente, pero su propósito actual ya no se relacionaría con la gestión integrada, sino con la percepción ciudadana, de acuerdo con los términos en los que se define: “Este programa pretende amigar a los vecinos de la Ciudad con la costa del Río de la Plata, promoviendo lugares para el ocio, el encuentro, el descanso y la recreación”. (<http://www.buenosaires.gob.ar/desarrollourbano/humanizando-la-ciudad/buenos-aires-y-el-rio>). En 2011, el Gobierno de la Ciudad presentó un documento titulado *Modelo Territorial*, para posibilitar la discusión sobre el futuro de Buenos Aires (SSPLAN, 2013). En dicho documento, no se proporcionan precisiones sobre la visión para la costa presente y futura, ni acerca de la posible asignación de usos y actividades para la misma.

Desde la década de los noventa la ONU (Clark, 1992, 1996; Cicin-Sain y Knecht, 1998), el BID (1998), UNESCO (2006) y otros organismos internacionales promueven cambios en el

modelo de gestión de zonas costeras. El modelo de Gestión Costera Integrada permite compatibilizar el desarrollo económico con la calidad ambiental para asegurar la sustentabilidad ecológica, económica y social. En más de 90 países, ya se han implementado exitosamente iniciativas de este tipo. La Gestión Costera Integrada considera cuatro componentes de integración:

- 1) *Entre sectores económicos*: en la gestión sectorial, las políticas se diseñan e implementan teniendo en cuenta intereses específicos de cada sector, sin considerar las interacciones con otros sectores. En cambio, la gestión integrada promueve las sinergias (interacciones positivas de efecto multiplicativo) y permite reducir los conflictos de intereses (interacciones negativas de competencia o inhibición).
- 2) *Entre niveles y jurisdicciones de la administración pública*: a fin de reducir la superposición de competencias y mejorar la eficiencia en la utilización de los recursos públicos.
- 3) *Entre el ambiente acuático y el continental*: en la CABA, ello implica valorizar los servicios ecológicos que brinda el río y jerarquizar las actividades acuáticas, proponiendo nuevas relaciones espaciales y funcionales. En la costa porteña, la disociación entre el ambiente acuático y el terrestre resulta acentuada por el actual reparto jurisdiccional, ya que el Gobierno de la Ciudad relega o directamente no asume responsabilidades que se relacionan con el recurso fluvial.
- 4) *Entre conocimiento y manejo*: para asegurar que las políticas, planes, programas y proyectos estén fundamentados en conocimientos científicos actualizados y verificables.

Hay ejemplos destacables de integración metropolitana en cuestiones tan variadas como la extensión y funcionamiento de las redes de provisión de agua y saneamiento, la disposición de residuos sólidos urbanos, las redes de movilidad y los sistemas de seguridad. Aunque limitados a ciertos sectores, estos ejemplos demuestran que la integración interjurisdiccional es viable cuando existe voluntad política para resolver problemas urgentes que afectan a la población. Es importante destacar que el modelo de gestión costera integrada no reduce la capacidad de gestión de los funcionarios responsables. Por el contrario, garantiza la legitimidad de las políticas aplicadas al reducir la

conflictividad e incrementar la previsibilidad y el consenso (Fundación Ciudad).

**Análisis de la situación actual por sectores (Sociedad Central de Arquitectos).**

- Aeroparque y Costanera Norte

La Costanera Norte es un corredor que limita con la costa del Río de la Plata y conecta el barrio de Recoleta con Ciudad Universitaria, hasta el límite con Vicente López. Es un recorrido por la única avenida de Buenos Aires que da al Río y constituye un paseo de excelencia urbana, sitio oficial de turismo de la CABA, brinda múltiples ofertas lúdicas, permite disfrutar del verde, tiene excelente gastronomía, y deja la vista del río sin obstáculos visuales. El Parque Costanera Norte, inaugurado en 2013, en el espacio que ocupa el Parque Saint Tropez, concentra la práctica de deportes y una agenda de espectáculos y actividades culturales. Este espacio fue conformado mediante la recuperación de 350 m de costa y una península, ahora habilitada al público, que va diseñando pequeños *livings* frente al río, la cual, unida a la plantación de 200 árboles, conforma un espacio de recreo y disfrute visual. En él se encuentran

bicisendas, asientos que miran al río, plazoletas y juegos para niños, además de bancos para pescadores y bebederos; sin dudas es una de las vistas más bellas de la Ciudad.

Desde el punto de vista del planeamiento urbano, Costanera Norte supone una diversidad significativa de marcas territoriales antrópicas: las discutidas concesiones de múltiples edificios comerciales, restaurantes, hoteles, el complejo Tierra Santa; el Club de Pescadores; el Aeroparque Metropolitano; la Ciudad Universitaria, los Parques de los Niños y de la Memoria que contiene una reserva ecológica; la planta de tratamiento de áridos sólidos (actualmente se encuentra suspendida su construcción); clubes náuticos privados con instalaciones y amarras de embarcaciones; playas de arena artificiales durante el verano; un pequeño asentamiento villero ambientalista conforman espacios que contradicen lo expresado en el Plan Urbano Ambiental y el Modelo Territorial. A ello, hay que agregarle una compleja red circulatoria, donde coexisten una trama vial, fluvial, aérea y ferroviaria, no bien articulada desde el concepto de movilidad urbana. Los nuevos proyectos incluyen la ampliación de Aeroparque, la construcción de una aeroísla, ampliaciones de Ciudad Universitaria con edificios de, al menos, dos



Figura 13. Situación actual  
Aeroparque y Costanera Norte.  
Fuente: Sociedad Central de  
Arquitectos.



facultades de la UBA, residencias universitarias, la terraza de acceso, recientemente inaugurada, y la exposición de esculturas de artistas nacionales e internacionales. La construcción de nuevos edificios para la planta de residuos sólidos y, sobre todo, un proyecto en estudio del GCBA de reestablecer sustancialmente el corredor verde sin interferencias, ajustándose, así, a la normativa vigente.

- Puerto Nuevo

Puerto Nuevo ocupa 5 km de la ribera del Río de la Plata, comprendidos entre las areneras de Dársena F y Dársena Norte. Su superficie aproximada es de 250 ha. En su entorno inmediato, se levanta el llamado Antepuerto, de aproximadamente 35 ha. Estructuran modularmente al sector un par de espaciosos bulevares. La franja territorial comprendida entre ambos bulevares es seccionada diagonalmente por la avenida Antártida Argentina, que constituye una pieza importante del Corredor Costero. Desde los tiempos de la colonia hasta la década de los noventa, se desarrollaron distintos proyectos y obras que nunca resultaron del todo satisfactorios por el crecimiento de la Ciudad y obstáculos jurisdiccionales, políticos, técnicos y económicos.

- Puerto Madero

Fue construido a fines del siglo XIX sobre los planes de Eduardo Madero, como puerto comercial. Con el proyecto de edificación de Puerto Nuevo, aproximadamente 20 años después, poco a poco se ve abandonado. Ahora es un sector urbano de la Ciudad reconvertido según un plan maestro a fines del siglo XX. Es una zona apreciada por los ciudadanos y visitantes por ser un área planificada y ordenada, próxima al área central. Su diseño está basado en unas pocas ideas centrales, como por ejemplo: una adecuada convivencia entre la arquitectura contemporánea, de fines del siglo XX y comienzos del XXI, con los edificios preservados y reciclados, lo que mantiene viva la memoria del viejo puerto agroexportador. La presencia del sector más moderno de la Ciudad con una arquitectura diversa y contemporánea junto a los silos, depósitos y grúas de un siglo atrás, la proximidad del agua por la cercanía del río, una proporción adecuada de espacio público con amplias veredas y espacios verdes de cierta magnitud lo han convertido en la nueva postal de Buenos Aires. Pero, también, se pueden identificar algunos conflictos aún no resueltos: la falta de un medio de transporte público que resuelva los problemas de accesibilidad al área, teniendo en cuenta que

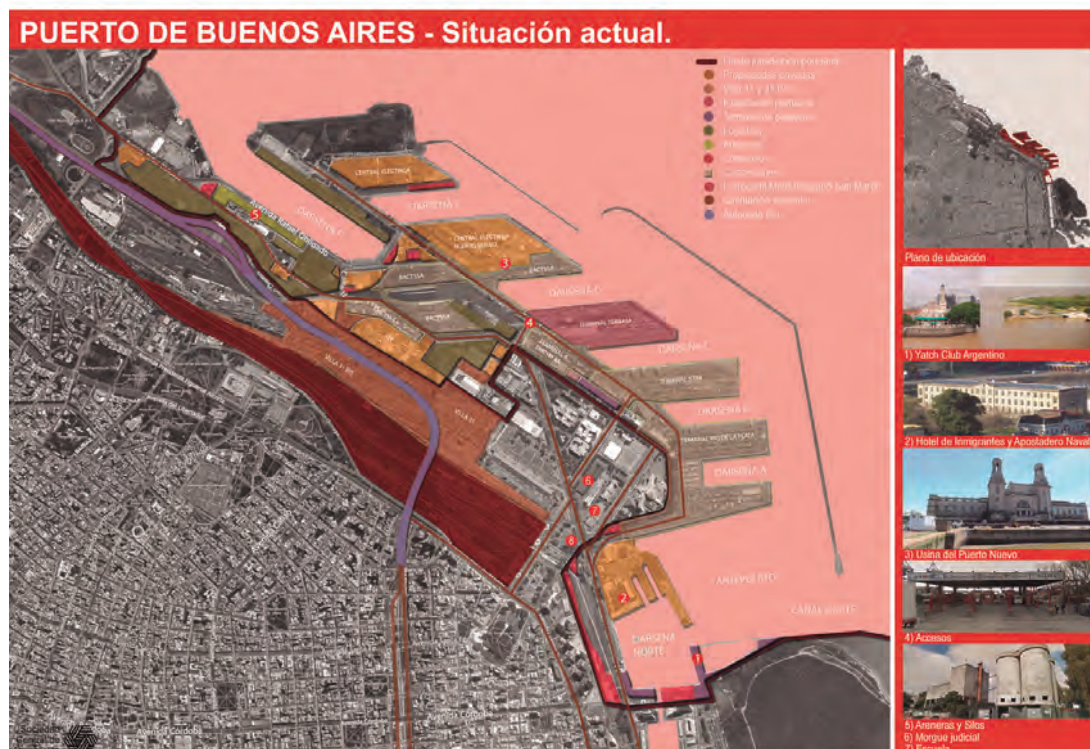


Figura 14. Situación actual Puerto Nuevo. Fuente: Sociedad Central de Arquitectos.



Figura 15. Situación actual  
Puerto Madero. Fuente: Sociedad  
Central de Arquitectos.



Puerto Madero es una isla conectada a la ciudad por 5 puentes; la falta de diversidad de población, circunscripta a un sector de altos ingresos y sin equipamiento urbano básico; y la necesidad de evitar que durante los días laborales sea el estacionamiento a cielo abierto del área central de la ciudad. Mirando al futuro, este sector de la Ciudad tiene posibilidades de crecimiento hacia el norte y el sur, pero más interesante resulta replicar esta experiencia de “hacer” ciudad a través de un Master Plan en otras áreas de la Ciudad, como el borde costero.

• Autopista ribereña, hoy Paseo del Bajo

Se denomina así al tramo que unirá las autopistas Illia y Buenos Aires-La Plata a la altura de los barrios de Puerto Madero y Retiro. Su construcción completará el eje de conectividad vial Norte-Sur y cerrará el anillo de circunvalación con la avenida Gral. Paz. Desde los años 60, esta arteria ha sido prevista en diversos planes y estudios de la Ciudad (Plano Director de 1960 y Código de Planeamiento Urbano de 1977, entre otros) como parte de una autopista que corría paralela a la ribera, siempre con la denominación de Autopista Costera. Nuevamente, en 1976, el Plan de Autopistas Urbanas

la incluyó como parte de una red arterial de nueve autopistas que atravesaban toda la Ciudad: era la Autopista 2, que corría elevada y paralela a los docks de Puerto Madero y por detrás del Aeroparque. De ella, solo sus extremos Norte (hoy denominado Illia) y Sur (Buenos Aires-La Plata) fueron materializados, quedando este tramo como un eterno faltante. A partir de aquí, fueron desplegados varios proyectos, incluso algunos que tomaron estado público y llegaron a licitarse y adjudicarse. Algunos fueron presentados por diferentes grupos de ingenieros y arquitectos o a través de varias iniciativas gubernamentales, incluso con diferentes tipos de traza en túnel, a nivel, elevada, en trinchera; y diferentes recorridos: paralela a los diques, bajo estos, por los bordes de la reserva ecológica, etcétera.

Hoy se la ha definido como una autopista en tramos subterránea y en tramos en semitrinchera para camiones y micros, que busca liberar el tránsito de Puerto Madero y Retiro, más carriles para los autos particulares y más espacio verde y para peatones. Se la presenta como un proyecto urbano integral, no solo vial. Por eso ha cambiado su nombre a “Paseo del Bajo”.





Figura 16. Situación actual autopista ribereña. Fuente: Sociedad Central de Arquitectos.

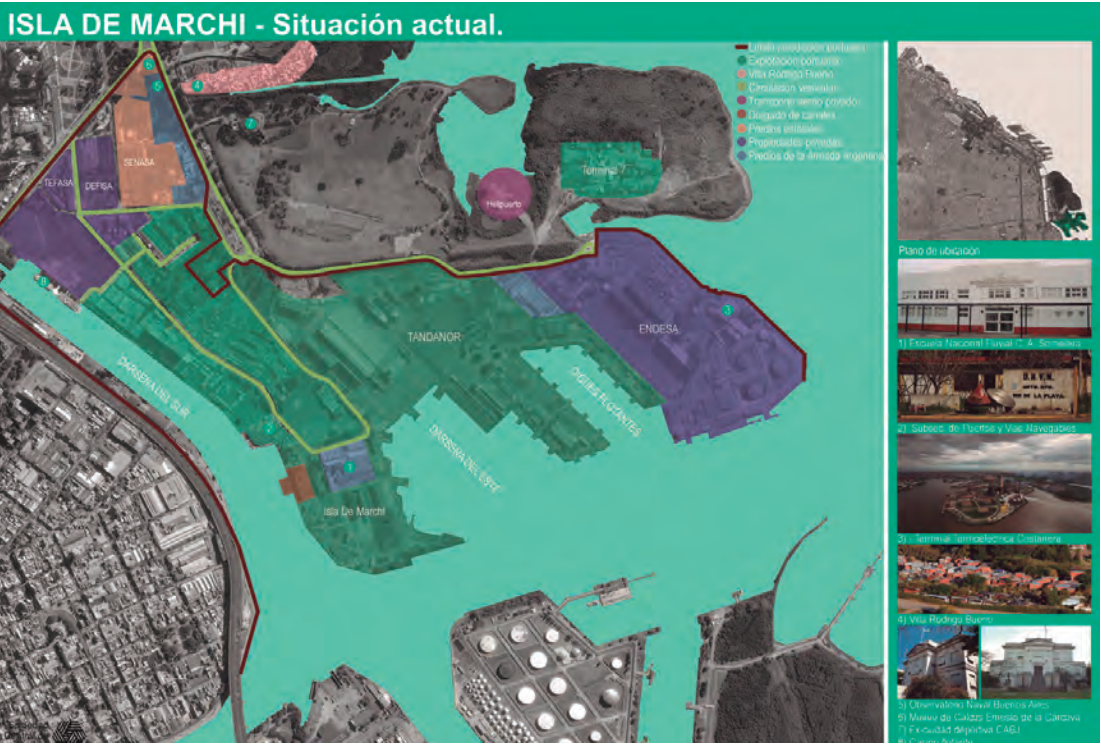


Figura 17. Situación Actual Isla Demarchi. Fuente: Sociedad Central de Arquitectos

• Isla Demarchi y su entorno

La Isla Demarchi y su entorno se encuentran en el extremo sur del borde costero de la Ciudad, sobre el río hasta el Riachuelo. Actualmente es sede del Observatorio Naval, la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables, la base operativa de la flota de dragado y balizamiento y contiene galpones desactivados.

La configuración fragmentada de esta parte del borde costero se verá potenciada si se realizaran los proyectos planteados para la zona (inmobiliarios y/o de relleno para alojar una planta de incineración de residuos). No obstante, la preexistencia de la villa Rodrigo Bueno, sobre la que se plantea la discusión entre su eliminación o su urbanización, la preexistencia de la planta de energía (ENDESA Central Termoeléctrica Costanera), la cercanía del polo petroquímico de Dock Sur, etcétera, determinan un *collage* que ejemplifica las contradicciones que se plantearían y las dificultades para generar con esas propuestas un borde costero sustentable, de la calidad ambiental y de libre acceso para la población.

Contaminación de zona ribereña

A pesar de que, en la RMBA, la principal fuente utilizada para generar agua potable es el Río de la Plata, la descarga de los desagües pluviales y cloacales también se hacen en este, es decir que simultáneamente, la principal fuente de agua potable para la Región Metropolitana es también el principal receptor de efluentes cloacales e industriales, de modo directo o a través de afluentes.

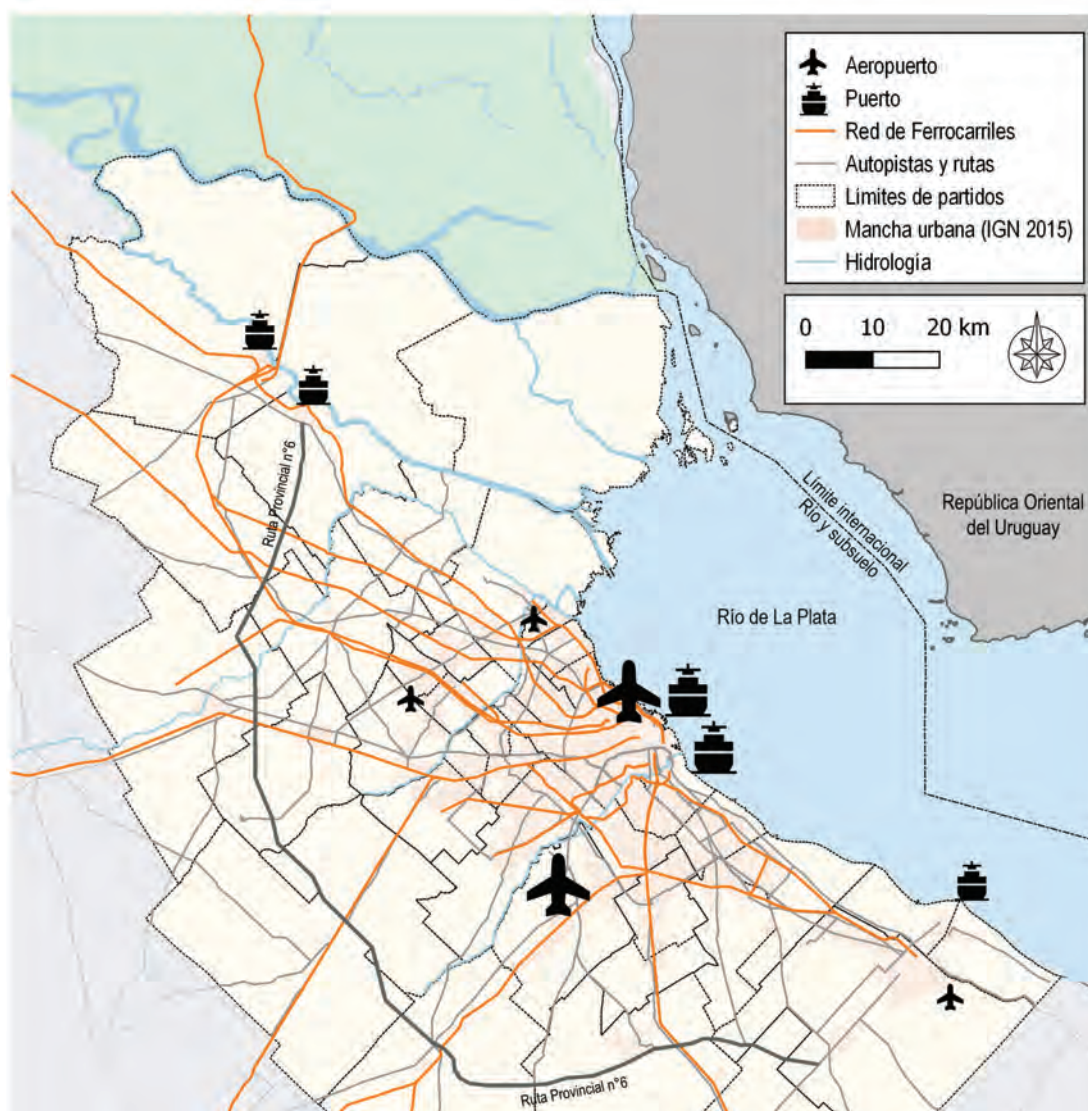
La contaminación del río no es igual en todos los lugares, pero es alta. La ribera porteña es la receptora de los vertidos urbanos e industriales del área metropolitana que contaminan la franja costera del Río de la Plata, la franja urbana y costera de la Ciudad y también es causante de efectos de inundaciones. La franja costera se encuentra altamente contaminada y no es apta para el contacto humano directo. Por esta razón, la Ciudad, como principal receptora de los vertidos, tiene mucho interés en el saneamiento de la cuenca alta.

RIBERA METROPOLITANA

FORTALEZAS		OPORTUNIDADES	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Rico y diverso paisaje.</li><li>• Programa “Buenos Aires y el Río” y Área de Gestión de la Ribera CABA 1997-2007, como antecedentes de la gestión integrada de la Ribera.</li><li>• Participación ciudadana por medio de Organizaciones de la Sociedad Civil.</li><li>• Legislación: Ley General del Ambiente, Ley 123 de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley 2930-Capítulo 1. Artículos 1-5, etcétera.</li></ul>		<ul style="list-style-type: none"><li>• Comisión Consultiva para la RMBA (CoCAMBA).</li><li>• Propuesta para la gestión integrada para la ribera metropolitana.</li></ul>	
DEBILIDADES		AMENAZAS	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Contaminación de la franja costera del río de la Plata.</li><li>• Pérdida de funcionalidades ecológicas.</li><li>• Usos y actividades no dependientes del río.</li><li>• Insuficiente acceso a la ribera.</li><li>• Incumplimiento de las restricciones al dominio que impone el Código Civil.</li><li>• La mayor parte de la ribera está privatizada o es inaccesible.</li><li>• Villas y asentamientos en terrenos ribereños.</li><li>• Polo petroquímico en Dock Sud.</li><li>• Licuación del Programa “Buenos Aires y el Río”, 1997-2007.</li></ul>		<ul style="list-style-type: none"><li>• Dificultades para coordinar diferentes jurisdicciones con competencia.</li><li>• Diversos proyectos de desarrollo inmobiliarios sin contemplar una visión integral de la Ribera.</li><li>• Propuestas de crecimiento de la Ciudad sobre rellenos, ganando espacio al río.</li></ul>	



## SISTEMA DE PUERTOS Y AEROPUERTOS



Mapa 21. Sistema metropolitano de Puertos y Aeropuertos. Fuente: Elaboración propia sobre la base de IGN (2015), Ministerio del Interior (2015) y Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología (GCBA). Unidad de Sistemas de Información Geográfica (2016).

### Puertos

El puerto fue el punto de fundación de la Ciudad de Buenos Aires, ya sea para la primera fundación o para la definitiva. La primera gran modernización para el puerto de Buenos Aires fue la construcción de Puerto Madero, que se transformó en el principal puerto de la Ciudad y del país. En 1909, se construye Puerto Nuevo, más moderno y que puede recibir barcos con mayor calado. El puerto de Madero se cerró en los años ochenta, y dejó toda la operación a Puerto Nuevo, actual puerto de Buenos Aires.

Hoy, Puerto Nuevo mueve 1.200.000 contenedores al año y llegan 300.000 pasajeros en cruceros; cuenta, además, con una Terminal de Cereales. Su ubicación plantea múltiples conflictos:

- Dadas las incompatibilidades funcionales existentes entre un Área Central con alta concentración de empleo y creciente expansión con las necesidades espaciales de un moderno puerto de contenedores, naturalmente expansivas sobre áreas de depósitos en territorios de altísimo valor inmobiliario.



- b) El ingreso y egreso de cargas en contenedores a y desde el puerto está sumamente dificultado.
- c) Carece de adecuada conexión ferroviaria con todas las dársenas y no tiene resuelto el movimiento de los camiones transportadores de cargas en una red exclusiva.
- d) El crecimiento en la última década de la Villa 31 amenaza y limita la operatividad del Puerto al ocupar parte de las escasas tierras fiscales libres.
- e) La ubicación provisoria de la Terminal 3 de Pasajeros Benito Quinquela Martín es inadecuada por afectar el movimiento de contenedores.
- f) No se ha traspasado el Puerto al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Permanece en la órbita del Estado nacional, lo que impide el estudio de alternativas futuras (Sociedad Central de Arquitectos).

Cuadro 10. Marco legislativo portuario.  
Fuente: Elaboración propia.

MARCO LEGISLATIVO	AÑO	OBJETO
Ley nacional de Puertos 24.093	1992	Descentraliza la actividad portuaria y transfiere la administración de los puertos a las provincias. Incluye a la Ciudad de Buenos Aires entre las jurisdicciones con capacidad de solicitar la transferencia a título gratuito del "dominio y administración" de los puertos situados en su territorio.
Decreto 1029	1992	El Poder Ejecutivo Nacional vetó parte del artículo 11 de la Ley 24.093, excluyendo a la Ciudad de Buenos Aires referido del derecho.
Reforma constitucional	1994	Con el reconocimiento de la autonomía de la Ciudad, se inicia el proceso para tenga las mismas atribuciones que las provincias, respetando –como ellas– las materias que son de competencia federal.
Constitución de la Ciudad	1994	Artículo 8. "El Puerto de Buenos Aires es de dominio público de la Ciudad, que ejerce el control de sus instalaciones, se encuentren o no concesionadas". Artículo 80. Atribuciones de la Legislatura de la CABA. Inciso 6. "Dicta la Ley de Puertos de la Ciudad". Artículo 104. Atribuciones y facultades del Jefe de Gobierno. Inciso 20: "Administra el Puerto de Buenos Aires".
Decreto 19	2002	Conserva la administración del Puerto Buenos Aires, bajo el dominio del Estado nacional.

En el año 1998, el Gobierno nacional propuso ampliar el Puerto Nuevo creando una extensa península con el dragado de los canales de acceso, pero se objetaron sus alcances y la iniciativa perdió fuerza. En el año 2000 se anunció la preparación de un Plan Estratégico para el Puerto de Buenos Aires; posteriormente, la Administración General de Puertos (AGP) definió una serie de obras en etapas que piensa ejecutar en los próximos años. Se trata de correr las escolleras de acceso, rellenar dársenas, aumentar el calado del canal de acceso y de los muelles. Para ser operativo, el puerto deberá recibir buques de 350 m de eslora y 50 de manga con profundidades de 40 pies frente a los 32 actuales. Estas obras las financiarían los concesionarios de las terminales con el apoyo del Estado (Sociedad Central de Arquitectos).

- También, tiene muchas características que lo favorecen:
- a) Es un puerto terminal donde se concentra, como en una cabecera, la carga de exportación industrializada que, en su mayoría, proviene desde el norte de la Ciudad.
  - b) Concentra la demanda de cargas de importación que se distribuyen alrededor de la Ciudad.
  - c) Es un puerto cabecera, donde desemboca la carga del litoral fluvial.

La capacidad se encuentra cercana a su techo. La desaceleración económica y las medidas para restringir el déficit comercial resultaron ser limitaciones impuestas al comercio exterior que evitaron que se manifestara de manera más aguda la falta de capacidad portuaria regional. (CoPE, 2013).

En términos de cruceros internacionales, bajó significativamente el tráfico en Buenos Aires y en Montevideo. Hasta 2014, Buenos Aires recibía más cruceros que Montevideo, tendencia que cambió en los dos últimos años, combinando la baja de los movimientos en general y la pérdida del avance que tenía.



Grafico 14. Movimiento de cruceros por año en los puertos de Buenos Aires y de Montevideo. Fuente: Administración General de Puertos; CEPAL.

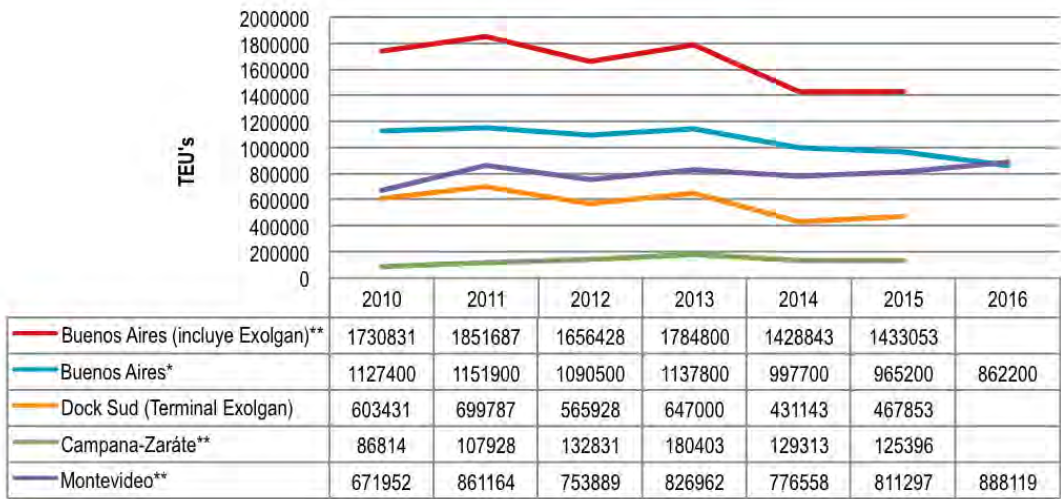


Grafico 15. Movimiento de contenedores (TEU's<sup>5</sup>) por año en los puertos de la RMBA y de Montevideo. Fuente: Administración General de Puertos; CEPAL.



Figura 18. Puerto de la Ciudad de Buenos Aires.

5. TEU es la unidad de medición estándar, equivalente a un contenedor de 20 pies, o 6,25 metros, es decir, una caja metálica de tamaño estandarizado que puede ser transferida fácilmente entre diferentes formas de transporte tales como buques, trenes y camiones.

El movimiento de contenedores en los puertos cercanos siguió la tendencia de los cruceros. A partir de 2014, el tráfico general bajó y el puerto de Montevideo superó al de Buenos Aires. En un marco de crecimiento normal, todos estos puertos verían superada su capacidad. Su ampliación y la creación de nuevas terminales será un requisito para posibilitar el crecimiento del país.

En 2008, se alcanzó el máximo movimiento de Buenos Aires. En ese momento, Dock Sud y Montevideo actuaron como puertos complementarios para permitir la expansión del comercio exterior. Sin ellos, los “cuellos de botella” hubieran reducido la capacidad del sistema para responder a la demanda. Pero en un escenario de contracción económica, hay capacidad excedente. Los especialistas coinciden en que los puertos argentinos enfrentan dificultades que no se derivan de la competencia entre puertos, sino a la aduana, la ley de cabotaje, la multiplicidad de organismos que intervienen en los despachos portuarios, los costos del canal navegable y el practicafe y los costos de una infraestructura vial y ferroviaria obsoleta, que aumentan los costos de los fletes internos.

Las deficiencias en infraestructura de transporte terrestre exceden al Puerto de Buenos Aires. La captación de cargas de los puertos periféricos del área metropolitana gravita también sobre el tránsito del área central de la Ciudad. Existen caminos para la integración regional del Puerto de Buenos Aires que obligarían a los organismos intervinientes a adecuarse a la realidad internacional.

La aceptación de estándares de facilitación portuaria de todos los puertos argentinos, los criterios internacionales de controles aduaneros, la integración de plataformas digitales comunes para compartir información y los protocolos de seguridad comunes, obligan a que, a nivel nacional, se adopten decisiones que, de otra manera, serían difíciles de abordar.

Estos estándares comunes colocan a un puerto en una lista de elegibilidad, pero también acercan al puerto a la red del sistema portuario mundial permitiendo que ocupe un lugar en ella. El Puerto de Buenos Aires hoy lo ocupa, pero la evolución de los estándares, que no espera a las decisiones nacionales, podría relegarlo. Este no solo es un problema para Buenos Aires, sino para todos los puertos del país. (CoPE, 2013).

El Puerto de Buenos Aires, incluyendo la terminal Exolgan (Dock Sud) con un movimiento de 1,4 MM de TEU en 2015 (que puede llevarse a 2 MM de TEU), es un puerto de poco tamaño que no figura en el *ranking* de los 50 puertos más importantes de contenedores a escala mundial. En 2015 Buenos Aires figuraba en la novena posición del *ranking* latinoamericano, mientras en 2010 estaba en la quinta. Sin embargo, el movimiento de un puerto no sólo es función de su capacidad, sino también su economía.

Hay fuertes probabilidades de que los puertos fluviales de ultramar, Buenos Aires, Dock Sud, La Plata y Montevideo tengan grandes dificultades por las limitaciones del Río de la Plata. Tiene poca profundidad y sus canales de navegación son escasos y de poco ancho. Los puertos de la RMBA pueden parecer estar en competencia, pero tienen más problemas en común que intereses opuestos. Existen, por lo tanto, más posibilidades de establecer estrategias de cooperación que escenarios de confrontación. (CoPE, 2013)

Los buques de gran tamaño necesitan grúas de mayor alcance y espacios de maniobras y atraque más amplios. Ninguno de los puertos de la Cuenca del Río de la Plata está preparado para ello. Todos deberán adecuarse, no por una necesidad de subsistencia individual, sino para la subsistencia del conjunto y del comercio exterior. (CoPE, 2013)

A nivel mundial, en distintas rutas se aceleró la adopción de buques de mayor capacidad, con particular incidencia a partir de 2005. Esa introducción masiva de nuevos buques de mayor capacidad y mejoras tecnológicas tuvo como consecuencia que los de buques más antiguos y pequeños se sacaran de servicio de manera acelerada, como así también otras medidas tendientes a atenuar el exceso de capacidad. En América del Sur las consecuencias fueron más fuertes entre 2010 y 2012. Sin embargo, los barcos más grandes no llegan a esta región, quedándose en rutas de Asia y Europa. (Wilmsmeier, 2015).

En la Ciudad y la RMBA la congestión vial es importante, por la deficiente infraestructura del ferrocarril y la predominancia de los camiones y las operaciones de comercio exterior se mezclan con la distribución de cargas internas. La escasa utilización del ferrocarril es un grave problema para la eficiencia del sistema de transporte de cargas nacionales, pero es

aún más preocupante para el funcionamiento y desarrollo del Puerto de Buenos Aires y la red de puertos metropolitanos en general.

Para que mejore el funcionamiento del Puerto de Buenos Aires y de los de la RMBA, se necesitaría una total revisión del diseño de los espacios portuarios, una mejora de la conectividad y de la distribución de cargas en la RMBA, una repartición segregada del tránsito portuario y una conexión norte-sur superior a la actual. (CoPE, 2013).

Con la construcción y extensión de la ruta provincial 6, así como el proyecto de conexión bajo tierra entre la autopista Buenos Aires-La Plata y la autopista Illia (Paseo del Bajo), el sistema de puertos de la RMBA contará con una mejor conectividad.

### Aeropuertos

Son 5 los aeropuertos que se encuentran en la RMBA de los cuales Ezeiza y Aeroparque son los principales por sus movimientos de pasajeros y cargas a nivel internacional.

El aeropuerto Ministro Pistarini (Ezeiza), es accesible, desde la Ciudad, por la autopista Pablo Richieri (RNA002). El ferrocarril no llega directamente al aeropuerto, sino que solo a la estación

de la municipalidad de Ezeiza. Y en cuanto al transporte público, la línea 8 es la única que llega al aeropuerto. Las otras opciones son el "Arbus" que tiene una frecuencia de una hora en el día entre los aeropuertos de Ezeiza y Aeroparque, y el transporte privado (taxis y combis).

En cuanto al Aeroparque, tampoco tiene acceso ferroviario directo, aunque en sus inmediaciones pasa el ferrocarril Belgrano Norte, y las posibilidades de transporte público son limitadas. Existen cuatro líneas de colectivos (33, 37, 45 y 160) que tienen parada en el Aeroparque además del "Arbus".

El aeropuerto de La Plata es principalmente utilizado por las fuerzas policiales de la provincia de Buenos Aires, mientras en el de San Fernando operan vuelos privados, nacionales e internacionales y una escuela de aviación. El aeropuerto Mariano Moreno es de uso militar.

Entre 2010 y 2016, la evolución de ingresos de pasajeros en los aeropuertos tuvo un crecimiento general de 20 %. Mientras se observa una caída también de 20 % en el transporte de cargas.

En el contexto de globalización y de desarrollo económico actual, además de su función turística, los aeropuertos deben responder al aumento de la demanda de movilidad tanto de personas como de cargas.

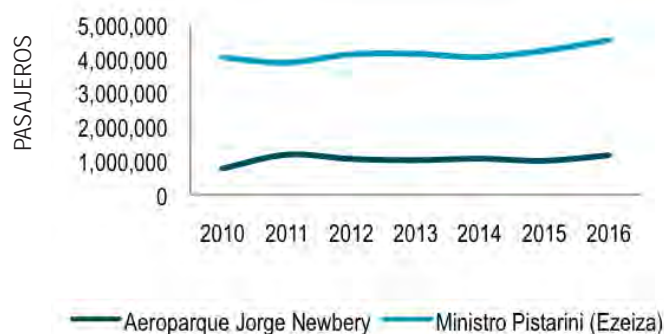


Gráfico 16. Movimiento de pasajeros entrando en los aeropuertos Jorge Newbery y Ezeiza. Años 2010/2016. Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de datos del INDEC.

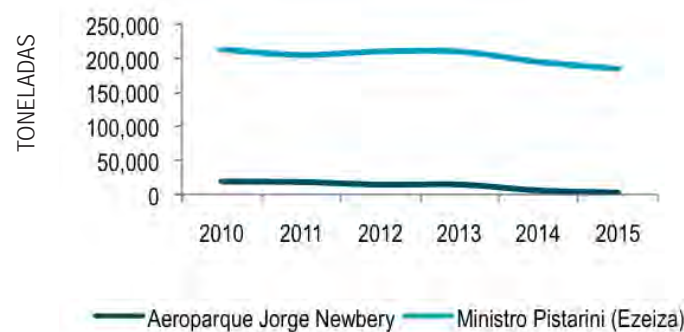


Gráfico 17. Movimiento de cargas en los aeropuertos Jorge Newbery y Ezeiza. Años 2010-2015. Fuente: ONDaT sobre la base del Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA).



El diagnóstico de los Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires (2007) testimoniaba una falta de integración de los aeropuertos metropolitanos en el sistema general de transporte de la región. Un sistema es una estructura que relaciona sus partes de manera coherente y ordenada.

Para un mejor desarrollo económico y social, los diferentes modos de transporte deben articularse entre sí. En la actualidad, los puertos y aeropuertos de la Ciudad y de la Región Metropolitana de Buenos Aires no se integran en un sistema de transporte integral.

SISTEMA DE PUERTOS Y AEROPUERTOS

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none"><li>• 2 aeropuertos internacionales.</li><li>• 4 puertos de ultramar.</li><li>• Master Plan Puerto Buenos Aires.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Nuevo puerto de La Plata incluido en la Gestión del Sistema de Puertos Metropolitanos.</li><li>• Hay proyectos de mejorar el sistema por medio de la construcción de un puerto en ultramar en la zona de Punta Médanos, costa afuera, con muy buenas oportunidades naturales y donde se concentre la carga disminuyendo los costos de fletes y logísticos.</li><li>• El Puerto de Buenos Aires tiene una capacidad de 1,5 MM de Teus y puede llevarse a 2 MM.</li><li>• Incrementar el uso del transporte fluvial para atraer y llevar carga a Buenos Aires obviando el transporte terrestre.</li></ul>
DEBILIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"><li>• Dificultades en el transporte fluvial por falta de dragados suficientes.</li><li>• Problemas para el buen funcionamiento: la aduana, la ley de cabotaje, la multiplicidad de organismos intervinientes en los despachos portuarios, los costos del canal navegable y el practicaaje y los costos de una infraestructura vial y ferroviaria obsoleta, que aumentan los costos de los fletes internos.</li><li>• Ninguno de los puertos está preparado para recibir buques Post Panamax a calados máximos.</li><li>• Puerto de Buenos Aires está al 60 % de su capacidad, Zárate por bajo del 50 % y La Plata sin uso.</li><li>• Mala conexión ferroviaria a los puertos.</li><li>• Insuficiente acceso vial a los puertos.</li><li>• Mala conexión de transporte público desde CABA hacía el aeropuerto de Ezeiza.</li><li>• Falta de estaciones de tren en el área de los aeropuertos de Ezeiza y Aeroparque, como si sucede en las grandes ciudades del mundo.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Dificultades para coordinar diferentes jurisdicciones con competencia.</li><li>• Nuevo puerto de La Plata si no se genera una gestión del Sistema de Puertos Metropolitanos, ya que hoy hay capacidad ociosa en el sistema.</li></ul>

SISTEMA DE INFORMACIÓN METROPOLITANO

La generación de información es importante para identificar las necesidades de inversión pública, así como para evaluar el impacto de políticas públicas, de planes y programas.

Los Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires ya planteaban la falta de información unificada o total en distintos temas como transporte, residuos, áreas verdes, etcétera. La carencia de información sistematizada y unificada dificulta la formulación de políticas. Los lineamientos proponen una serie de instrumentos, entre ellos, de monitoreo e información. Y avanzando un paso más, sugieren la creación de una agencia de información metropolitana (dentro del modelo

A de gobernanza metropolitana), con base pública o mixta, o simplemente un sistema de información metropolitano, resultado de la coordinación entre la Provincia y la Ciudad, que permitiría contar con un conocimiento territorial más integrado y un seguimiento de las políticas acordadas.

Actualmente, no existe un sistema de información que provea indicadores unificados provinciales, municipales, ni un sistema de información geográfica que permita un análisis uniforme sobre el territorio de la RMBA. Sin embargo, la Ciudad cuenta con un sistema de datos abiertos que almacena datos e información georreferenciada y los pone a disposición del público. En la Provincia, también existe un portal de datos abiertos, creado en el último año (Decreto 805/2016).

SISTEMA DE INFORMACIÓN METROPOLITANO

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none"><li>• Dirección General de Estadística y Censos de la CABA.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Se está trabajando sobre un sistema de información en la mesa de gabinete metropolitano (crédito del Banco Mundial).</li></ul>
DEBILIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"><li>• No existe sistema de información metropolitano.</li><li>• Poca información sistematizada en los municipios de la RMBA.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Falta de unificación de los indicadores entre municipios, Provincia, Ciudad y Nación.</li></ul>

## RESILIENCIA URBANA

La resiliencia urbana (*resiliencia*, de la palabra latina *resilio* que significa “recuperarse”) es un objetivo importante para las ciudades, particularmente frente a los cambios climáticos. En general, las urbes sufren inconvenientes diarios, como cortes de parciales de luz o de agua, incidentes mínimos en el sistema de transporte público, etcétera. Pero a veces ocurren eventos más impactantes, como ataques terroristas, tormentas, terremotos o guerras que afectan tanto el tejido construido como el tejido social y la economía.

La Ciudad, centro político, económico e institucional del país enfrenta desafíos crecientes, tanto sociales como físicos. Los barrios populares, usualmente designados como “villas”, están habitados por más de 250.000 habitantes y la brecha entre los sectores sociales sigue aumentando. El cambio climático influyó en el clima de los 50 últimos años, fortaleciendo las lluvias e inundaciones cuyas consecuencias repercuten sobre el ambiente y la economía. Las inundaciones también impactan la infraestructura urbana provocando deficiencias en la provisión de servicios de agua, electricidad y comunicaciones.

Desde fines de 2016, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es miembro de la red *100 Resilient Cities* (100 RC), creada por la fundación Rockefeller, que desde 2013 y agrupa ciudades del mundo entero y les ayuda a mejorar su resiliencia frente a cambios físicos, sociales y económicos. También adhirió a la Campaña Mundial “Desarrollando Ciudades Resilientes. ¡Mi ciudad se está preparando!”, desde 2014, mediante la Ley 5.075. La campaña es impulsada desde mayo de 2010 por la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD), organismo dependiente de la Secretaría de la Organización de Naciones Unidas.

La red 100 RC define la resiliencia urbana como “la capacidad de los individuos, comunidades, instituciones, negocios y de los sistemas, a dentro de una ciudad, de sobrevivir, adaptarse y crecer sin que importe los tipos de estrés crónicos y de choques agudos que experimentan”. Su visión de la resiliencia no abarca solamente los “choques” —terremotos, fuegos, inundaciones, etcétera—, sino también el estrés que debilita al desarrollo de una ciudad sobre una base diaria o cíclica. Los objetos de preocupación incluyen el desempleo, un sistema de transporte público deficiente y la violencia endémica, entre otros.

En febrero 2017 se lanzó el programa “Buenos Aires Ciudad Resiliente” que permite que la CABA reciba asistencia técnica y apoyos por parte de 100 RC para desarrollar e implementar la estrategia de resiliencia que surgirá de los retos y desafíos que enfrenta.

A las tensiones crónicas que soporta una ciudad se le agregan impactos agudos debidos a eventos repentinos y bruscos que incluyen los terremotos, inundaciones, brotes de enfermedades y ataques terroristas. 100 Resilient Cities identificó las tensiones o los impactos que afectan o pueden afectar a la Ciudad de Buenos Aires. Se destacan los siguientes: ataque informático, desigualdad económica, crimen y violencia endémicos, ola de calor, fallo de la infraestructura, contaminación o degradación ambiental, lluvias intensas e inundaciones e inequidad social.

Arup (consultora multinacional, socia de la red) desarrolló el “Marco de la resiliencia de una Ciudad” (*“The City Resilience Framework”, CRF*), a fines de permitir a las ciudades entender su propia complejidad y poder verificar cómo los *drivers* (indicadores) pueden contribuir a una mejor resiliencia.

Cuadro 11. Indicadores que contribuyen a la resiliencia de una ciudad. Fuente: Realización propia sobre la base de Arup y 100RC (Rockefeller Foundation), 2015.

DIMENSIÓN	INDICADORES	ALGUNOS INDICADORES DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Y DE LA RMBA
SALUD Y BIENESTAR	<b>1. Satisface las Necesidades Básicas:</b> En especial en momentos de crisis, garantiza que las personas tengan acceso a los recursos básicos necesarios para sobrevivir: alimentos, agua e higiene, energía y refugio.	NBI (2010) : - CABA: 7,2 % - RMBA 11,4 % Índice de pobreza: CABA: 578.000 personas por debajo de la línea de pobreza y el 13,3 % de los hogares se encuentra en situación de pobreza (Estadística y Censos, 4.° trimestre de 2016). Personas en villas y en asentamientos: - CABA: 82.685 familias. - RMBA: 402.611 familias (calculado sobre la base de Techo Argentina, 2016).
	<b>2. Respalda a los medios de vida y empleo:</b> Asiste a las personas en el acceso a distintas oportunidades de medios de vida y empleo, incluido el acceso a inversiones comerciales y bienestar social. Esto incluye las capacidades y capacitación, la política de trabajo justo y el desarrollo y la innovación.	Tasa de desempleo: - CABA: 8,0 % (Estadística y Censos, 4.° trimestre de 2016). - GBA: 8,4 % (EPH, INDEC, 4.° trimestre de 2016).
ECONOMÍA Y SOCIEDAD	<b>3. Garantiza Servicios Públicos de Salud:</b> Brinda acceso a servicios públicos de atención médica y emergencia eficaces a fines de resguardar la salud física y mental. Esto incluye a los médicos y planes, así como a las clínicas y ambulancias.	- CABA: 66 Médicos del sistema público / 10.000 habitantes (calculado a partir del presupuesto del Ministerio de Salud, 2017). - 38 % consultas externas en los hospitales de la Ciudad son residentes de la PBA (2015). - 7000 camas en los 34 Hospitales de la Ciudad. - Plan Director de Emergencias de la Ciudad (Decreto 695/2009) tanto para desastres naturales como para los ocasionados por las personas.
	<b>4. Promueve Comunidades Cohesivas y Comprometidas:</b> Crea una sensación de identidad colectiva y apoyo mutuo. Esto incluye a la construcción de una sensación de identidad local, redes sociales y espacio seguro, la promoción de las características de una herencia cultural local inclusiva y el fomento de una diversidad cultural mientras que, al mismo tiempo, se promueve la tolerancia y la disposición a aceptar otras culturas.	- CABA: 917.277 personas asistieron a actividades culturales en los centros culturales barriales. - CABA más de 2.100 lugares públicos y privados dedicados a la cultura (313 pertenecen al Estado local).
ECONOMÍA Y SOCIEDAD	<b>5. Garantiza la Estabilidad Social, la Seguridad y la Justicia:</b> Garantiza un enfoque completo e inclusivo en torno al cumplimiento de la ley y la Justicia, lo que promueve una sociedad estable, segura y justa. Esto incluye la implementación de políticas y frenos al crimen, transparentes y justos –en especial, durante las épocas de crisis–, así como el cumplimiento de las leyes, tales como los códigos y las reglamentaciones.	- CABA 165 asesinatos (tasa 5,4) - PBA 1240 asesinatos (tasa 7,4) - CABA 2.064 robos / 10.000 habitantes. - PBA 490 robos / 10.000 habitantes. (Ministerio de Seguridad de la Nación, 2015) - El 63 % de los porteños se siente inseguro (Copub/UB). - CABA Accidentes viales 98 muertos y 18,8 lesionados en los hospitales públicos.
	<b>6. Fomenta la prosperidad económica:</b> Garantiza la disponibilidad de recursos y una economía vibrante como resultado de la diversificación de las fuentes de ingresos, la capacidad para atraer inversiones empresariales y los planes de contingencia. Esto incluye un buen gobierno, la integración con la economía regional y mundial y medidas para atraer inversiones.	Unos 315.881.865 USD de productos exportados al mundo desde Buenos Aires (21,8 % a destino de países de Mercosur). El 26,4 % son productos Manufacturas de Origen agropecuario y 73,6 % son productos de Manufacturas de Origen industrial. (Estadística y Censos, 2016).



DIMENSIÓN	INDICADORES	ALGUNOS INDICADORES DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Y DE LA RMBA
INFRAESTRUCTURA Y AMBIENTE	<p><b>7. Proporciona y Mejora Bienes de Protección Naturales y Creados por el Hombre:</b> Mantiene los bienes de protección naturales y creados por el hombre que reducen la vulnerabilidad física de los sistemas de las ciudades. Esto incluye los sistemas naturales como pantanos, los mangles y las dunas o la infraestructura construida como ejemplo los rompeolas o diques.</p> <p><b>8. Garantiza la Continuidad de los Servicios Fundamentales:</b> Gestiona y mejora de manera activa los recursos naturales y los creados por el hombre. Esto incluye el diseño de infraestructuras, tales como caminos y puentes para soportar las inundaciones a fines de que las personas puedan ser evacuadas, así como la administración del ecosistema para la gestión en caso de inundación. También incluye los planes de respuesta ante emergencias y planes de contingencia que pueden coordinar el funcionamiento de aeropuertos a fin de que los elementos de ayuda puedan ingresar y salir durante una crisis.</p> <p><b>9. Proporciona Comunicación y Movilidad Confiable:</b> Brinda un flujo libre de personas, información y bienes. Esto incluye las redes de información y comunicación así como el movimiento físico a través de un sistema de transporte multimodal.</p>	<p>Para un evento de 2 y 100 años de recurrencia respectivamente (CABA):</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Población residente afectada: 350.000 y 1.000.000 de habitantes,</li><li>- Superficie inundada: 2.200 ha (11 % de la Ciudad) y 7500 ha (38 % de la Ciudad),</li><li>- Viviendas afectadas: 125.000 y 375.000.</li><li>- Comercios e industrias afectados: 7500 y 28.000. (APrA).</li><li>- 9 % del territorio son espacios verdes en la Ciudad (Estadística y Censos 2015).</li></ul> <p>- 7 líneas de trenes metropolitanos, 6 líneas de subterráneo, 138 líneas de colectivos metropolitanos.</p> <p>- CABA 1,86 % de la población no tiene acceso al transporte público a menos de 300 metros de su casa.</p>
LIDERAZGO Y ESTRATEGIA	<p><b>10. Promueve Liderazgo y la Gestión Eficaz:</b> Fomenta el liderazgo capaz y la gestión urbana eficaz dentro del gobierno y la sociedad civil, en especial durante una emergencia. Esto incluye un liderazgo sólido, la comunicación entre los distintos sectores y la toma de decisiones basadas en la evidencia.</p> <p><b>11. Compromete a un Número Amplio de Partes Interesadas:</b> Garantiza que todas las personas estén bien informadas, sean capaces y estén comprometidas con su ciudad. Esto incluye el acceso a la información y educación, la comunicación entre el gobierno y el público, la transferencia de conocimientos y el control oportuno y apropiado.</p> <p><b>12. Fomenta una Planificación Integrada y a Largo Plazo:</b> Alinea los planes sectoriales y proyectos individuales con la visión de la Ciudad de manera que estén coordinados y sean apropiados para abordar las necesidades de la Ciudad. Esto incluye las estrategias y los planes de la Ciudad.</p>	<p>Buena cobertura de red de celular, internet y teléfono fijo en la CABA y en las zonas urbanizadas.</p> <p>Gobierno presente en las redes sociales, televisión y calle.</p> <p>Plan Estratégico Participativo Buenos Aires 2035 del CoPE, visión a 18 años.</p>

Acciones del Gobierno de la Ciudad

La Ciudad está acometiendo el Plan Director de Ordenamiento Hidráulico, resultado de la Ley 93 sancionada en 1998, con el fin de mejorar el desagüe de aguas de lluvia y la provisión de agua para las personas. Al mismo tiempo, está desarrollando un sistema hidrometeorológico integral de Observación, Vigilancia, Alerta y

Respuesta (SIHVIGILA) que aumentará la capacidad de predicción de mal tiempo, advirtiendo sobre probables inundaciones y mejorando el manejo de situaciones de emergencia y recuperación.

Sin enfocar voluntariamente en la resiliencia, el gobierno toma acciones que permiten disminuir la vulnerabilidad de la Ciudad, como se pueden ver ciertos ejemplos en la figura siguiente.

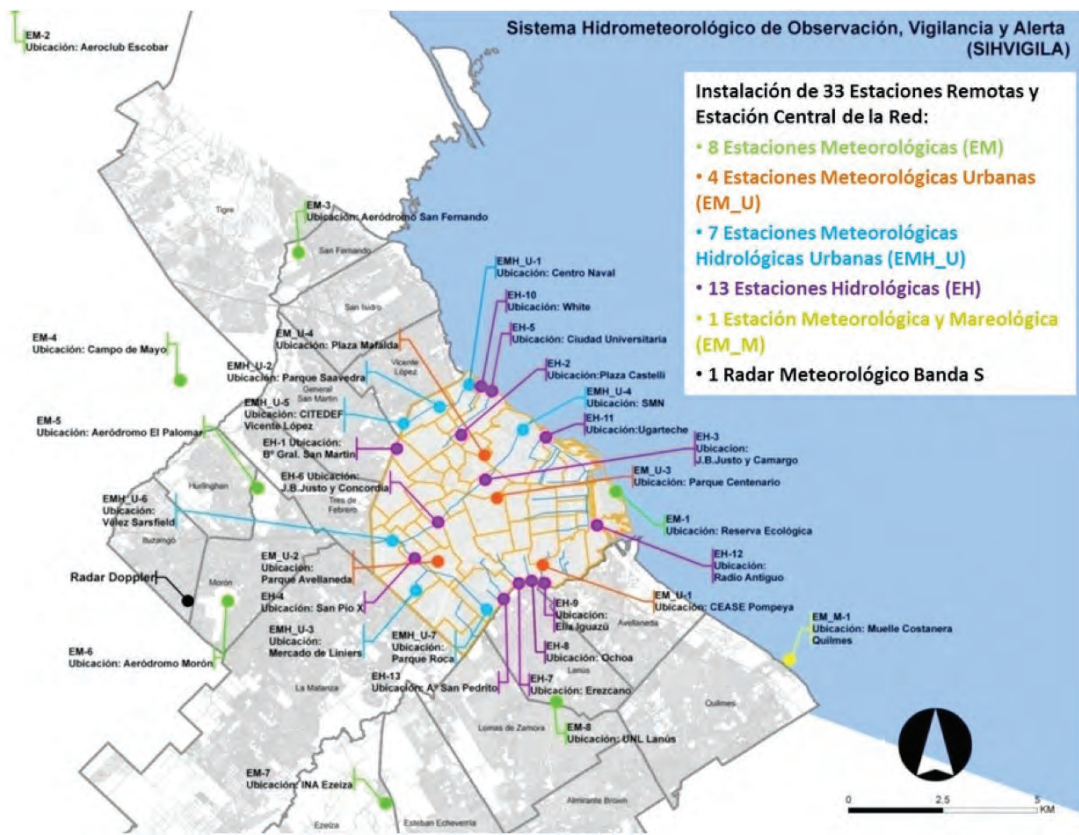
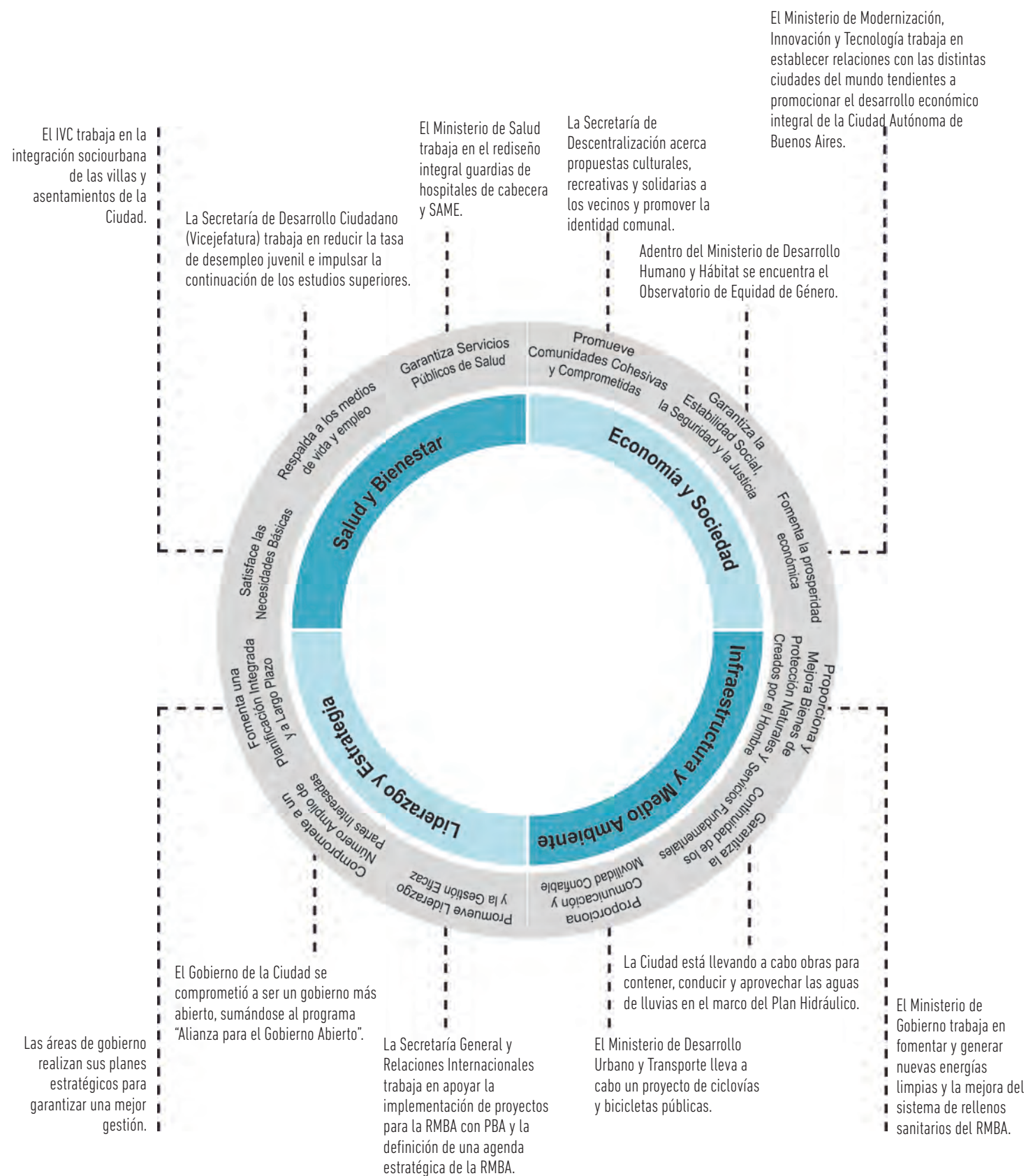


Figura 19. Sistema hidrometeorológico integral de Observación, Vigilancia, Alerta. Fuente: GCBA, 2017.



Sistema de alerta temprana

El objetivo del Sistema de Alerta Temprana (SAT) es habilitar a las personas y a las comunidades amenazadas para actuar oportuna y adecuadamente, a fin de reducir la posibilidad de lesiones, pérdidas de vida y daños a la propiedad o al ambiente. La evaluación del riesgo es el punto de partida de un SAT eficaz. Identifica el posible peligro que plantean las amenazas y establece el grado de exposición o de vulnerabilidad locales a situaciones de amenaza. Este conocimiento es fundamental para adoptar decisiones políticas que conviertan la información de alerta en acción preventiva eficaz. La responsabilidad por la eficacia de la alerta temprana abarca desde el plano local al internacional, cada uno de los cuales cumple funciones esenciales (EIRD, 2004).

Los principales elementos de la cadena de alerta temprana son los siguientes:

- a. Detección y pronóstico de eventos extremos inminentes.
- b. Difusión de información de alerta, unida al suministro de información sobre el posible impacto de un desastre en la población y en la infraestructura.
- c. Respuesta a las alertas por la población en riesgo y las autoridades locales.

En consecuencia, un SAT es una de las herramientas de preparación y adaptación a eventos en una sociedad. Su implementación es un

avance en el camino a la resiliencia. La Ciudad empezó a implementarlo en 2015. En la RMBA, los municipios de Tigre, La Plata y Vicente López, entre otros, han implementado este tipo de sistema. También, se está trabajando en un proyecto de SAT a nivel de la Cuenca del Río Luján.

Acciones de adaptación

En relación con los objetivos del gobierno y de acuerdo con la Ley 3871, la APra ha desarrollado, en el 2012, el “Buenos Aires 2030: Plan de acción contra el cambio climático”, que ha motivado diversas acciones relacionadas con el entorno urbano y la seguridad ambiental de la población. Algunas de esas acciones son: mejoras de la información meteorológica e hidrológica y el monitoreo de distintas variables vinculadas con la calidad física del entorno; cursos de formación de maestros y profesores para permitir la divulgación en escuelas; asesoramiento en asentamientos de emergencia; y mejoras en la red de desagüe pluvial (Plan Hidráulico).

No obstante, quedan muchas medidas por tomar para llegar a una ciudad más resiliente, entre ellas, una mejor coordinación entre los actores de la RMBA.

La Ciudad incorporó el tema de la resiliencia en su organigrama hacia fines de 2016. Actualmente se está llevando a cabo el diagnóstico en el marco del programa 100 RC.

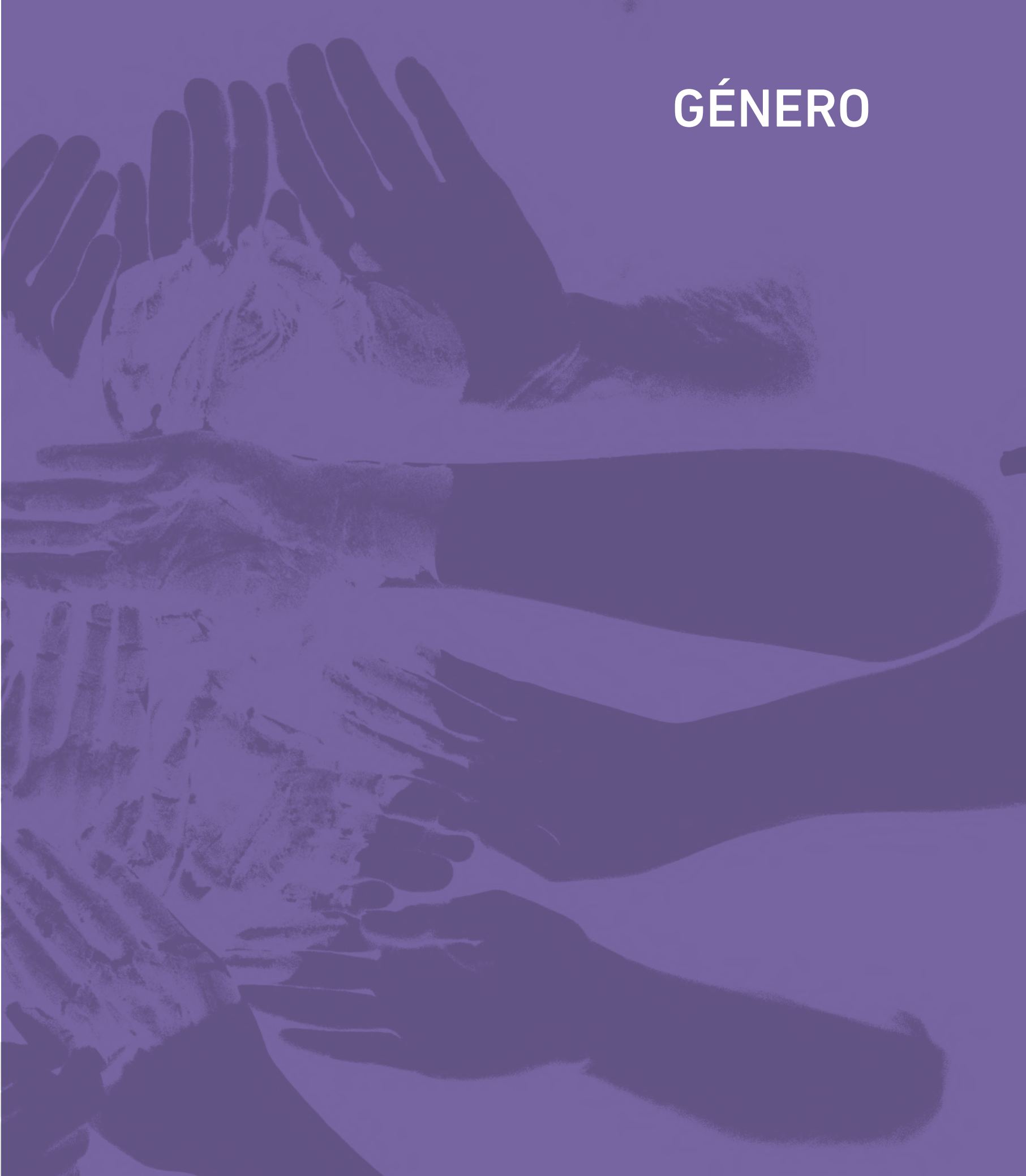
RESILIENCIA URBANA

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none"><li>La provincia de Buenos Aires cuenta con al menos 3 áreas de gobierno dedicadas al cambio climático y otras de defensa civil.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>CABA: miembro del programa 100RC.</li><li>Diálogo entre diferentes niveles de gobierno y también con otras instituciones (universidades, organizaciones civiles, entre otras).</li></ul>
DEBILIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"><li>Ignorancia de parte de las autoridades y de las poblaciones frente a la posibilidad de eventos y sus peligros.</li><li>Escasa participación ciudadana y escasa valoración de la historia de la cual se podría aprender.</li><li>No son universales las medidas para anticiparse a los desastres y sus impactos (monitoreo y sistema de alerta temprana).</li><li>Falta de preparación para permitir la restauración rápida de los servicios básicos necesarios para reanudar la actividad social, institucional y económica tras un desastre.</li><li>No hay áreas de gobierno especializadas en resiliencia.</li><li>Los recursos monetarios se orientan a otras temáticas y otros sectores.</li><li>No se buscan maneras alternativas de usar los recursos naturales.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Aumento del número de catástrofes.</li><li>Crisis social y económica por falta de plan de actuación y de preparación ante eventos.</li></ul>





# GÉNERO





# INTRODUCCIÓN

*“La Ciudad incorpora la perspectiva de género en el diseño y ejecución de sus políticas públicas y elabora participativamente un plan de Igualdad entre varones y mujeres. Estimula la modificación de los patrones socioculturales estereotipados con el objeto de eliminar prácticas basadas en el prejuicio de superioridad de cualquiera de los géneros.”*

Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Capítulo IX – Artículo 38

La Dimensión Género del CoPE impulsa la incorporación de la perspectiva de género en el Plan Estratégico Participativo Buenos Aires 2035, a fin de incluirla como un elemento de primera magnitud en la búsqueda de la igualdad de oportunidades para todos los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires. Conceptualmente el “género” refiere a las diferentes experiencias, preferencias, necesidades, oportunidades y limitaciones a las que se enfrentan varones y mujeres debido a sus roles y expectativas que, como tales, les son socialmente asignadas. Por lo expuesto, incorporar la perspectiva de género es la manera justa de mirar y pensar los objetivos de la planificación estratégica. La importancia de integrar esta perspectiva en las políticas públicas, está dada por la necesidad de visibilizar las asimetrías y erradicar los sesgos discriminatorios existentes.

Como metodología de análisis, la denominada “transversalización de la perspectiva de género” tiene su origen en los debates sobre derechos de las mujeres en el ámbito de las Naciones Unidas. Así en 1997, el Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas (ONU) definió el concepto como “el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. La adopción de la perspectiva de género tiene un impacto clave en materia de definición, diseño e implementación de políticas públicas, toda vez que implica considerar y ponderar las diferencias estructurales que existen entre varones y mujeres y actuar para abordarlas de modo tal que las iniciativas gubernamentales contribuyan a alcanzar la igualdad de género.

El camino hacia la igualdad de género no es una meta tecnocrática, es un proceso político. Requiere un nuevo modo de pensar, en el cual

los estereotipos sobre mujeres y varones dejen lugar a una nueva filosofía en la planificación de la Ciudad futura, que reconozca a todas las personas, como agentes imprescindibles para lograr el desarrollo sostenible. Promover la igualdad de género implica entonces, que las necesidades y los derechos de todas las personas constituyan una dimensión clave en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas.<sup>1</sup>

La importancia de incorporar la transversalidad de género a la Planificación Estratégica de la Ciudad está dada por la necesidad de considerar que la equidad de género supone el acceso universal de mujeres y varones al ejercicio de la ciudadanía plena. Expertos europeos han explicitado, ya hace casi veinte años, que “La ciudad debe ser el lugar privilegiado de participación democrática y ello implica la gestión igualitaria en el espacio público de varones y mujeres en paridad. Una mayor participación de las mujeres refuerza la democracia local y la ciudadanía responsable, amplía los temas de reflexión sobre la cultura urbana, mejora el uso de los recursos locales y propone ideas a los procesos de planeamiento”<sup>2</sup> Adicionalmente, la Plataforma de Acción de Beijing<sup>3</sup> demandó a los Gobiernos y a otros actores entre otros pronunciamientos, a que cumplan lo siguiente: “...promocionar una política activa y visible del “mainstreaming”<sup>4</sup> de género, en todas las políticas y programas, para que, antes de que se tomen las decisiones se realice un análisis de los efectos producidos en mujeres y varones, respectivamente”.

Este diagnóstico se orienta a exponer la situación actual de las mujeres en la CABA, en términos de las condiciones de Inclusión, Igualdad de Derechos y Equidad en el acceso a los diversos ámbitos de acción de las políticas públicas como la salud, el trabajo, la educación, las oportunidades de participación social y política, la seguridad, y a sus posibilidades de

1. Desafíos para la igualdad de Género en la Argentina. PNUD, 2008.

2. Carta Europea de la Mujer en la Ciudad, 1995.

3. IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (ONU). Beijing 1995. Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.

4. Término traducido como “ Transversalización de la Perspectiva de género”



vivir una vida plena, libre de violencia en un ambiente sustentable.

Se espera que el abordaje de estas diversas dimensiones de análisis permita vislumbrar la condición real de las mujeres en relación tanto a la evolución de su histórica situación de inequidad de género como a las profundas desigualdades que las afectan en el uso y disfrute del espacio público en condiciones de seguridad.

Para elaborar el diagnóstico se analizaron y compararon las áreas de intervención nombradas, y si bien suponen parcialidades y limitaciones o recortes a la realidad de las mujeres en la ciudad, más compleja y multidimensional, permiten una aproximación a su situación actual, con sus principales características y también permite identificar los principales déficits y las situaciones de mayor riesgo en relación al cumplimiento efectivo de sus derechos.

Compartimos la visión emanada recientemente en la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de la CEPAL<sup>5</sup> que enuncia que la participación de las mujeres es marcadamente insuficiente en los espacios de poder político y económico y en los ámbitos de adopción de decisiones estratégicas, situación que no guarda relación con su peso demográfico ni con los aportes que realizan y el papel que cumplen en la sociedad. Esto se constata también en la baja participación de las mujeres en otras instancias de decisión, como sectores empresarios o sindicales, en el académico y de gestión del conocimiento y también en los medios de comunicación social.

Para lograr superar las desigualdades en la vida cotidiana de las mujeres, es preciso también plantear actuaciones innovadoras en la construcción del espacio público. Se hace pertinente impulsar las acciones necesarias para hacer posibles estos cambios, teniendo en cuenta las implicaciones en el espacio y en el territorio de una nueva visión de la "vida cotidiana", basada en la igualdad entre los ciudadanos y las ciudadanas, con una atención especial a dos ejes temáticos: el urbanismo entendido como las infraestructuras de servicios urbanos, espacios públicos, transportes, equipamientos y vivienda, por un lado; y por otro, el urbanismo desde el punto de vista de la ciudadanía, la identidad y la memoria.

Resulta prioritario entonces, articular nuevas formas de planificación urbana y de ordenamiento del territorio, centradas en los

valores humanos, impulsando dinámicas de cambio para que la sociedad llegue a ser plural, por lo que es menester buscar la manera en que las estructuras sociales primen sobre las físicas en los proyectos de ampliación de las ciudades y renovaciones urbanas.

"Las ciudades latinoamericanas no paran de expandirse, transformarse y aumentar la exclusión, por lo que existe la exigencia creciente de coordinación y planificación de las intervenciones que se realizan, para enfrentar los problemas de la ciudad fragmentada. Las desinteligencias entre los diferentes niveles de actuación del poder público, la necesidad de programas portadores de una visión integradora de los problemas a resolver requiere de más actores y más alianzas"<sup>6</sup> y de la participación efectiva de las mujeres en condiciones de igualdad en todas las esferas de la sociedad, incluidos los procesos de toma de decisiones. Si entendemos a la ciudad como un espacio de interacción social, sabemos que la violencia que en ella se ejerce no impacta de igual forma en varones y en mujeres. El derecho de las mujeres a la Ciudad se ve obstaculizado por la percepción de inseguridad y el temor a ser agredidas, limitando su autonomía en el uso y disfrute del espacio público.

La situación que, según las escasas estadísticas disponibles, se está convirtiendo en un grave problema es la alta incidencia de la Violencia de Género, con su nivel extremo, el femicidio<sup>7</sup>. Los dispositivos actuales para su prevención, atención y erradicación no parecen tener la densidad y eficiencia adecuada para dar respuesta efectiva a este flagelo.

Se destaca como objetivos prioritarios del PEPBA 2035 los compromisos asumidos por nuestro país en la Agenda ONU 2030<sup>8</sup>, adoptada el 25 de septiembre de 2015, que propone lograr el cumplimiento de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Estos objetivos implican desafíos muy relevantes para la Ciudad que, deberá comprometerse a cumplir con las metas propuestas.

La Dimensión Género ha asumido como retos fundamentales, la desigualdad y la violencia contra las mujeres contempladas dentro del Objetivo 5:

- Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.

5. XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Montevideo, octubre 2016

6. Colectivo de Mujeres Académicas. Madrid 2004

7. Según Radford y Russel (1992) feminicidio es "el asesinato misógino de mujeres cometidos por varones".

8. Disponible <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/#>

- Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo.
- Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos públicos y privados, incluidas la trata, la explotación sexual y otros tipos de explotación.

Es conocida la naturalización de la división sexual del trabajo en el hogar, que conlleva a la sobrecarga de responsabilidades y a una menor capacidad de realizar actividades productivas para las mujeres. La participación de las mujeres en la economía productiva y en la economía del cuidado también han sido otras de las dimensiones analizadas en este documento.

Por último, superar las desigualdades de género también significa superar los estereotipos basados en la división sexual del trabajo, que genera precarización laboral y discriminación. Se observan varias falencias y debilidades en la Ciudad en este ámbito.

SITUACIÓN DE LAS MUJERES EN LA CABA

Perfil Demográfico

La Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad de Buenos Aires tiene entre sus funciones realizar censos y encuestas en el ámbito geográfico de la Ciudad y coordinar y dirigir los servicios que conforman el Sistema Estadístico de la Ciudad (SEC), como lo establece la Ordenanza 35.386/1979.

Actualmente, a partir de una Recomendación al Poder Ejecutivo, realizada en 2007, desde el Grupo de Trabajo de Género (hoy Dimensión Género) del CoPE, para que cada ministerio implemente en sus áreas de incumbencia una metodología de información desagregada por sexo y edad, tal como lo establece la legislación vigente en la Ciudad (Ley CABA 91/1998 y Ley CABA 474/2000), y como lo recomiendan los organismos internacionales, se puede contar con la segmentación por sexo y edad, en la recolección de los datos relevados y consecuentemente con el desarrollo de indicadores urbanos y sociales para la generación, monitoreo y control de políticas públicas con equidad.

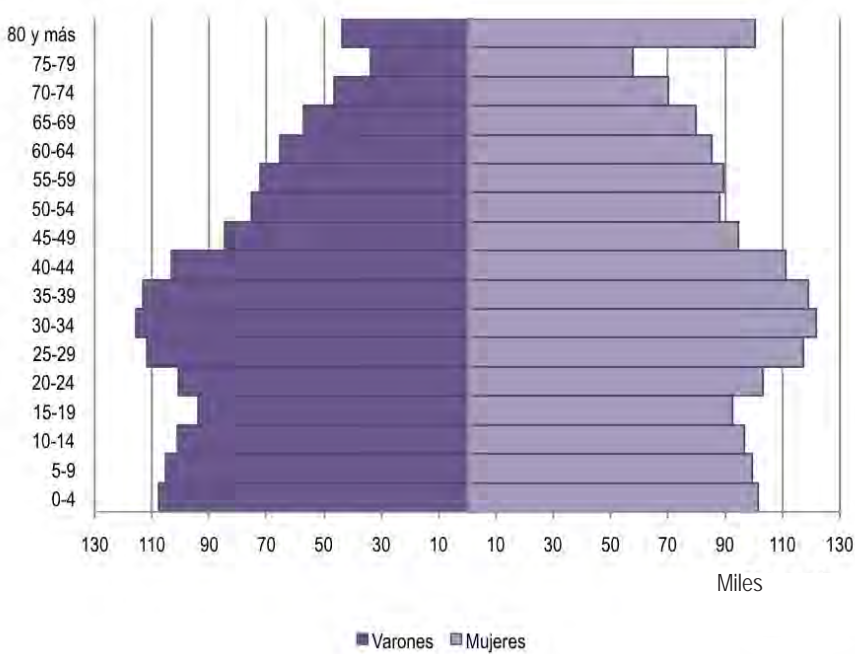


Gráfico 1. Estructura de población por sexo y grupo de edad, CABA. 2016. Fuente: Elaboración propia sobre la base la Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA)

La Población de la CABA se estima en 3.054.281 habitantes para el año 2016, correspondiendo el 53 % a las mujeres (1.628.000 habitantes) y el 47 % a los varones (1.426.000 habitantes).

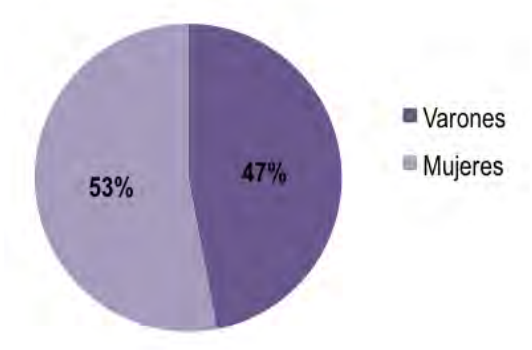


Gráfico 2. Población por sexo CABA. Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA)

La estructura etaria de la población de la Ciudad para el año 2016, como se observa en el Gráfico 1 es similar a la de los países europeos donde la población menor de 14 años es inferior a la de los adultos de mediana edad. Las mujeres mantienen una leve mayoría en casi todos los rangos etarios y supera ampliamente a los varones en los rangos de la cúspide de la pirámide. En los cuales la mayor expectativa de vida de las mujeres se pone de manifiesto

claramente. Los varones porteños tienen una longevidad promedio de 75 años y las mujeres de 82 años.

La Ciudad sigue siendo receptora de inmigrantes y de migrantes internos. El 38 % de sus habitantes nació fuera de ella. Solo el 10 % del total de inmigrantes llegó hace menos de cinco años. La mayoría (71%) reside hace más de 25 años en la Ciudad. Asimismo, las formas en que se presenta la pirámide revelan una población que registró un sostenido descenso de su natalidad, lo que incidió en el angostamiento de su base, mientras que el efecto del proceso migratorio provocó un ensanchamiento en las edades adultas y ancianas.

Esta situación se registra para ambos sexos, si bien es notorio el mayor envejecimiento de la población femenina, debido a la ya conocida sobremortalidad masculina. Sobresale que la población de la Ciudad mayormente femenina y envejecida, se mantiene en valores similares desde mediados del siglo pasado.

La construcción de estos Indicadores se fundamenta en el reconocimiento de la diversidad y se vincula a una perspectiva de derechos. Esto supone la posibilidad de utilizarlos para la construcción de herramientas conceptuales, de manera que dichos derechos se reconozcan y también, para que se puedan defender.

Tasa Global de Fecundidad

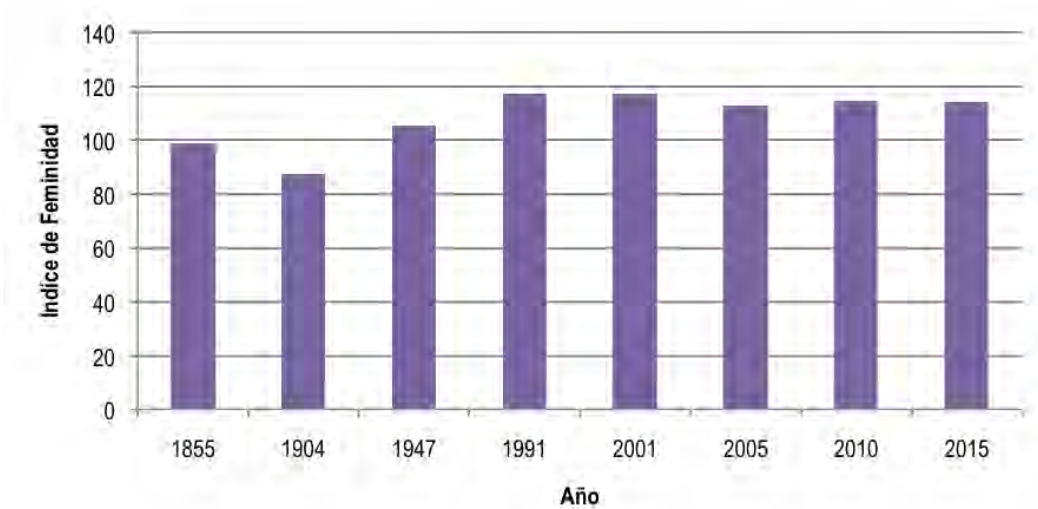
La Tasa Global de Fecundidad (TGF), representa el número de hijos que en promedio tendría cada mujer de una cohorte hipotética de mujeres que durante el período fértil tuvieran hijos de acuerdo con las tasas de fecundidad por edad de la población en estudio y que no estuvieran expuestas a riesgos de mortalidad desde el nacimiento hasta el término del período fértil.

Si bien en la Ciudad la edad promedio de las mujeres que tuvieron hijos en el trienio 2013-2015 estuvo cercana de los 30 años, y la tasa global de fecundidad fue inferior a dos hijos por mujer, si comparamos la brecha de los años 1990 al 2015, la variabilidad puede asociarse con la inserción de la mujer en el ámbito laboral y con la dificultad de conciliar familia y empleo.

Según el informe de la DGEC, la tasa de fecundidad en la Ciudad de Buenos Aires es una de las menores del país con 1,85 hijos por mujer, debajo del nivel de remplazo (2,1), explicado porque “en la Ciudad se concentran mujeres con mayor nivel educativo e insertas en el mercado laboral”.

En el siguiente gráfico, realizado por la Dirección de Estadística y Censos, puede observarse la evolución en un periodo de más de 20 años, la estructura de la fecundidad por edad en la CABA con proyecciones de población, donde se puede observar que “hubo un corrimiento en la edad de las mujeres al nacimiento

Índice de Feminidad



El cuadro permite observar que el Índice de Feminidad se ha expresado en los últimos 20 años con muy poca variabilidad. En 2015, había 114 mujeres por cada 100 varones aproximadamente

Gráfico 3. Índice de feminidad (Nro. de mujeres por cada cien varones) Ciudad de Buenos Aires. Años 1855-2015. Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección General de Estadística y Censos. (Ministerio de Hacienda GCBA).

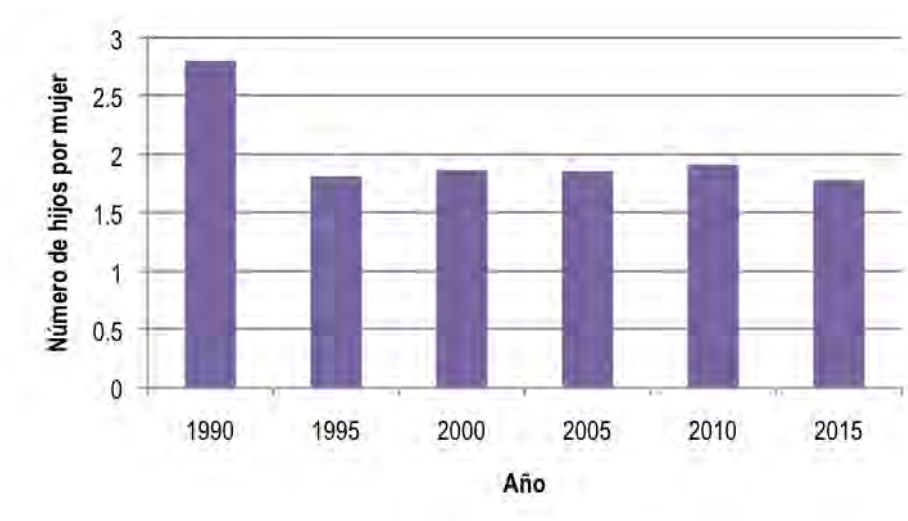


Gráfico 4. Tasa global de fecundidad en CABA 1990-2015. Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda de GCBA)

GRUPO DE EDAD (AÑOS)	AÑOS									
	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
15-19	5,5	7,0	7,1	8,3	8,9	9,0	8,9	8,1	7,9	7,3
20-24	19,8	18,9	17,5	17,1	18,8	18,8	19,0	17,3	16,8	16,5
25-29	31,9	28,8	28,2	23,4	21,1	20,6	20,2	19,9	19,9	19,7
30-34	27,1	27,7	28,0	28,8	26,6	26,0	26,5	27,4	27,6	27,5
35-39	12,6	13,9	15,3	17,6	18,9	19,6	19,3	20,7	21,2	21,7
40-44	2,9	3,4	3,7	4,6	5,2	5,5	5,6	6,0	5,9	6,6
45-49	0,3	0,2	0,3	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,7

de sus hijos”, pues “el grupo 25-29 años registró el mayor peso relativo de la fecundidad hasta el año 2000 y a partir de 2005, se desplazó al grupo 30-34 años”. Además, aumentó la cantidad de embarazos en mujeres mayores a 34 años. Esto se mantuvo relativamente estable: del 27,1 % de los nacimientos en 1990, al 27,5 % en 2015. Pero el grupo de madres de 35 a 39 años, que gestó apenas el 12,6 % de los bebés nacidos en 1990 acaparó el 21,7 % de los nacimientos en 2015.<sup>9</sup>

Se produjo una marcada tendencia al crecimiento del número de mujeres que dieron a luz después de los 40 años. El grupo de 40 a 44 años, que dio a luz al 2,9 % de los bebés nacidos en 1990, en 2015 representó el 6,6 % del total.

“Cerca del 20 % de las mujeres que están finalizando su período fértil aún no han sido madres. Esto probablemente se deba a que estas

mujeres han dado prioridad al estudio o al trabajo o que, por razones biológicas, no han podido concebir”, se explicó en el estudio. Un dato significativo sobre la postergación de la maternidad es el de la edad promedio de las primerizas, hoy en 28,8 años, apenas 22 meses por debajo del promedio general de mujeres que tuvieron hijos en 2015. En este caso, el grupo etario de 30 a 34 años es el de mayor peso relativo de la encuesta, con un 27% del total de nacimientos.

El informe de la Dirección de Estadística y Censos reflejó que entre las madres de mayor edad crece la proporción de aquellas con nivel de estudios superiores completos. En 2015, prácticamente la mitad de las mujeres que fueron madres entre los 35 y 49 años tenían estudios terciarios y universitarios completos.

Según datos del informe, se puede observar que en el transcurso de los últimos 15 años

Cuadro 1. Tasa de la fecundidad por edad. CABA. 1990-2015. Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección General de Estadística y Censos CABA (Ministerio de Hacienda de GCBA)

9. La suma de las cifras parciales difiere del total por procedimientos de redondeo. Fuente: DGEyC (Ministerio de Hacienda GCBA). Estadísticas vitales e INDEC. Proyecciones de población.



se produjo una reducción del peso de las madres que no han tenido escolarización y no han completado el nivel primario y, en el otro extremo, un notable aumento de los niveles de completitud del nivel superior/universitario a partir de los 30 años.

Empleo

Un aspecto importante a mencionar es la brecha de género en el acceso al mercado de trabajo que es mucho más grande que en los países desarrollados. La participación laboral de los varones es de 62 % mientras que la de las mujeres es de 50,1 %.

En la siguiente tabla, se observa que la participación de la mujer en el mercado laboral es sensiblemente menor, que la de los varones, tanto en la tasa de actividad como en la de empleo, mientras que, la Tasa de desocupación es mayor, según lo relevado por la EAH del 3.º Trimestre de 2016

Cuadro 2. Tasa de actividad, empleo y desocupación por sexo. CABA. 3er trimestre de 2016. Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección General de Estadística y Censos de CABA. (Ministerio de Hacienda GCBA). ETOI 2016.

SEXO	TASA DE ACTIVIDAD	TASA DE EMPLEO	TASA DE DESOCUPACIÓN
Mujer	50,1	44,3	11,7
Varón	62	57,1	8

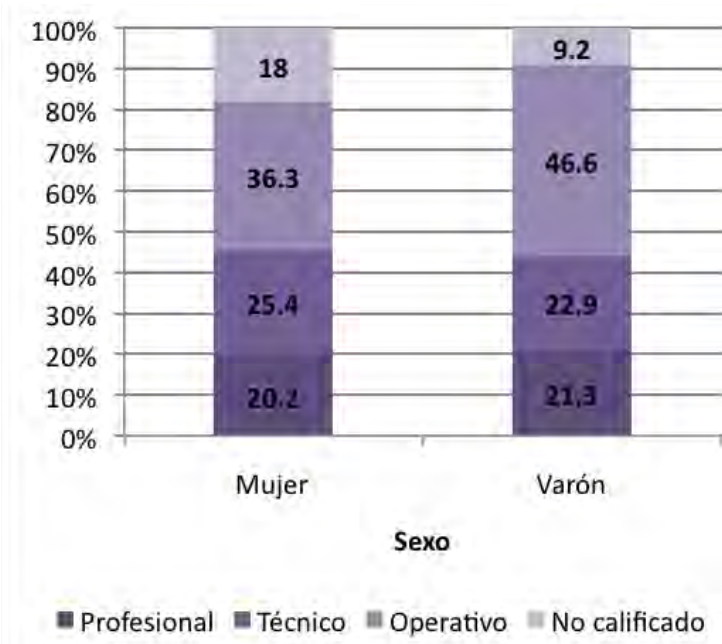


Gráfico 5. Distribución porcentual de la población ocupada por calificación ocupacional. Según sexo. CABA. Año 2015. Fuente: Elaboración propia sobre base de Dirección General de Estadística y Censos CABA. (Ministerio de Hacienda de GCBA). EAH 2015.

Las mujeres no ocupan puestos directivos de forma equitativa y no perciben los mismos salarios que los varones por el mismo trabajo. En síntesis, la discriminación en materia de ingresos, los patrones de segregación ocupacional vigentes en el mercado laboral, en medio de una creciente precarización y otras barreras ya mencionadas, basadas en el género, determinan las enormes dificultades que afrontan las mujeres para conseguir y mantener un empleo.

Los sesgos de género determinan que las mujeres trabajadoras deben enfrentar la “doble jornada” (en el trabajo y en la casa) que repercute sobre su desempeño y su calidad de vida. Los estudios sobre conciliación entre actividad reproductiva y productiva de las mujeres muestran que la carga reproductiva (o de cuidado de dependientes) es la principal causa de no entrada o de salida de las mujeres del mercado de trabajo.

Las mujeres que acceden al mercado de trabajo no lo hacen en igualdad de condiciones que los varones. Por eso, se ocupan en puestos asociados al cuidado tales como los de enfermeras, maestras, empleadas domésticas, niñeras, cuidado de enfermos y de personas mayores, etcétera. A esto se lo suele denominar como la Segregación horizontal “paredes de cristal”, y refiere a la segmentación de la participación de mujeres y varones en los sectores de actividad económica y ramas de la estructura productiva con menores niveles salariales, es decir, la relativa feminización / masculinización de ciertos ámbitos del mercado de trabajo. Las mujeres se concentran en los sectores de comercio y de servicios y tareas de cuidado y los varones en la industria y el transporte.

JERARQUÍA OCUPACIONAL	SEXO		
	TOTAL	MUJER	VARÓN
Total	100,0	100,0	100,0
Directivos	3,3	2,2	4
Jefes intermedios administrativos-contables	2,1	2,4	1,9
Jefes Intermedios de producción de bienes y servicios	3,9	3,2	4,3
Ejecución directa de tareas administrativo-contables	27	34,9	22,3
Ejecución directa de tareas de producción de bienes y servicios	63,7	57,3	67,5

Aún, cuando consiguen empleo, las mujeres ocupan cargos de menor responsabilidad y puestos peor pagos, incluso cuando se encuentran más capacitadas (el 63,3 % de los egresados de carreras de pregrado y grado en la Ciudad son mujeres). Existe una amplia brecha laboral, “techo de cristal”, solo el 2,2 % de las mujeres ocupa cargos directivos, contra el 4 % de los varones. Esta brecha persiste en las jefaturas intermedias.

Cuadro 3. Distribución porcentual de la dotación del empleo privado formal por jerarquía ocupacional según sexo. CABA. Año 2015. Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección General de Estadística y Censos. (Ministerio de Hacienda GCBA).

La segregación vertical llamada, **“techo de cristal”**, hace referencia a la dificultad de las mujeres de acceder a puestos jerárquicos y de mayor responsabilidad y remuneración. Aún en los casos en que las mujeres acceden a puestos jerárquicos; en general son gerencias con menores remuneraciones, como por ejemplo: Administración, Recursos Humanos, a diferencia de los varones que suelen ocupar las gerencias Financieras, de Ventas y Productivas, gerencias mejor remuneradas. Según la EPH, el 63 % de las posiciones directivas están ocupadas por varones y el 37 % restante, por mujeres.

Este proceso de segregación horizontal (“paredes de cristal”) y segregación vertical (“techo de cristal”) también está presente en las actividades vinculadas a lo tecnológico. Mientras el 60 % de los becarios del CONICET son mujeres; en las categorías más altas de la Carrera de Investigador Científico y Tecnológico (investigadores principales o superiores) la representación de mujeres apenas llega al 25 %.

En una reciente disertación en el Coloquio de Ideas en Mar del Plata, la ingeniera Rebecca Hwang, científica coreano-argentina, egresada con honores del MIT<sup>10</sup>, residente en Silicon Valley, mencionó que la agenda de género está adquiriendo a nivel mundial una dinámica propia, con una fuerza que va más allá de las coyunturas políticas, con señales ciertas

de una concientización pública en ascenso. Sin embargo, agregó, persiste la discriminación de género en el ámbito laboral y las dificultades de la mujer para acceder a puestos directivos de grandes y aún pequeñas empresas; esta tensión es evidente en rubros vinculados a negocios de la tecnología, de inversiones innovadoras, por ejemplo, en los que es frecuente observar empresas con grandes infraestructuras e instalaciones, dotadas de las últimas comodidades, gimnasios, lugares de esparcimiento y otras distracciones de última generación para los ejecutivos y empleados, en las que lamentablemente, es muy poco frecuente ver guarderías y lugares específicos para amamantar, por ejemplo.

La desigualdad de remuneración por género en la CABA según estudios recientes, presenta en promedio de todas las escalas, una brecha estimada en un 30 % (INDEC) por lo que, para superar esta inequidad, resulta necesario poner en marcha políticas activas específicas<sup>11</sup>. Es destacable que existe en la Ciudad la ley 4282/2012, que a la par que instituye el 22 de abril, como “Día por la igualdad salarial entre mujeres y varones”, indica que el Poder Ejecutivo impulse actividades tendientes a disminuir la brecha salarial entre mujeres y hombres mediante la sensibilización, concientización y comunicación a la sociedad sobre la realidad salarial de las mujeres.

10. MIT Massachusetts Technological Institute  
11. Ingresos en la Ciudad de Buenos Aires, ETO 1, N° 1145, 4° trimestre 2016, Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA).

# INCLUSIÓN, EQUIDAD, IGUALDAD Y TRANSVERSALIDAD

De acuerdo con lo establecido por el Preámbulo de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, las ciudades son, potencialmente, territorios con gran riqueza y diversidad económica, ambiental, política y cultural, no obstante, en sentido contrario a tales potencialidades, los modelos de desarrollo implementados en la mayoría de los países empobrecidos se caracterizan por establecer niveles de concentración de renta y de poder que generan pobreza y exclusión, contribuyen a la depredación del ambiente y aceleran los procesos migratorios y de urbanización, la segregación social y espacial y la privatización de los bienes comunes y del espacio público. Estos procesos favorecen la proliferación de grandes áreas urbanas en condiciones de pobreza, precariedad y vulnerabilidad ante los riesgos naturales.

El derecho a la ciudad se define como “el goce equitativo, sin exclusión de la ciudad dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social. No es la suma de derechos individuales y colectivos, es la expresión fundamental de los intereses colectivos, sociales y económicos, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, respetando las diferentes culturas urbanas”; declaración aprobada en los diferentes foros sociales mundiales desde 2003.

La agenda de la equidad de género ha registrado importantes avances a partir de la segunda mitad del siglo XX. Si bien estos avances no han significado la eliminación o superación de las desigualdades de género, han permitido visibilizar las demandas de las mujeres y la necesidad de dotarlas de una institucionalidad estatal responsable de atenderlas.

A partir de la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer, que tuvo lugar en México, en 1975, surgen los primeros organismos de Gobierno a cargo de las políticas y programas de género. En la actualidad, casi todos los países tienen un organismo encargado de coordinar

con el resto de los sectores la inclusión en el diseño de las políticas públicas, de las demandas, necesidades y potencialidades de las mujeres y, eventualmente, la implementación de programas específicos.

La “Carta Europea de la Mujer en la Ciudad”, de la Unión Europea de 1994, establece lo siguiente: “La verdadera ‘democracia urbana equitativa’ debe contribuir a un cambio de los puntos de vista y ayudar a llegar a decisiones adecuadas en la vivienda, el trabajo, las sociedades solidarias, los valores culturales y la calidad ambiental”.

La Conferencia sobre Hábitat (1996) y la “Carta Mundial de las Mujeres a la Ciudad” (Barcelona, 2004) constituyen experiencias a partir de las cuales se van generando estrategias para promover la equidad de género en las políticas públicas, especialmente las referidas a lo urbano ambiental arquitectónico.

Por otra parte, es muy importante destacar la aprobación por las representaciones de los Gobiernos del Proyecto de Resolución 24: “Igualdad entre los géneros y empoderamiento de la mujer para contribuir al desarrollo urbano sostenible”, en la Asamblea de ONU Hábitat, realizada en Nairobi, en abril de 2013.

En marzo de 2015, en el 59 período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas, se abordó la revisión y el examen de los 20 años transcurridos desde la adopción de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing.

En esa oportunidad, en la Declaración Política los Estados Miembros, se reafirmaron los compromisos contraídos y reconocieron las “persistentes brechas de género en la dotación de recursos financieros” y se comprometieron a adoptar medidas concretas, inclusive a través del “aumento significativo de la inversión para subsanar las deficiencias en materia de recursos”.

La Secretaria General Adjunta de las Naciones Unidas y Directora Ejecutiva de ONU Mujeres, Phumzile Mlambo-Ngcuka, expresó su confianza en que estos compromisos tendrán continuidad en la agenda para el desarrollo posterior a 2015. En julio de 2015, tuvo lugar la Tercera Conferencia Internacional sobre el Financiamiento para el Desarrollo, celebrada en Addis Abeba, Etiopía. En esta, se asumió el firme compromiso político para “garantizar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas” en el establecimiento de un marco mundial para el financiamiento para el desarrollo posterior a 2015.

Según declaraciones de Phumzile Mlambo-Ngcuka, al referirse a la mencionada Tercera Conferencia expresa lo siguiente: “Ante todo, reafirma que la plena realización de los derechos humanos de las mujeres, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres son vitales para lograr el desarrollo sostenible y un crecimiento económico sostenido, con inclusión y equidad”.

La secretaria general adjunta señala lo siguiente: “Incluye como prioridades de inversión elementos positivos como el refuerzo de leyes, políticas y medidas y su implementación en lo que atañe a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres; la reiteración de la necesidad de la inclusión de una perspectiva de género en todas las políticas; y acciones e inversiones transformadoras específicas para la promoción de la igualdad de género en todos los ámbitos”.

Sostiene además lo siguiente: “La Agenda de Acción de Addis Abeba asume un compromiso importante para la realización de la igualdad de derechos para las mujeres en el liderazgo y la adopción de decisiones políticas y económicas, así como en la igualdad de derechos a los recursos económicos, instando a todos los interlocutores del proceso –Gobiernos, instituciones financieras internacionales, bancos regionales de desarrollo, organizaciones intergubernamentales, la sociedad civil, el sector privado y demás participantes– a trabajar de forma acelerada y solidaria para apoyar las metas transformadoras que necesitamos para materializar la visión conjunta de un planeta con igualdad para las mujeres, los varones, los niños y las niñas de aquí a 2030”.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires es sede importante de decisiones e interacciones

públicas y privadas, y su contexto de planificación está atravesado por profundas transformaciones, propias de las ciudades metropolitanas, que se manifiestan en su espacio social y urbano. Cuenta con la ventaja comparativa de que los derechos de las mujeres y la igualdad entre mujeres y varones son un imperativo constitucional. Destacamos el Capítulo Noveno de la Constitución de la Ciudad, integrado por los siguientes Artículos: 36, 37 y 38, que trata sobre la “igualdad entre varones y mujeres”. El Artículo 38 expresamente promueve la participación de las organizaciones no gubernamentales, –ONG– en el diseño de las políticas públicas.

Referente al marco normativo la Ley CABA 474/2000, que crea el Plan de Igualdad de Oportunidades y Trato entre Varones y Mujeres, –PIO–, establece en su Artículo 5, que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires incorpora la perspectiva de género en el diseño y ejecución de sus políticas públicas y de todos los planes y programas que de ellas se deriven. En el Artículo 11, referido a ciudadanía, poder y toma de decisiones, establece que deben desarrollarse políticas y acciones tendientes a incentivar la participación social y política de las mujeres en los más altos niveles de planificación y gestión y en la toma de decisiones políticas, sociales, económicas, culturales y de cualquier otra índole.

Tanto la Constitución de la Ciudad como la Ley 474/2000 son ejemplos de la incorporación de la perspectiva de género en el plano normativo. Uno de los principales desafíos del urbanismo del siglo XXI es integrar la perspectiva de género como herramienta al servicio de la igualdad.

## ENFOQUE DE DERECHOS Y TRANSVERSALIDAD

Los últimos 20 años han marcado un camino constante en el proceso de reflexión y avance en cuanto a las estrategias para la superación de todas las formas de subalternización de las mujeres.

Los aportes y la sinergia generada en este sendero entre la academia, el movimiento feminista y fundamentalmente los organismos internacionales como espacio de intercambio



permanente han servido para superar la visión inicial sobre este tema, que se centra en la vulnerabilidad de la condición de la población femenina, como si cambiando a las mujeres variase su situación, no derivando ésta en una construcción socioestructural mucho más compleja.

Poco a poco, esta mirada va mutando hacia una concepción basada en la titularidad de derechos por parte de las mujeres como sujetos y en la autonomía como condición de la igualdad. Podemos decir que la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer -aprobada en 1979- constituye el primer hito que posiciona esta cuestión en el marco de los derechos humanos. No solo eso, sino que también genera una condición vinculante hacia los Estados signatarios, razón por la cual da exigibilidad a sus mandatos. Esto implica reconocer a las mujeres como titulares de derechos, por una parte, y por la otra, a las instituciones que tienen la obligación de garantizar el ejercicio de esos derechos y de generar condiciones que conduzcan a la igualdad de género y a promover los mecanismos que revertan las condiciones de desigualdad.

Con la Convención de Belém do Pará, en esta línea, más otros tratados y convenios, se reconoce el carácter indivisible, independiente e inalienable de los derechos humanos de las mujeres, y se promueve la adopción de medidas como la promoción de una noción de una cultura de respeto de los derechos de las mujeres.

El otro concepto central incorporado en este proceso reflexivo ha sido el de las transversalidades de las políticas de género, adoptado desde la Cuarta Conferencia Mundial sobre la mujer en Beijing en 1995, que se propone como estrategia para superar la discriminación de género y lograr la igualdad sustantiva. Las Naciones Unidas la definen como el proceso de evaluación de las consecuencias para varones y mujeres de cualquier actividad planificada, incluso leyes, políticas y programas en todos los sectores y en todos los niveles. Es un enfoque que incorpora las preocupaciones de las mujeres, así como de los hombres como elemento integrante de la elaboración, aplicación, supervisión y evaluación de las políticas y programas en todas las esferas políticas y sociales a fin de que hombres y mujeres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad.

Estos dos enfoques, el de transversalidad y el de derechos humanos, tienen por objeto equilibrar las relaciones entre sujetos de derechos o entre sujetos y garantes de derechos. En este sentido, las políticas deben ser evaluadas en término de qué modificaciones se han operado a partir de una intervención en pos de producir cambios de las relaciones de poder entre las partes. Esto requiere una nueva mirada sobre la evaluación de las políticas, ya que estas deben ser vistas a la luz del análisis de los resultados derivados de estas acciones.

La adopción del enfoque de derechos humanos en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas implica el reconocimiento de principios y estándares de derechos humanos, teniendo en consideración los patrones de desigualdad y discriminación, así como los desequilibrios en las relaciones de poder en cada caso. Este enfoque persigue la igualdad sustantiva, entendiéndola como el cierre entre la brecha de la igualdad de derecho y la de hecho.

La Ciudad de Buenos Aires fue pionera desde la década del 80 en la creación y funcionamiento de oficinas especializadas del Área Mujer, en concordancia con el Enfoque de derechos impulsado por la normativa internacional. Asimismo el proceso autonómico y la redacción de la Constitución de la Ciudad, no solo reconoce nuevos derechos, sino que incorporan en la Carta la igualdad real de trato y oportunidades, el objetivo de la promoción de la representación igualitaria y la garantía del ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos. Este texto promovió la aprobación de leyes reglamentarias como la Ley 474 – PIO y otras, con el objeto de impulsar acciones tendientes a lograr la igualdad sustantiva entre varones y mujeres.

### Derechos de las mujeres

El derecho es uno de los sistemas normativos más poderosos para el disciplinamiento de varones y mujeres, en un determinado tipo de convivencia. Su fuerza simbólica radica en un sistema de legitimidades que facilita la aceptación de sus postulados normativos a las y los ciudadanos. La fuerza, como recurso válido ante la subversión de orden sexual, social, económico y político patriarcal, una cultura que hasta ahora es excluyente y discriminadora de

la diferencia, en particular de aquella que constituimos las mujeres.<sup>12</sup> La Historia muestra que las mujeres solo han logrado victorias sociales allí donde y cuando ha habido mujeres luchando y protagonizando conquistas, que nos permiten hoy gozar de derechos que, en un pasado no tan lejano, fueron negados.

Así como los reclamamos por trabajo -y contra la violencia hacia las mujeres- se dirigen a las instituciones y pueden ser satisfechos diferencialmente, como significativo de los derechos sexuales entre otros, construye una frontera, sobrepasando los discursos de la hegemonía patriarcal. La irrupción de lo heterogéneo aparece cuando se articulan las mujeres en movimiento y surge una demanda que significa a todas las demandas y condensa la lucha por la ciudadanía de las mujeres, esto es, ejercer la libertad sobre sus propios cuerpos y nuestras propias vidas.

La incorporación de las mujeres al mercado de trabajo se aceleró considerablemente en las últimas décadas, teniendo ellas actualmente una presencia relevante. Dicha inserción laboral estuvo históricamente influida por las circunstancias que la economía fue atravesando. El aumento de la participación femenina en el mercado de trabajo se dio con mayor fuerza en la década de los noventa, en el contexto de la aplicación de políticas económicas de corte neoliberal que, en la práctica, implicara el retroceso de la producción, el empleo y en consonancia, del grado de desarrollo de la Argentina.

Debe resaltarse, entonces, que si bien la incorporación de la mujer en el ámbito laboral fue acompañada de una reducción de las brechas de género, para ellas también representó la asignación de una nueva actividad laboral; en este caso, remunerada, sin que pudiera dejar a un lado en todos los casos, su otra actividad, la de índole doméstica, que si bien se la reconoce como crucial para el desenvolvimiento del hogar, no genera una retribución pecuniaria.

## PARTICIPACIÓN POLÍTICA-SOCIAL DE LAS MUJERES

Acceso a cargos de alta dirección. Porcentaje de mujeres que ocupan estos cargos:

- Ámbito Legislativo: 38 % (cuenta con acción afirmativa, ley de cuota).
- Ámbito Ejecutivo: 21 %.

- Ámbito Judicial: 15 %.
- Ámbito Económico: 4 %.
- Universidades Nacionales (Rectorados): 15 %.

En 2013, el promedio de mujeres en la Cámara Baja en los países en estudio es de 14,9 %, mientras que en la Cámara Alta es de 24,3 %. Solo en la Argentina (36,6 %) y en Ecuador (38,7 %), superan por pocos puntos en promedio el 30 % establecido por la mayor parte de estas normas (Otero Torres, et al., 2013).

Una gran fortaleza que tiene la mujer argentina fueron los avances participativos visibles que fue logrando con el tiempo en la vía pública. En las últimas dos décadas, no solo ha incrementado la participación económica de las mujeres -especialmente de las madres-, sino que se observan avances en núcleos duros de la desigualdad de género.

A modo de ejemplo, la Legislatura de la Ciudad al 2017 está compuesta por 60 diputados, de los cuales 21 son diputadas, cuyo número puede aumentarse en proporción al crecimiento de la población y por ley aprobada por dos tercios de sus miembros según el Artículo 68 de la Constitución de la Ciudad.

Un análisis del Centro de Investigación de Políticas Públicas para el Crecimiento (CIPPEC) muestra la poca representación del género femenino en la cúpula del Gobierno.

Con el retorno de la democracia, se inició en el país un proceso de inclusión gradual y sostenido de la mujer en la vida política. El fenómeno se evidencia al analizar cómo evolucionó el porcentaje de mujeres designadas en cargos de conducción política en la administración central del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) desde 1983.

Los datos aportados por GPS del Estado ([www.gpsdelestado.org](http://www.gpsdelestado.org)), un proyecto de CIPPEC y ASAP) sobre las autoridades del Sector Público Nacional (SPN) señalan que las mujeres representan actualmente alrededor del 50 % de la fuerza de trabajo empleada por la administración central del PEN (aunque el dato no contempla a las fuerzas de seguridad y defensa). Sin embargo, esta composición casi igualitaria en la base piramidal no se refleja en las altas esferas o puestos de decisión políticos.

Los cargos jerárquicos de conducción política son aquellos que suponen la titularidad de ministerios, secretarías y subsecretarías.

12. Señalan con acierto Alda Facio y Lorena Fries y este concepto puede aplicarse por extensión al campo del urbanismo. Facio, A., Fries, L. (1999): "Género y Derecho", Editorial LOM, Santiago de Chile.

Estas autoridades son designadas y removidas a través de un decreto, resolución o nota por una autoridad del Gobierno nacional, por lo que suponen ocupaciones basadas en la confianza o afinidad política, fundamentalmente.

La composición de género del gabinete de la gestión anterior al iniciar su segundo mandato presidencial (10 de diciembre de 2011) muestra que un 22 % de los cargos de conducción política se encontraban en manos de mujeres, sin contar a la Presidenta. Al asumir este Gobierno (10 de diciembre de 2015), el porcentaje se mantuvo.

A pesar de esta tendencia pareja entre un gobierno y otro, sí se observan caídas en la participación de mujeres en puestos de conducción política a nivel ministerial. Actualmente, el 14 % de los Ministerios (3 de 21, incluyendo la Jefatura de Gabinete de Ministros) están dirigidos por mujeres, mientras que en 2011 ese porcentaje era del 19 % (3 de 16).

Otros datos curiosos: mientras que en 2011 había solo un ministerio sin ninguna mujer en cargos de conducción política (Ministerio del Interior y Transporte), en 2016 el número subió a dos: el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Por otra parte, la cantidad de ministerios que están por debajo del 15 % de participación femenina en cargos políticos pasaron de ser 4 en 2015 a 7 en 2016.

Los niveles más bajos de participación femenina se evidencian en el nivel de las secretarías.

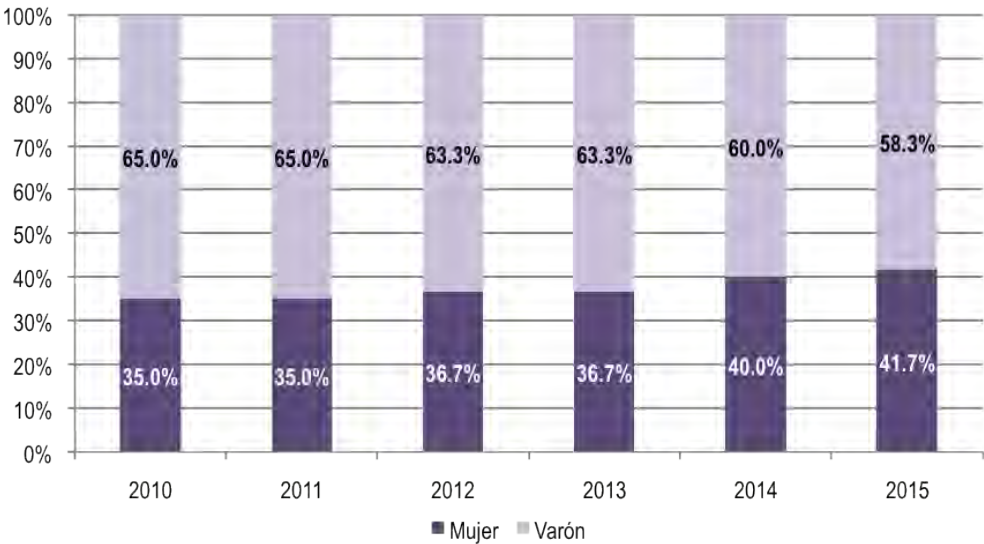
Solo el 13 % de las secretarías estaban ocupadas por mujeres en 2011. La misma cifra se repite para 2016. Las subsecretarías, en tanto, presentan los valores más altos para ambos años, con un 27 % de mujeres en 2011 y un 26 % en 2016.

Otro elemento a tener en cuenta al analizar el acceso de las mujeres a puestos de dirección es el desplazamiento de la mujer a ciertos ámbitos ocupacionales específicos, habitualmente considerados “femeninos” y poco valorados.

Si observamos la composición de género de los cargos políticos de los distintos ministerios no solo salta a la vista la baja participación femenina en las cúpulas organizacionales, sino también que su participación es mínima en ministerios cuyas áreas de trabajo son consideradas “masculinas”. Algunos ejemplos son: Defensa (0 % de participación femenina en cargos políticos en 2016 contra un 11 % en 2011), Interior, Obras Públicas y Vivienda (14 % en 2016 contra 0 % en 2011), Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (0 % en 2016 contra 30 % en 2011), y Agroindustria (14 % en 2016 contra 5 % en 2011).

Por su parte, en los ministerios que abordan temáticas sociales la presencia femenina es considerablemente mayor. Esto se visualiza claramente en los ministerios de Desarrollo Social (56 % de cargos políticos en manos de mujeres en 2016 contra 50 % en 2011), Educación (27 % en 2016 contra un 29 % en 2011) y Salud (40 % de mujeres en puestos de conducción política en 2016 contra 20 % en 2011). Otro ministerio que presenta elevados niveles

Gráfico 16. Distribución porcentual de legisladores de la CABA por sexo Años 2010/2015.  
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) 2015.



de participación femenina para ambas gestiones es Relaciones Exteriores y Culto con un 38 % en 2016 y 45 % en 2011).

Estos datos confirman que el nivel de penetración femenina en los puestos de conducción política del Poder Ejecutivo Nacional es bajo. Adicionalmente, como ya se ha dicho, cuando las mujeres logran desempeñarse como autoridades superiores suele ser en áreas tradicionalmente consideradas femeninas, de menor prestigio profesional y/o con menor nivel de jerarquía institucional: en ambos años, casi el 78 % de las mujeres que se desempeñan como autoridades superiores revisten rango de subsecretarías.

Por lo que el diseño e implementación de políticas que neutralicen los distintos mecanismos de segregación, tanto en lo ocupacional como en los puestos de decisión, que hoy pesan sobre las mujeres en su desarrollo laboral y profesional, puede ayudar a resolver estas inequidades.

A partir de mediados del siglo XX el papel de las mujeres, al menos en el “mundo occidental” se ha ido transformando. Hoy día asumen el rol de proveedoras, mediante el desempeño y participación activa en el mercado laboral desempeñándose en la diversidad de profesiones que la sociedad pone a disposición de varones y mujeres (investigadoras científicas, médicas cirujanas, abogadas, economistas, ingenieras mecánicas, ingenieras atómicas, navales, mujeres empresarias, etcétera).

Finalmente, si bien es cierto que las mujeres han sobresalido en el entorno laboral, aún falta un largo camino por recorrer. Es importante que las mujeres en conjunto logren realmente una unidad entre ellas, con el objeto de ir cerrando las brechas de género que aún dificultan la construcción de una sociedad más equitativa e igualitaria. No hay dudas que una mayor participación de las mujeres tendría efectos muy positivos en cuanto a reforzar la democracia local y la ciudadanía responsable.

Por ello, es necesario contar con políticas con equidad de género que desde un enfoque de derechos reconozcan y promuevan la autonomía física, económica y político-social de las mujeres. Ello contribuirá a la construcción de una ciudad sin exclusiones, donde todos y todas podamos ejercitar nuestros derechos plenamente.

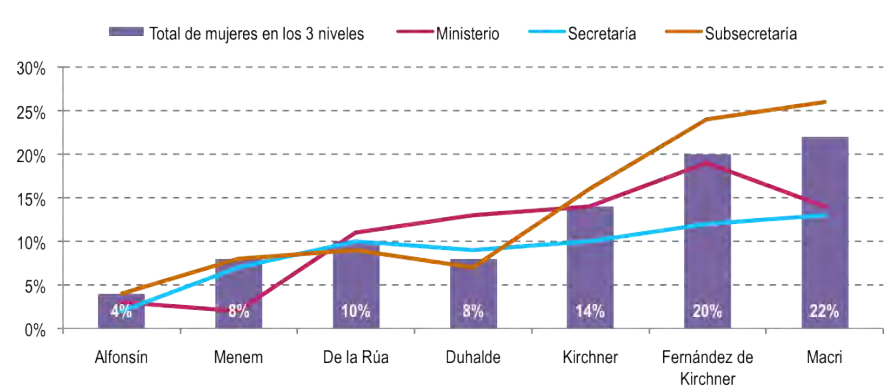


Gráfico 17. Porcentaje de mujeres designadas como autoridades superiores por Presidencia (1983-2016). Fuente: Elaboración propia sobre la base del Centro de Implementación de Políticas públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

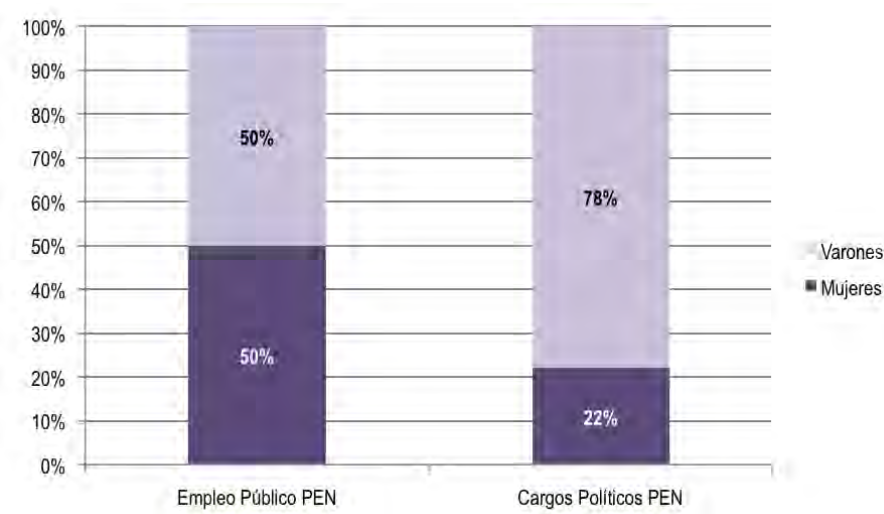


Gráfico 18. Participación femenina en el empleo público del PEN y en los cargos políticos del PEN. Fuente: Elaboración propia sobre la base del Centro de Implementación de Políticas públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

	CFK (2011)	MM (2015)
Ministerios (+JGM)	19% (N=16)	14% (N=21)
Secretarías	13% (N=70)	13% (N=82)
Subsecretarías	27% (N=158)	26% (N=197)
Total	22% (N=244)	22% (N=300)

Cuadro 8. Participación femenina según niveles de gobierno en las presidencias de Cristina F. Kirchner y Mauricio Macri. Fuente: Elaboración propia sobre la base del Centro de Implementación de Políticas públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)



	CFK (2011)		MM (2015)	
	Mujeres	N	Mujeres	N
M. Desarrollo Social		20	56%	18
M. Salud	20%	10	40%	10
M. Relaciones Exteriores	45%	11	38%	13
M. Comunicaciones			33%	6
M. Cultura			29%	7
M. Educación y Deporte	29%	7	27%	11
M. Justicia	30%	10	27%	11
Jefatura de Gabinete	15%	20	27%	15
M. Transporte			27%	15
M. Trabajo	31%	13	25%	12
M. Modernización			21%	14
M. Producción	27%	11	20%	20
M. Hacienda	17%	24	20%	15
Presidencia	18%	17	18%	11
M. Seguridad	38%	21	17%	24
M. Agroindustria	5%	19	14%	21
M. Interior y Transporte	0%	17		
M. del Interior y Obras Públicas			14%	21
M. Medio Ambiente			13%	8
M. Turismo	20%	5	13%	8
M. de Planificación Federal	5%	20		
M. Energía y Minería			6%	18
M. Ciencia y Tecnología	30%	10	0%	8
M. Defensa	11%	9	0%	14
Total	22%	244	22%	300

Cuadro 9 .Composición de género por jurisdicción de los primeros gabinetes de 2011 y de 2015:  
Fuente: Elaboración propia sobre la base del Centro de Implementación de Políticas públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

INCLUSIÓN, EQUIDAD, IGUALDAD Y TRANSVERSALIDAD

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none"><li>• Acción de Movimiento de mujeres y OSC por sus derechos.</li><li>• Conferencias y congresos sobre la temática en los últimos años.</li><li>• Normativa específica a nivel internacional refrendada constitucionalmente.</li><li>• Compromiso con ODS.</li><li>• Mayor compromiso del gobierno con la temática (aumento en el presupuesto 2017).</li><li>• Existencia de oficina especializada (Dir. Gral. de la Mujer).</li><li>• La constitución y la legislación vigente en la Ciudad: Ley 474/2000 Plan de Igualdad y Oportunidades (PIO).</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Incorporación de la perspectiva de los derechos en la política pública.</li><li>• Replicar los conocimientos y propuestas de las agencias internacionales.</li><li>• Los procesos de capacitación formulados con enfoque de género y lenguaje no sexista.</li><li>• Existencia de propuesta de paridad en representación política, empresarial, sindical, social y profesional.</li></ul>
DEBILIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"><li>• Escaso consenso de perspectiva de Derechos Humanos.</li><li>• La debilidad es la feminización de esta plaga acorde con estadísticas internacionales y locales de las OSC.</li><li>• Brechas. Inequidades y desigualdades entre varones y mujeres. Uso de las TIC.</li><li>• Ausencia de la perspectiva de género en la formación profesional.</li><li>• Aplicación parcial de las convenciones, normas e instrumentos nacionales e internacionales.</li><li>• Insuficiente presupuesto, instalaciones, equipo y personal capacitado frente a las áreas competentes.</li><li>• Falta de implementación y transversalización del PIO.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Desconocimiento sobre enfoque de género.</li><li>• Cristalización de la feminización de los roles de trabajo.</li><li>• Falta de articulación interinstitucional a la hora de implementar la perspectiva de género.</li><li>• Temática que no es prioritaria para las instituciones.</li><li>• Reproducción de conductas estereotipadas que naturalizan y cristalizan inequidades.</li></ul>

MUJER Y ESPACIO PÚBLICO -“CIUDAD SEGURA”, LIBERTAD DE CIRCULACIÓN, USO Y DISFRUTE DE LA CIUDAD

Urbs-Urbis:  
un concepto que se construye

Etimológica e inicialmente, la palabra “urbanismo” procede del término latino “urbs, urbis”, que significaba ‘ciudad’. De acuerdo con este significado etimológico, el urbanismo es el conjunto de conocimientos que se refieren al estudio de la creación, desarrollo, reforma y progreso de los poblados, en orden a las necesidades materiales de la vida humana<sup>13</sup>.

“Razonamos el urbanismo antes que como disciplina tecnocrática, como una herramienta cultural y resolutive de los problemas de la gente, que permita vivir mejor

y tener necesidades reales satisfechas, en cada territorio que habiten”<sup>14</sup>.

La concepción del urbanismo ha ido variando considerablemente y en este proceso, fue incorporando las categorías de participación, equidad, igualdad, para pensar las ciudades. El desarrollo del feminismo y de los estudios del género converge con nuevas maneras de transitar la disciplina que rompen con las prácticas tradicionales del urbanismo académico, racionalista e institucional para incorporar nuevas voces que, planteando necesidades concretas, ponen de manifiesto las limitaciones del mencionado modelo.

La articulación entre urbanismo y género es relativamente nueva, plantea la convergencia de diversas modalidades para utilizar y apropiarse del espacio público orientando el desarrollo de

13. Real Academia Española

14. Martha Alonso, en la apertura del Seminario “El otro Urbanismo”.

las ciudades dentro de un paradigma integrador que armonice grupos, subjetividades, lugares, actividades, flujos y canales de comunicación.

Cabe en esta instancia definir el concepto de “género” como elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos y como una forma primaria de relaciones significantes de poder<sup>15</sup>. Definición que habilita para pensar la feminidad y la masculinidad como adquiridas en un proceso social, y no como atributos biológico-naturales genéticamente heredados. Género alude a la diferencia organizada jerárquicamente, por ende, a modalidades de ejercicio del poder.

En la Ciudad es la Subsecretaría de Hábitat e Inclusión del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, la que desarrolla políticas públicas orientadas a generar las condiciones que permitan fortalecer la vida comunitaria y avanzar hacia la integración y la equidad. Dentro de su estructura, la Dirección General de Inclusión, diseña y supervisa políticas, planes y programas, destinados a la inclusión social en villas. Los programas se orientan a lograr incluir e integrar a las comunidades de las zonas más vulnerables de la Ciudad de Buenos Aires como miembros activos y transformadores de su vida cotidiana, sus familias, su comunidad. En este marco, uno de sus objetivos es impulsar políticas de inclusión con perspectiva de género en el marco de la Gestión Social del Hábitat.

El modo de uso del espacio público y la ciudad por las mujeres es distinto al modelo de uso predominante, por lo tanto, debe ser abordado desde otras lógicas, desde otros puntos de vista, que logren hacer nuestra ciudad más amable y más segura para las mujeres.

### Ciudades y ciudadanías

En el contrato social, como expresión de los pactos entre las clases sociales emergentes de la modernidad, las mujeres no son incorporadas como ciudadanas, a la manera de los varones, sino como miembros de la familia, una esfera separada de la sociedad civil y del Estado. Esta pertenencia de segunda, las reafirma en la tutela que es el modo de incluirlas en el contrato social.

Hasta la actualidad, esta impronta patriarcal recorre las políticas públicas, en las que se incluye el urbanismo, y en consecuencia, genera una tensión entre lo que se encuentra instituido y las ideas fuerza instituyentes que plantean transformaciones radicales.

La acción militante de los movimientos de mujeres y feministas opera críticamente sobre el modo en que este espacio urbano fue constituido: para facilitar específicamente la circulación y acceso de los varones, considerados como únicos ciudadanos habilitados para transitarlo.

¿Qué es la “ciudad”? Constituye el mayor punto de concentración del poderío y de la cultura de una comunidad. Son “territorios espaciales” que acumulan e incorporan la herencia cultural y física de unidades más grandes, nacionales, regionales, etcétera, junto con el lenguaje, la ciudad es la mayor obra de arte de la humanidad.

Construir una ciudad para todas y todos significa construir colectivamente un *ethos* que garantice la disolución de mecanismos de exclusión que debilitan las redes de las mujeres en la sociedad, incautan su autonomía, consolidando la dependencia. Representa el ejercicio pleno de la ciudadanía para las mujeres, asociada íntimamente con la libertad por y en el espacio público.

El trabajo perseverante en tareas docentes, de investigación, de prevención, las modificaciones realizadas en el marco jurídico, las innovaciones en las tramas vinculares de la vida cotidiana, van generando nuevos sujetos políticos (mujeres y hombres). Movimientos de mujeres que son sujetos de derecho, ciudadanas que peticionan y ejercen a la vez espacios de poder, nuevos protagonismos y liderazgos, germinan con fuerza y con estos cambios, las ciudades emergen distintas, modificándose en una tensión permanente entre texto y contexto.

La ciudad puede ser entendida como parte del dispositivo social<sup>16</sup> donde circulan saberes y poderes, dispositivo consolidado, en algún momento, para dar respuesta a una urgencia social de un tiempo histórico determinado, pero en la medida en que las personas y las instituciones modifican sus acuerdos, pautas, normas instituyendo otras prácticas, va mutando. Cuando aparecen las mujeres como sujetos de derecho, se reacomodan los paisajes y se dibujan otras necesidades y demandas.

15. Joan Scott: “El género: una categoría útil para el análisis histórico”, en Historia y género: las mujeres en la Europa moderna y contemporánea”. James S. Amelang y Mary Nash (comp.) Ediciones Alfons el Magnànim, 1990.

16. Michel Foucault, (1985) “Saber y verdad”, pp. 127-162, Ediciones de la Piqueta, Madrid, España - Dispositivo social: ...“Es un conjunto de elementos muy heterogéneos, que van desde enunciados científicos hasta medidas administrativas. Desde instituciones y disposiciones espaciales y arquitectónicas hasta discursos y prácticas morales; también leyes y medidas. En resumen, los elementos del dispositivo pertenecen tanto a lo dicho como a lo no dicho. Es la red que se establece entre todos estos elementos diversos (...) es una formación que se da en un momento histórico-social determinado y tiene una función-posición estratégica dominante: responder a una urgencia social”.

### Concepto de Ciudades Seguras y Equitativas para las Mujeres

El concepto de ciudades seguras para las mujeres se consolida alrededor de políticas activas desde el Gobierno de la Ciudad, con el objetivo de lograr cambios en profundidad respecto de la equidad y mejoramiento de la calidad de vida para el colectivo de mujeres que aportará al crecimiento del conjunto de la población.

Es imprescindible el trabajo en red con diversos actores/as de la comunidad y la interrelación de los múltiples y heterogéneos estamentos de gobierno para lograr acciones eficaces respecto de la seguridad de las mujeres en el espacio público, concretando acciones conjuntas que involucren niveles superiores a los locales, de orden nacional e internacional, para multiplicar el impacto de las actividades.

En los últimos años, se visualizan desarrollos en el diseño de instrumentos técnicos y académicos que acompañaron la inclusión de la perspectiva de género en la agenda política, fortaleciendo el derecho de las mujeres a ser usuarias del espacio público y a disfrutar de las ciudades en libertad. Sin embargo, si se observan los datos del mes de diciembre del 2016, de los ataques sexuales en la vía pública, está claro que aún falta que se fortalezcan las políticas y estrategias integrales de los distintos sectores que tengan competencia y responsabilidad.

El abuso sexual en el transporte público se torna cada vez más frecuente, y se llegó a un total de 140 casos de abusos sexuales por día en la Capital porteña, según un relevamiento de la ONG Defendamos Buenos Aires.

La mayoría de los ataques se producen en los trenes (42 %) y en los colectivos (32 %), y quedan detrás los subtes (16 %) y taxis (10 %), mientras que los horarios más frecuentes son las horas pico; es decir, entre las 7 y las 9 y entre las 18 y las 20, además de los servicios nocturnos que brindan algunos medios como colectivos y taxis entre las 23 y las 4 de la madrugada. Según el informe, la franja más atacada por los agresores sexuales son las mujeres que tienen entre 18 y 40 años.

Hoy se habla de seguridad ciudadana en lugar de seguridad pública. Esta modificación está coligada a un tratamiento radicalmente diferente en las políticas de abordaje a nivel

institucional, nacional y local, que implica una participación activa de las voces hasta ahora silenciadas, sumada a las acciones positivas de los estamentos gubernamentales que abren a la participación y la promoción y prevención de estas problemáticas.

Los aportes de Alejandra Massolo<sup>17</sup> respecto de "pactos de convivencia" se diferencian de la conocida dinámica de "víctimas protegidas". Lo innovador de sus planteos radica en romper con prácticas organizadas dentro de parámetros considerados asistencialistas, victimistas, pues carecen de políticas de prevención de la violencia, de promoción del derecho de las mujeres como ciudadanas. Al ser tratadas solo como víctimas, colocadas en el lugar de la indefensión y la impotencia, no se las reconoce como ciudadanas con autonomía y poder de decisión sobre su vida.

El Gobierno de la Ciudad, en "Red En Todo Estás Vos", tiene un Programa de "Atención a Mujeres Víctimas de Delitos Contra la Integridad Sexual", donde brinda asistencia, orientación y acompañamiento a mujeres mayores de 18 años que sufren o hayan sufrido violencia sexual que residan en la Ciudad de Buenos Aires. El objetivo del subprograma es brindar asistencia, orientar y acompañar a mujeres que sufren o hayan sufrido violencia doméstica o sexual en cualquiera de sus formas.

Se ofrecen allí múltiples servicios: entrevistas de orientación, abordaje psicológico individual y grupal, grupos de reflexión y talleres, asesoramiento legal y patrocinio jurídico gratuito sobre violencia familiar, derecho de familia y otras temáticas, acompañamiento y asesoramiento en el área social y seguimiento de casos.

En el sitio web de la Policía de la Ciudad, también se sugieren medidas de prevención y orientación para casos de ataques o delitos contra las mujeres en la calle.

Algunos estudios e investigaciones sobre el uso del espacio público por parte de varones y mujeres, revelan que las mujeres modifican sus rutinas diarias con más frecuencia que los varones; es decir, cambian los lugares por donde transitan y los horarios de sus actividades, evitan salir solas de noche y caminar por determinados lugares por temor a ser agredidas de alguna manera.

El acoso callejero, por ejemplo, es la forma más naturalizada, invisibilizada y legitimada de

17. Alejandra Massolo: Género y seguridad ciudadana: el papel y el reto de los gobiernos locales. Aportes para la convivencia y seguridad ciudadana, junio 2005 PNUD, El Salvador.



violencia contra las mujeres. Es un primer eslabón de una larga cadena de violencias, que, como todas, se basa en una relación desigual de poder entre los géneros. Son prácticas sutiles, pero profundas que, en la relación asimétrica entre los géneros, refuerzan la dominación simbólica de la mujer.

Abordar el acoso sexual callejero desde el diseño y la formulación de políticas públicas y la elaboración de iniciativas legislativas se justifica en la necesidad de develar la naturalización de la violencia estructural, simbólica y de género manifestada cotidianamente en la calle afectando a miles de mujeres a diario.

Al respecto, la Ciudad sancionó la Ley 5306/2015, y se convirtió en la primera jurisdicción de la Argentina en sancionar una ley sobre Acoso Callejero. Asimismo, en 2016, a través de la Ley 5742 (aún no reglamentada), se incorporó el acoso sexual en espacios públicos y privados de acceso público al Código Contravencional. Resulta urgente su reglamentación y capacitación a los recursos humanos que deban aplicarla (comisarías y oficinas públicas de atención a las víctimas).

Problematizar y desnaturalizar el acoso callejero como violencia son pasos necesarios en la lucha por la deconstrucción de mandatos sociales y culturales fuertemente anclados. Para ello, la Dirección General de la Mujer diseña estrategias de concientización y acompaña el proceso de denuncia brindando asesoramiento jurídico.

### Los desafíos más importantes de las ciudades para alcanzar la igualdad de género<sup>18</sup>

Algunas ciudades han aplicado de forma efectiva las estrategias de incorporación de la perspectiva de género en todos los aspectos del proceso de creación de políticas urbanas para promover y garantizar la igualdad de género. A pesar de que la realidad y las prioridades de nuestras ciudades miembro son diferentes, existen algunos elementos clave:

- Erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres y niñas (violencia física, psicológica, sexual, laboral, sociopolítica, económica, simbólica, doméstica, acoso y explotación sexual, entre otras).

- Promoción de los estudios en tiempo y espacio para varones y mujeres. Promoción de una nueva organización del tiempo en las ciudades que permita una mejor conciliación del trabajo, la familia y la vida social de las personas para conciliar el papel productivo y reproductivo de las mujeres. Impulso de una nueva cultura de la responsabilidad de los varones para conseguir una distribución más justa e igualitaria de la reproducción.
- Mejora de acciones positivas para alcanzar una paternidad responsable y para que el cuidado de los hijos se asuma como una responsabilidad colectiva y social y no únicamente materna.
- Inclusión de todos los niños y niñas en la educación obligatoria y apoyo a la educación permanente para empoderar a las mujeres y permitir que alcancen puestos más altos dentro de las empresas (y así evitar el "techo de cristal").
- Inclusión de la perspectiva de género en la planificación política, en los programas y acciones en las ciudades con las diferentes partes interesadas (gobiernos locales, organizaciones de mujeres, ámbito académico, sector privado, partidos políticos, medios de comunicación, etcétera) como mecanismo efectivo para llevar a cabo cambios positivos y reales en nuestras ciudades.
- Mejora de las oportunidades de empleo y de las condiciones de trabajo de las mujeres. Erradicación de la diferencia salarial de género y de cualquier otra desventaja laboral de las mujeres.
- Aumento del apoyo a las mujeres de colectivos desfavorecidos (mujeres con discapacidad, inmigrantes y madres solteras). Aplicación de programas de orientación para mujeres.
- Atención sanitaria a lo largo de la vida, especialmente en lo que respecta a la salud sexual y reproductiva.
- Financiación garantizada del apoyo a las políticas y programas de incorporación de la perspectiva de género. Aplicación de un presupuesto responsable en relación con el género de las administraciones locales para asegurar mecanismos controlados y monitorizados.

18. Las grandes ciudades y las mujeres: la importancia de la transversalidad de género en las políticas locales. Red Internacional de Mujeres de METROPOLIS

- Promoción de la participación y representación cívica de las mujeres.
- Aplicación de medidas que garanticen el sufragio de las mujeres y aseguren el liderazgo y participación política de las mujeres, así como un acceso a todas las esferas políticas (como votantes, candidatas, cargos electos y miembros del funcionariado), entre otras cosas.
- Garantía de acceso de las mujeres a toda clase de información (políticas sociales, créditos, etcétera).
- Mejora del espacio urbano para garantizar la seguridad de las mujeres.
- Facilitación del acceso de las mujeres y niñas a las TIC para que puedan beneficiarse de las nuevas tecnologías y así, cerrar la brecha digital.
- Mejora de la accesibilidad al transporte público y privado y de la movilidad, teniendo en cuenta las necesidades y roles específicos de las mujeres.

Las mujeres, por lo tanto, deben estar implicadas con igualdad, en todos los temas relacionados con las condiciones de vida de las ciudades. Se las debe oír en cada debate y se las debe consultar en cada decisión política y técnica. “Promover la integración de la visión de las mujeres en el diseño de la Ciudad y en el ordenamiento del territorio, considerando los nuevos usos del espacio, las nuevas pautas de comportamiento y las nuevas formas de organización de la vida diaria en la planificación de las ciudades y los barrios”<sup>19</sup>.

## TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO<sup>20</sup>

La transversalidad o *mainstreaming* de género, ha sido definida como ‘la reorganización, la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que la perspectiva de la igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por todos los actores involucrados en el diseño, ejecución y evaluación de políticas’.

Se trata de conformar un eje transversal de decisiones que afecte a todas las políticas sociales y económicas del Estado. De esa manera, se garantiza su incorporación como macrolineamiento de políticas públicas.

La importancia de incorporar el género a la Ciudad está dada por la necesidad de visibilizar las asimetrías y erradicar los sesgos discriminatorios existentes. La equidad de género supone el pleno y universal derecho de mujeres y varones al ejercicio de la ciudadanía plena.

**“Una mayor participación de las mujeres en el espacio público implica reforzar la democracia local y la ciudadanía responsable, amplía los temas de reflexión sobre la cultura urbana, mejora el uso de los recursos locales y propone ideas a los procesos de planeamiento. La ciudad debe ser el lugar privilegiado de participación democrática y ello supone la gestión igualitaria en el espacio público de varones y mujeres en paridad”.**

El urbanismo, debe incluir la categoría de género en todo lo concerniente a la formulación de planes y políticas y debe incorporar en sus objetivos el derecho a la ciudad por parte de las mujeres.

Una adecuada organización de la convivencia tiene que permitir la participación en lo común, pero también salvaguardar la protección a lo diferente. En este punto, se hace imperativa la necesidad de eliminar los obstáculos que dificultan que las mujeres tengan un derecho pleno a la ciudad.

La ciudad es sujeto, objeto y escenario de múltiples relaciones sociales, la aplicación de esta nueva perspectiva en el diseño y en la construcción del espacio común tiene consecuencias importantes sobre los modelos urbanísticos: a una nueva cultura de la ciudad le corresponde un nuevo modelo de ciudad, que debería reconstruir los conocimientos y los patrones urbanísticos tradicionales y rediseñarlos a la medida del conjunto de la ciudadanía.

Es preciso plantear actuaciones innovadoras en la construcción del espacio público. Se hace pertinente impulsar las acciones necesarias para hacer posibles estos cambios, teniendo en cuenta las implicaciones en el espacio y en el territorio de una nueva visión de la “vida cotidiana”, basada en la igualdad entre los ciudadanos y las ciudadanas, con una atención especial a dos ejes temáticos: el urbanismo entendido como las infraestructuras de servicios

19. Asunción Miura: “La perspectiva de ‘mainstreaming’ en el contexto institucional de la región madrileña”. Madrid, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, 2002.

20. Martha Alonso Vidal: “La Ciudad y las Mujeres”, en Género y Ciudad. Indicadores Urbanos de Género. Buenos Aires AMAI.CoPUA.DGEyC y DGMUJ, 2003.

urbanos, espacios públicos, transportes, equipamientos y vivienda, por un lado; y por otro, el urbanismo desde el punto de vista de la ciudadanía, la identidad y la memoria.

Es fundamental destacar el rol que corresponde a las mujeres como participantes en el diseño de planes urbanos con equidad de género, especialmente en los procesos articulados desde los gobiernos con la sociedad civil. Estos procesos se destacan como participativos y simbólicos, ya que integran culturalmente y brindan identidad colectiva a las y los involucradas/os en la difícil construcción de una sociedad urbana más justa y solidaria.

Se entiende el urbanismo antes que disciplina tecnocrática, como herramienta cultural y resolutive de los problemas de la gente, que permita vivir mejor y tener necesidades reales satisfechas, en cada territorio que habiten.

“Los territorios se re significan a partir de los discursos, las narrativas y las acciones que operan sobre ellos y cuando éstas son eficientes, justas y equitativas, llegan a conformar una ciudad, sin exclusiones. El resultado de este quehacer, es un contrato político entre un gobierno y la sociedad civil. Supone construir ciudad ejercitando ciudadanía plena”.

Además: “El quehacer aparece como difícil, complejo, no lineal y de final abierto por la diversidad de intereses en pugna. No obstante, se cree en la extraordinaria herramienta cultural y resolutive de los problemas de la gente que supone la adecuada articulación de género y planificación urbana”.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son muchas las mujeres que viven actualmente en asentamientos informales sin servicios de saneamiento básico, en zonas de riesgo ambiental, en viviendas construidas con materiales inadecuados o peligrosos para la salud humana, resultando las mujeres y las/ los niñas/os, las principales víctimas del deterioro ambiental.

Las mujeres, como directamente implicadas en las cuestiones vinculadas a la sustentabilidad del ambiente, son las más indicadas para proponer medidas eficaces a fin de afrontar los riesgos derivados de la contaminación, el derroche de energía y el reciclado urbano, por lo que su aporte debe necesariamente ser tenido en cuenta por quienes tienen responsabilidad de generar las políticas urbano-ambientales.

Reconocidas como “agentes ambientales”, por su participación en las acciones para contrarrestar el deterioro ecológico y favorecer la eficacia en las prácticas, las decisiones de las mujeres no deben permanecer ausentes en los procesos de urbanización.

Atendiendo a estas razones es que, desde el Consejo de Planeamiento Estratégico (CoPE), por una iniciativa de Grupo de Trabajo de Género (GTG), se realizó la recomendación para que se cumpla lo siguiente: “Se incluya la participación de las mujeres en el diseño e implementación, así como en la toma de decisiones en los planes de urbanización y saneamiento, especialmente en los que se lleven a cabo en barrios carecientes y en asentamientos”. Y por esta recomendación, se propone que los procesos de urbanización de villas y asentamientos deberán tomar en cuenta la opinión de las mujeres, a fin de hacerla efectiva en el proceso de urbanización.

Se indica, además, que los censos poblacionales que realice la Dirección General de Estadística y Censos, se ajusten a los términos del Decreto 1947/2007, originado en otra recomendación del CoPE a iniciativa del GTG, respecto a que la recolección de datos poblacionales debe diferenciar las variables de sexo y edad. Siendo necesaria la actualización y confección de Indicadores Urbanos de Género para realizar diagnósticos imprescindibles para la formulación de Políticas Públicas Urbano y Socioambientales Sustentables. Extendiéndose en la construcción de viviendas nuevas y en la consolidación de las existentes: apertura de la vía pública, equipamiento e infraestructura a fin de alcanzar la integración total a la trama urbana del barrio y la periferia, y que se tengan en cuenta las particulares necesidades de mujeres y varones.

Elevada esta recomendación a las áreas pertinentes del Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, fue tenida en cuenta por la Secretaría de Hábitat e Inclusión, y dio lugar a la creación del programa denominado “Mujer y Hábitat”, en el ámbito de la dirección General de Inclusión de la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI). El programa Mujer y Hábitat tiene como objetivo central incorporar la perspectiva de género en el diseño y la implementación de los proyectos de transformación territorial, promoviendo procesos de autonomía y protagonismo

cívico que favorezcan el empoderamiento personal, familiar y productivo de las mujeres.

**“El rol de género femenino conlleva un uso del espacio y la ciudad distinto al uso predominante y por lo tanto, debe ser abordado desde otras lógicas, desde otros puntos de vista, que logren hacer nuestra ciudad más amable y más segura para las mujeres.”**

“En respuesta a las necesidades de los barrios donde lleva adelante su acción, la SECHI -a través del programa Mujer y Hábitat- apunta a encuentros de empoderamiento femenino (para crear y fortalecer las redes de mujeres); a mapeos de la vida cotidiana (para asegurar la pertinencia de las obras que realiza la SECHI) y a la acupuntura urbana para la generación de un mejor vínculo con el espacio público por parte de los vecinos y vecinas”.

A manera de reflexión final, hacemos nuestras las palabras de Ana Rico de Alonso: “El logro de la justicia y la equidad social y de género requiere de una obstinación estratégica y calificada de los grupos que seguimos persiguiendo utopías realizables. Ello implica el fortalecimiento de cuadros políticos, técnicos y sociales. Y requiere alianzas e inserciones estratégicas. El abordaje del género como postura teórica, metodológica, estratégica, dentro de una institución debe insertarse de manera transversal tanto en los lineamientos de acción como en la composición de los equipos técnicos y trascender las culturas de *ghetto* que aíslan y generan mayores resistencias”. Y Ana Rico agrega: “Esta reflexión se complementa con la necesidad de incorporar la dimensión masculina y las problemáticas que afectan a los varones dentro de los intensos y no siempre coherentes cambios, en los contenidos y en las relaciones de género”.

MUJER Y ESPACIO PÚBLICO - “CIUDAD SEGURA”, LIBERTAD DE CIRCULACIÓN, USO Y DISFRUTE DE LA CIUDAD			
FORTALEZAS		OPORTUNIDADES	
• Rediseño del Espacio Público. Urbano (Peatonalización/ Plan Ciudad Verde).		• Reconocimiento de diversidad de usos y disfrute del espacio urbano.	
DEBILIDADES		AMENAZAS	
• Invisibilización de las necesidades específicas de las mujeres en el espacio urbano.		• Déficit histórico de participación de las mujeres en temas relacionados con el diseño del espacio público urbano.	



## ACCESO DE LA MUJER A SERVICIOS DE SALUD Y A LA SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA

### Situación de acceso al derecho a la salud sexual y reproductiva de las adolescentes

En la actualidad, nacen en nuestro país unos 115.000 hijos/hijas de madres adolescentes por año, el 15 % del total de nacimientos. Alrededor de 3.000 de estos nacimientos corresponden a madres menores de 15 años, con una tasa que se ubica en el orden del 2 por mil. Estas madres y sus hijos requieren cuidados y atención prioritarios, a edades tan tempranas, y en particular en contextos de pobreza material, la vulnerabilidad social asociada a la maternidad joven se incrementa, así como los riesgos para la salud de ambos. Las elevadas tasas de fecundidad adolescente constituyen una expresión de la vulneración del derecho de este grupo poblacional en materia de salud sexual y reproductiva. Según cifras del Sistema Informático Perinatal (Dirección Nacional de Maternidad e Infancia, Ministerio de Salud de la Nación), en 2012 y sobre un registro de 52.016 casos válidos, la proporción de embarazos no planificados en menores de 20 años fue del 68 %. Otra faceta que da cuenta de la situación planteada es la gran cantidad de abortos que se registran anualmente en el país. Según los registros de Egresos Hospitalarios de Establecimientos Oficiales por Diagnóstico

La fecundidad también desempeña un papel decisivo en el ámbito productivo. Además de la subrayada relación entre la inserción laboral femenina y el número de hijos, el momento en que estos se tienen incide sobre la trayectoria educativa y laboral. En particular, la maternidad precoz es un factor que dificulta la permanencia en la escuela y como consecuencia, tiende a recluir a las adolescentes en las tareas domésticas.

**Programa de Salud Sexual y Reproductiva e infecciones de transmisión sexual:** Este programa forma parte de la Coordinación de Salud Sexual, Sida e Infecciones de Transmisión Sexual (ITS). Tiene como objetivo primordial facilitar el acceso libre y gratuito de la población al cuidado de su salud sexual y su salud reproductiva, brindar información y asesoramiento

profesional para la elección y provisión del método anticonceptivo adecuado.

Asimismo, se incluyen las políticas de Prevención y atención de HIV-Sida, y su objetivo es coordinar todas las acciones relativas a la prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. Los Centros de Prevención Asesoramiento y Diagnóstico (CePAD) potencian la acción preventiva y la atención especializada y rápida, favoreciendo el acceso de los usuarios a instancias confidenciales y de trabajo articulado con otras instituciones.

La persona interesada solo debe acercarse a alguno de los Centros Asistenciales del Sistema de Salud Pública de la Ciudad de Buenos Aires, donde recibirá la atención solicitada. En los Centros de Salud, Centros Médicos Barriales, Médicos de Cabecera y Hospitales de la Ciudad de Buenos Aires, uno puede atenderse y elegir el método anticonceptivo más adecuado. La atención y la provisión del método son gratuitas.

Las leyes nacionales establecen que en los hospitales públicos el tratamiento del VIH – SIDA es gratuito y en las obras sociales e instituciones de medicina prepaga, los estudios y tratamientos deben brindarse sin costo adicional alguno. Existen servicios gratuitos de orientación en todos los centros de salud y hospitales públicos del país, en donde se puede obtener información. Y también hay una línea telefónica gratuita y anónima del Ministerio de Salud de la Nación.

Respecto de las infecciones por VIH en adolescentes, un estudio de la Dirección General de Estadística y Censos informa que, entre 2003 y 2014, se notificaron 1.227 casos. Solo el 17 % se diagnosticaron en estadios sintomáticos, este porcentaje alcanzó el 61 % en menores de 14 años, lo que evidenciaría problemas en el circuito de diagnóstico pediátrico. Por otro lado, la vía de transmisión que predominó entre adolescentes fue la sexual: **92 % de las mujeres** y en la población masculina, un 31 % por relaciones con mujeres y el 61 % a través de relaciones entre varones. **Cabe destacar que el predominio de la población femenina diagnosticada en la adolescencia podría explicarse por la oferta universal de testeo en el embarazo.**

En el siguiente Cuadro se observa la evolución de los casos notificados según sexo, en los últimos 5 años en la CABA. Las mujeres mantienen una baja incidencia relativa, alrededor del 20 % y con tendencia decreciente.

CASOS	2010	2011	2012	2013*	2014*	2015*
Casos notificados de SIDA (abs)	173	146	137	81	96	63
Mujer	17,9	21,2	24,8	17,3	22,9	15,9
Varón	82,1	78,8	75,2	82,7	77,1	84,1
Casos diagnosticados de VIH-SIDA (abs)	593	547	573	366	384	303
Mujer	28,2	29,3	30,5	27,3	27,1	22,1
Varón	71,8	70,7	69,5	72,7	72,9	77,9

Cuadro 4. Distribución porcentual de casos notificados de SIDA y de casos diagnosticados de VIH-VIDA por sexo. CABA. Año 2010/2015.  
Nota: Los años 2013, 2014 y 2015 se consideran incompletos debido a los retrasos en la notificación. Fuente: Elaboración propia sobre la base del Ministerio de Salud GCBA. Coordinación Salud Sexual, SIDA e ITS.

ACCESO DE LA MUJER A SERVICIOS DE SALUD Y A LA SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none"><li>• Múltiples efectores públicos prestan servicios de atención en salud.</li><li>• La universalización del testeo en embarazadas (HIV) y una mayor accesibilidad de las mujeres a los servicios de salud podrían haber impactado en el llamado proceso de feminización de la epidemia.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Existencia del Programa de Salud Sexual y Reproductiva.</li></ul>
DEBILIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"><li>• Limitado acceso de la mujer a servicios de salud y a la salud sexual y reproductiva.</li><li>• Escasas campañas de prevención y sensibilización.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Falta de control del cumplimiento de ley de salud sexual y reproductiva.</li><li>• Incumplimiento Metas ODS.</li></ul>

# VIOLENCIA DE GÉNERO

## CONDICIONES INSTITUCIONALES DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO

La violencia hacia las mujeres, es entendida como “toda conducta, acción u omisión, que de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también su seguridad personal. Quedan comprendidas las perpetradas desde el Estado o por sus agentes”.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta desde 2005 con normativa sobre la materia, cuyo objetivo principal es la prevención de la violencia familiar y doméstica y la definición de acciones para la asistencia integral de sus víctimas (Ley CABA 1.688).

Desde 2009 existe a nivel nacional la Ley 26.485 de “Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que se desarrollen sus relaciones interpersonales”, que en el Artículo 4 explicita que “se considera violencia indirecta toda conducta, acción, omisión, disposición, criterio o práctica discriminatoria que ponga a la mujer en desventaja con respecto al varón”. La ley, desde una mirada integral de las diversas formas de violencia que enfrentan las mujeres a lo largo de su vida, precisa algunos tipos de violencia, así como ciertos ámbitos en los que estas se manifiestan:

## TIPOS DE VIOLENCIA

**Física:** Se emplea contra el cuerpo de la mujer produciendo dolor, daño o riesgo de producirlo

y cualquier otra forma de maltrato o agresión que afecte su integridad física.

**Psicológica:** Causa daño emocional y disminución de la autoestima o perjudica y perturba el pleno desarrollo personal o que busca degradar o controlar sus acciones, comportamientos, creencias y decisiones, mediante amenaza, acoso, hostigamiento, restricción, humillación, deshonra, descrédito, manipulación o asilamiento.

**Sexual:** Cualquier acción que implique la vulneración en todas sus formas -con acceso genital o sin él- del derecho de la mujer de decidir voluntariamente acerca de su vida sexual o reproductiva.

**Económica y patrimonial:** Se dirige a ocasionar un menoscabo en los recursos económicos o patrimoniales de la mujer.

**Simbólica:** La que, a través de patrones estereotipados, mensajes, valores, íconos o signos transmita y reproduzca dominación, desigualdad y discriminación en las relaciones sociales, naturalizando la subordinación de la mujer en la sociedad.

Estos diversos tipos de violencia pueden presentarse en distintos ámbitos, a lo largo del ciclo de vida de las mujeres, la más frecuente es la llamada “violencia doméstica”, pero puede ser laboral, institucional, mediática, obstétrica, contra la libertad reproductiva, entre otros.

La violencia de género **es la violación a los derechos humanos más frecuente, extendida y generalizada en todo el mundo**. Según datos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), “alrededor del 70 % de las mujeres en todo el mundo ha sufrido violencia en el transcurso su vida”.

En los últimos años, la violencia de género pasó de ser un problema social que estaba

oculto e invisibilizado a figurar en la agenda tanto de los Gobiernos como de los medios de comunicación. Entre todos, comenzamos a dimensionar esta problemática que se vivencia como una realidad muy dolorosa que nos atraviesa como sociedad. En esta línea, se ubica la publicación de primera encuesta de percepción e incidencia de la violencia contra las mujeres en la Ciudad porteña, ya que la difusión de las estadísticas no solo ayuda a dimensionar el problema, sino que contribuye a vencer el espiral del silencio que es su sustrato.

La encuesta realizada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 2016, por ELA (Equipo Latinoamericano de Justicia y Género) y la consultora Pensamiento Lateral, por encargo de la Dirección General de la Mujer<sup>21</sup> señala en sus resultados que más de la mitad de las mujeres entrevistadas (55,8 %) manifiesta haber sufrido violencia psicológica por parte de una pareja actual o pasada.

En solo 8 años, 2.094 mujeres fueron asesinadas por violencia de género en nuestro país. Cada 30 horas, una mujer es asesinada a manos de su pareja o de su ex pareja.

El femicidio es la expresión más visible y fatal de muchas otras formas de violencia más sutiles con las que niñas y mujeres conviven en forma cotidiana. Tan cotidiana que muchas veces no es percibida como violencia por ellas mismas, o es naturalizada como un ingrediente “habitual” de los noviazgos y de las relaciones de pareja.

## PRINCIPALES RESULTADOS DE LA ENCUESTA

Más del 90 % de las mujeres expresan no aceptar formas abiertas de discriminación y violencia en las relaciones de pareja. La violencia física ha estado presente en la vida de 3 de cada 10 mujeres (22,3 %).

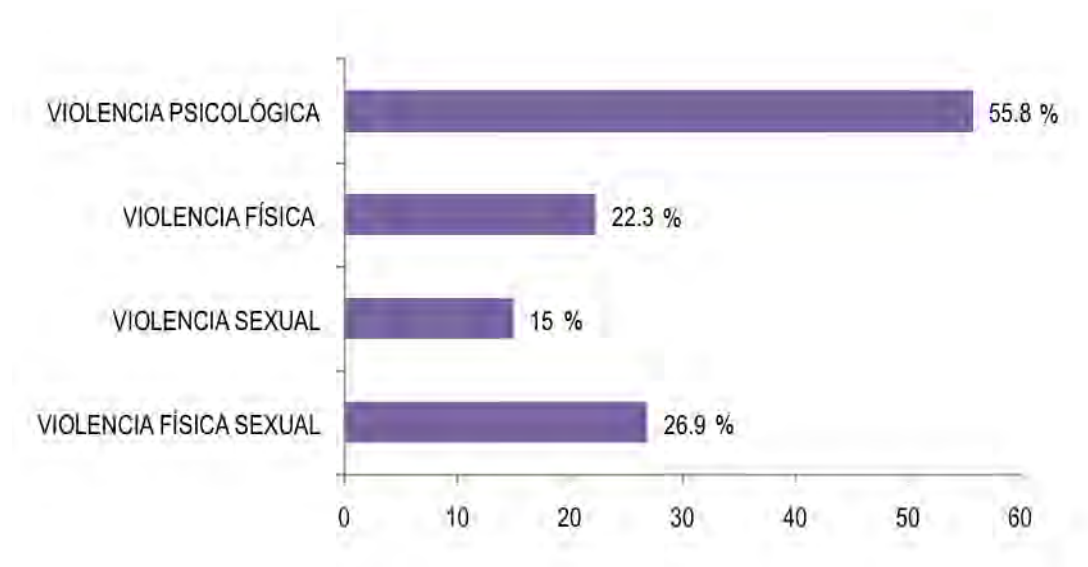
Las distintas manifestaciones de la violencia contra las mujeres constituyen un problema generalizado que afecta a una importante proporción de la población.

El siguiente gráfico muestra los datos de prevalencia para cada uno de los tipos de violencia contra las mujeres (psicológica, física, sexual, física y sexual).

Los hechos de violencia física severa han afectado a una mujer de cada 10, y respecto de violencia sexual han afectado a una de cada 4 mujeres. La violencia sexual ejercida en el marco de las relaciones de pareja afecta a casi 2 de cada 10 mujeres (15 %).

Más de la mitad de las mujeres manifiesta haber sufrido violencia psicológica por parte de una pareja actual o pasada. La violencia física ha estado presente en la vida de 2 de cada 10 mujeres. Los hechos de violencia física y sexual han afectado a 1 de cada 4 mujeres residentes en la ciudad.

Según la encuesta, casi la totalidad de las mujeres que denuncian haber sido sometidas a violencia física por alguna pareja actual



21. Las cifras de la Violencia. Resultados de la primera encuesta de percepción e incidencia sobre violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja en la CABA. DGM, 2016.

Gráfico 6. Prevalencia por tipo de Violencias. Fuente: Elaboración propia sobre la base de la encuesta realizada por el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA) para la Dirección General de la Mujer (Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat GCBA). Año 2016.



Gráfico 7. Porcentaje de mujeres residentes en CABA que denuncian haber sido sometidas a violencia psicológica por alguna pareja actual o anterior durante toda su vida, según frecuencia en los últimos 12 meses. Fuente: Elaboración propia sobre la base de la encuesta realizada por el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA) para la Dirección General de la Mujer (Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat GCBA). Año 2016.



Base: Quienes denuncian haber sido sometidas a violencia psicológica por alguna pareja actual o anterior durante toda su vida, 580 casos en CABA.

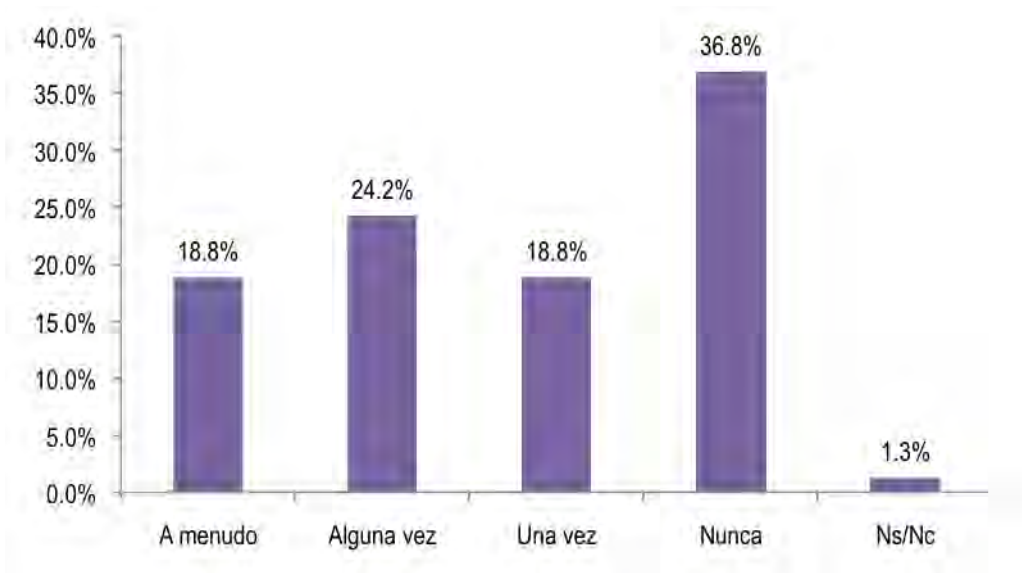
o anterior durante toda su vida, también denuncian haber sido sometidas a violencia psicológica por alguna pareja actual o anterior durante toda su vida. El 90 % de las mujeres que denuncian haber sido sometidas a violencia sexual por alguna pareja actual o anterior durante toda su vida denuncian haber sido sometidas también a violencia psicológica por alguna pareja actual o anterior.

Una de cada dos mujeres encuestadas manifestó haber sufrido violencia psicológica por parte de una pareja actual o anterior, durante su vida. Estas manifestaciones de violencia se

produjeron, en la experiencia de un tercio de las mujeres, a menudo. Principalmente la violencia psicológica que se presentan más a menudo se destaca la amenaza de violencia económica (amenazarla con quitarle el apoyo económico) y la violencia emocional vinculada con los hijos e hijas (amenazarla con quitarle los hijos a ella). Las conductas controladoras (insistía todo el tiempo en saber dónde iba) y la acusación de infidelidad, también se identifican entre aquellas formas de violencia psicológica más habituales.

El 22,3 % de las mujeres encuestadas manifestó haber sufrido violencia física por parte

Gráfico 8. Porcentaje de mujeres residentes en CABA que denuncian haber sido sometidas a violencia física por alguna pareja actual o anterior durante toda su vida, según frecuencia en los últimos 12 meses. Fuente: Elaboración propia sobre la base de la encuesta realizada por el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA) para la Dirección General de la Mujer (Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat GCBA). Año 2016.



Base: Quienes denuncian haber sido sometidas a violencia física por alguna pareja actual o anterior durante toda su vida, 238 casos en CABA.

de una pareja actual o anterior, durante su vida. Una mujer cada 10 sufrió violencia física severa (golpes de puño o con objetos; patadas, golpizas; intentos de ahorcarla, quemarla o amenazas con armas blancas o de fuego). Para 2 década 10 mujeres, estos episodios de violencia física sucedían “a menudo”, y en uno de cada 4 casos, “alguna vez”.

El 15 % de las mujeres encuestadas manifestó haber sido víctima de violencia sexual en sus relaciones de pareja a lo largo de su vida. Un 11,7 % lo fue de violencia sexual moderada (incluye acciones como haber tenido relaciones sexuales sin desearlas, o realizar actos sexuales con los que no estaba de acuerdo o con los cuales no se sentía cómoda); mientras que un 3,8 % afirmó haber sido sometida a conductas de violencia sexual severa, como por ejemplo que un compañero haya empleado la fuerza física para obligarla a tener relaciones sexuales.

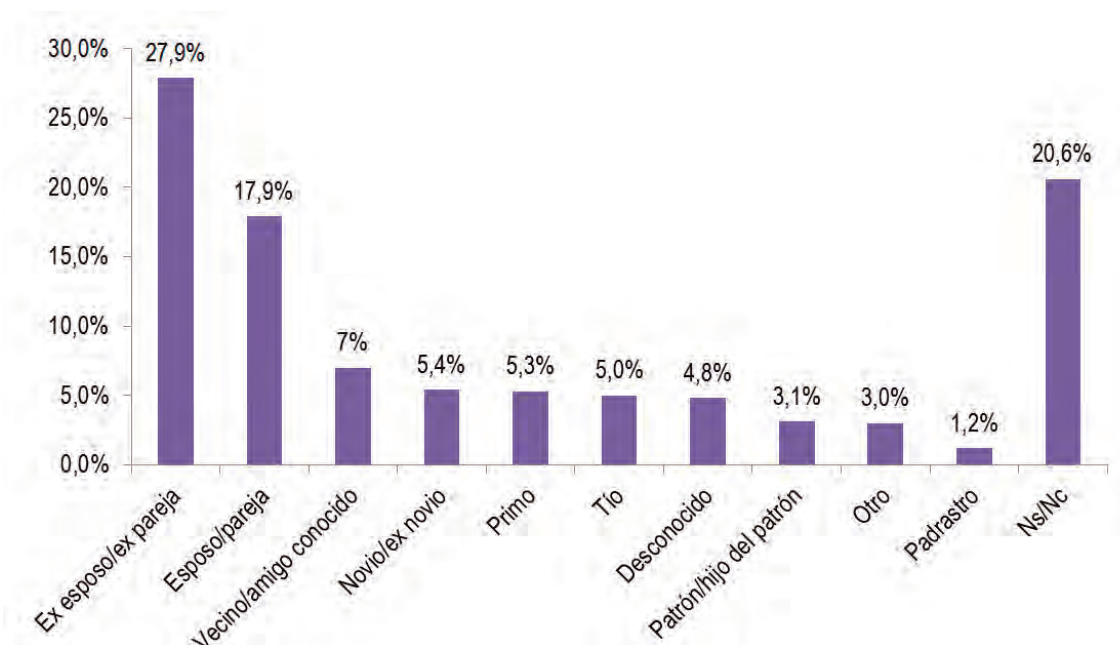
Las personas que ejercen violencia sexual pertenecen generalmente al entorno cercano de las mujeres: en casi la mitad de los casos se trataba de una pareja o esposo (actual o pasado), seguido por personas conocidas (vecino o amigo) en el 7 % de los casos. La violencia

sexual perpetrada por una persona desconocida alcanza a menos del 5 % de los casos.

Esta información es sumamente relevante para los profesionales que asisten a las mujeres en los espacios integrales de atención, en los casos de violencia sexual: la privacidad que se brinde a la mujer y el compromiso de confidencialidad por parte de las personas que integran los equipos de atención son elementos fundamentales para las mujeres.

Al analizar los datos de las experiencias de violencia según las edades, se observan algunas diferencias. Se registra una mayor prevalencia de la violencia en las edades reproductivas en los casos de la violencia psicológica (un 66,3 %, seguida por un 61 % en el grupo de 18 a 29 años) y física (un 31,6 % seguida por un 21,8 % en el grupo de 45 a 59 años). Para la violencia sexual, el grupo con la mayor exposición a la violencia es el de 45 a 59 años (17,1 %), frente a un 16,2 % del grupo de mujeres entre 30 y 44 años.

Estos datos aportan una mirada novedosa respecto de la relación entre la violencia en las parejas y la edad. La lectura de los datos de los registros administrativos, en relación con las



Base: Quienes denuncian haber sido obligadas a tener relaciones sexuales alguna vez en su vida, 83 casos en CABA.

**Gráfico 9. Porcentaje de mujeres residentes en CABA que denuncian haber sido obligadas a tener relaciones sexuales alguna vez en su vida, por tipo de perpetrador.** Fuente: Elaboración propia sobre la base de la encuesta realizada por el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA) para la Dirección General de la Mujer (Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat GCBA). Año 2016.

mujeres admitidas en los Centros Integrales de la Mujer (CIM) durante 2015, revela que consultan en mayor medida mujeres jóvenes: el 39 % de las consultantes tiene entre 15 y 34 años; y el 30,4 % de las mujeres, entre 35 y 44 años. El número de mujeres mayores de 45 años, que se acercaron a los CIM durante el mismo período, fue mucho menor: un 17,6 % entre 45 y 54 años y el 8 % contaba con más de 55 años (del 5 % restante no se poseen datos).

La transversalidad de la violencia a lo largo del ciclo vital de las mujeres indica que es preciso diseñar mecanismos para acercar los servicios a las adolescentes y mujeres jóvenes, así como a las mujeres adultas mayores de 50 años.

Las violencias están presentes en todos los niveles socioeducativos: no hay grandes diferencias en la exposición a la violencia por parte de las mujeres con educación primaria, secundaria o superior. Los datos señalan que no hay diferencias significativas entre las mujeres con diversos niveles socioeducativos en relación con las experiencias de violencia.

Tanto en el caso de la violencia psicológica, como la violencia física y sexual, las mujeres con educación primaria, secundaria y nivel terciario o universitario (completo o incompleto), están expuestas a la violencia en similar medida.

### ORGANISMOS ESTATALES ORIENTADOS A LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LAS VG

En un estudio realizado por el Proyecto Violencia Mujer Cero, ejecutado por la Asociación Mujeres en Acción y GADIS, ambas organizaciones integrantes de la Dimensión Género del CoPE, se obtuvo evidencia de la profusión de organismos públicos que atienden, fragmentada y parcialmente la problemática de las violencias contra la mujer en sus diferentes facetas y dimensiones en la CABA. No se observa elaboración de propuestas de acción comunes o de colaboración para compartir conocimientos o metodologías. No se han detectado sistemas de información globales, o complementación de recursos para la atención, prevención y/o erradicación de las VG. Será necesario enunciar políticas públicas orientadas a fortalecer la articulación y colaboración inter-institucional.

Se consigna a continuación información disponible de distintas áreas gubernamentales de la CABA y Nación orientadas a diseñar e implementar las políticas públicas para la prevención, atención, sanción y erradicación de las VG y brindar servicio a las víctimas.

#### Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat - CABA

##### • Dirección General de la Mujer

La Dirección General de la Mujer brinda asistencia integral a mujeres, niñas, niños y adolescentes en situación de violencia de género y promueve la igualdad de oportunidades y de trato entre varones y mujeres y la prevención y la erradicación de todo tipo y modalidad de violencia hacia las mujeres, a través de la difusión de material informativo, de diversas actividades y de capacitaciones dirigidas a las distintas áreas del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a las organizaciones de la sociedad civil y al público en general.

En sus diferentes dispositivos de atención a la problemática de la VG la Dirección lleva adelante varios Programas. Ofrece información, orientación, contención y asesoramiento en aquellas temáticas relacionadas con la violencia doméstica, el maltrato y abuso infanto-juvenil, los derechos de la salud y los delitos contra la integridad sexual de la mujer. La línea gratuita de la Ciudad contra la violencia de género: Es el 0800-666-8537, que funciona todos los días del año durante las 24 horas del día. En promedio la línea recibe 1.000 llamados mensuales por violencia de género

#### Líneas de Acción y Programas que implementa la DGM.

**Ciudad Sin Violencia:** Se promueven vínculos saludables entre adolescentes de diferentes colegios de la Ciudad con el objetivo de prevenir la violencia de género.

**Igualdad de Oportunidades y Equidad de Género:** Se promueve la integración de la perspectiva de género en la agenda pública y en la sociedad.

**Programa de Asistencia Integral a las Víctimas:** El Área Trata de Personas adopta medidas y desarrolla dispositivos que permitan

prevenir, disminuir y erradicar este flagelo en la Ciudad de Buenos Aires, garantizando también la asistencia y la protección integral de las víctimas.

**Noviazgos Sin Violencia:** Programa destinado a concientizar a los adolescentes sobre esta problemática.

- Centros Integrales de la Mujer:

Esta Dirección cuenta con varios Centros Integrales de la Mujer descentralizados, en los que se gestionan programas de atención especializada y víctimas de VG, cuentan con equipos profesionales interdisciplinarios para brindar atención psicológica individual, grupal, asesoramiento y patrocinio jurídico y un área de atención social.

En los Compromisos de Gobierno 2016-2019 se ha asumido la creación de un CIM en cada una de las 15 comunas de la Ciudad, los que aún no se encuentran en funcionamiento en su totalidad.

El Equipo de especialistas cuenta con el dispositivo de un refugio que brinda atención a mujeres golpeadas, mayores de 21 años que se encuentren en situación de alto riesgo físico, psíquico y social resultado de violencia familiar, junto a sus hijos menores de 13 años (varones) y de 15 años (mujeres). Ofrece alojamiento, asistencia psicológica, médica, social y legal; y cuenta con una capacidad de hasta 25 mujeres. Un segundo refugio está destinado a mujeres jóvenes y adolescentes y un tercer refugio es un lugar que las protege durante una corta permanencia, llamado "Casa de medio camino".

**Delegadas de la DG Mujer:** despliegan su acción en las comunas, su propósito es descentralizar los objetivos de la DGM, atender las demandas de las mujeres y ofrecer los recursos institucionales del área y del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat en caso de que sea necesario.

**Conoce tus derechos:** cuyo lema es "Promover la equidad de Género y una Ciudad sin violencia es responsabilidad de todos"; este Programa divulga los diferentes servicios que ofrece la DGM.

Sus objetivos específicos son

- Diseñar y coordinar la implementación de programas y planes orientados a contribuir

al alcance de la igualdad de oportunidades entre mujeres y varones en la Ciudad de Buenos Aires.

- Coordinar la implementación de la Ley 474/2000, de modo de favorecer la incorporación de la perspectiva de género en el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas implementadas por el Gobierno.

Otro de los Programas troncales es el de **Fortalecimiento de Políticas de Igualdad de Género** que tiene como finalidad promover la equidad de género llevando a cabo actividades orientadas a la promoción y difusión de los derechos de las mujeres en un trabajo directo con la comunidad y a través de capacitaciones.

Asimismo la DGM ha puesto en marcha el **Observatorio de Equidad de Género:** Tiene el propósito de estudiar y hacer visibles las diferencias y discriminaciones en función de género existentes en nuestra sociedad. Es la herramienta para debatir sobre la agenda de equidad de género en la gestión pública e incluir propuestas desde el movimiento de mujeres, articulando con las organizaciones, académicas y referentes sociales

El conocido **Centro de Documentación e Información "Zita Montes de Oca"**, creado en 1997, tiene a disposición del público en general libros, archivos, videos, entrevistas y trabajos sobre la temática de género, violencia contra las mujeres, salud sexual, equidad, etcétera.

- Gestión asociada con OSC

La DGM interviene en articulación con la Dirección de Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, en la conformación de escenarios de planificación y gestión conjunta entre el Gobierno y las OSC de la Ciudad orientadas a promover la igualdad y equidad de género, como una alternativa de intervención que promueve la participación ciudadana buscando que las acciones sean gestionadas de forma descentralizada y participativa.

A través de la gestión asociada con organizaciones de la sociedad civil, se busca fortalecer el capital social de la comunidad y empoderar a las OSC que atienden de forma innovadora las problemáticas inherentes a los derechos de inclusión y equidad de las mujeres



Ministerio de Justicia y Seguridad

- Programa “Tobilleras Mujeres Seguras” protegen a las víctimas de violencia de género

En el área de medidas preventivas, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a través del Ministerio de Justicia y Seguridad, incorporó las “Tobilleras Mujeres Seguras”, un nuevo dispositivo para prevenir la violencia de género, que se utiliza en los casos en que los jueces o fiscales lo requieran.

El sistema impone el uso de tobilleras electrónicas de geolocalización que se le colocan al agresor y que permiten brindar más seguridad a las mujeres víctimas de violencia de género, asegurando que no ingrese a las zonas fijadas por los magistrados que ordenan cada medida preventiva. Tanto el agresor como la víctima reciben además un aparato receptor que funciona como un teléfono celular con GPS.

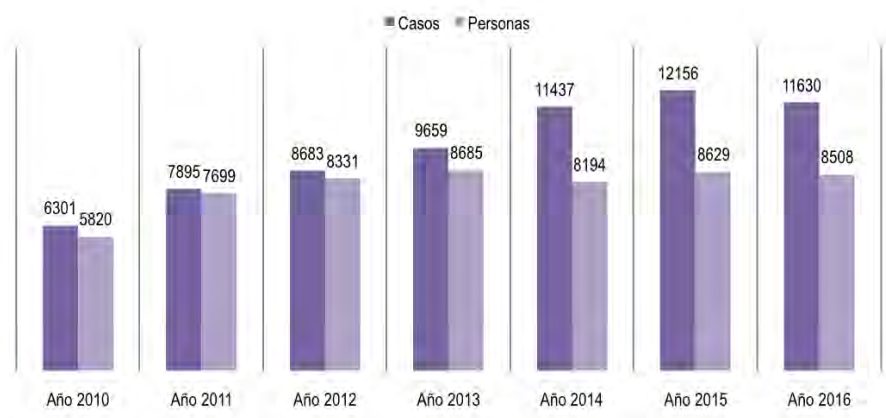


Gráfico 10. Evolución interanual de víctimas asistidas y de casos con intervención de la OFAVyT entre 2010 y 2016. Fuente: Elaboración propia sobre la base del Esquema realizado por la Oficina de Asistencia a la Víctima y al Testigo, 2016.

En 2009, al relevar el incremento de denuncias por violencia doméstica, la Fiscalía de la Ciudad instrumentó la OFAVyT, compuesta por un equipo interdisciplinario conformado por psicólogos, abogados y trabajadores sociales que brindan una intervención inmediata en casos de alto riesgo. Coordina con el fiscal de turno un plan de seguridad que incluye consigna policial y botón antipánico. Facilita además un servicio integral de contención durante todo el proceso legal.

El dispositivo permitirá monitorear en tiempo real que las órdenes judiciales que establecen perímetros de protección sean cumplidas.

El uso de los dispositivos de geolocalización permite que el cumplimiento de las órdenes judiciales sea monitoreado en tiempo real, dando la ubicación exacta de las personas beneficiadas por su uso, garantizando la integridad de las víctimas de violencia de género y la seguridad de la comunidad.

También se utilizarán estos dispositivos para garantizar el cumplimiento del beneficio de la prisión domiciliaria otorgado a procesados o condenados por la Justicia, que reúnan los condiciones para gozar del mismo.

Ministerio Público Fiscal

- Fiscalía General de la Ciudad de Buenos Aires

Los Informes de la FGC indican que el primer bimestre de 2017 el 88 % de las víctimas atendidas fueron mujeres, porcentaje significativamente mayor que en 2016.

Según datos oficiales de la **Oficina de Asistencia a la Víctima y al Testigo (OFAVyT)** - que brinda asesoramiento legal, contención psicológica y social; acompañando a la víctima o testigo durante todo el proceso- el promedio mensual de intervención de la oficina es de 970 casos entre nuevos casos ingresados y el seguimiento de los casos anteriores.

Esta información demuestra que, en el año 2016, se intervino en 11.630 casos entre nuevos ingresos y el seguimiento de los anteriores, es de destacar que la intervención en expedientes con indicadores de violencia doméstica requiere un seguimiento mayor en la cantidad de entrevistas, acompañamientos e informes dada la naturaleza del conflicto y la problemática específica de la víctima.

Ministerio de Justicia de la Nación

- Corte Suprema de Justicia

Por otra parte, cumpliendo con lo establecido por la Ley 26.485, respecto de la protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en

que desarrollen sus relaciones interpersonales, se establece en su Artículo 37 lo siguiente: “La Corte Suprema de Justicia de la Nación llevará registros sociodemográficos de las denuncias efectuadas sobre hechos de violencia previstos en esta ley, especificando, como mínimo, edad, estado civil, profesión u ocupación de la mujer que padece violencia, así como del agresor; vínculo con el agresor, naturaleza de los hechos, medidas adoptadas y sus resultados, así como las sanciones impuestas al agresor (...). La Corte Suprema de Justicia de la Nación elaborará estadísticas de acceso público que permitan conocer, como mínimo, las características de quienes ejercen o padecen violencia y sus modalidades, vínculo entre las partes, tipo de medidas adoptadas y sus resultados, y tipo y cantidad de sanciones aplicadas”.

Es en este contexto en que la elaboración de un **Registro Nacional de Femicidios** de la Corte Suprema permite dar cumplimiento a las obligaciones internacionales suscritas por el Estado argentino, pero también facilita para dar respuesta a un reclamo social sobre esta problemática y para brindar las bases para el diseño de políticas públicas que apunten a la efectiva prevención de estos crímenes contra las mujeres.

Los datos consignados fueron relevados entre los meses de abril y mayo de 2016 y corresponden a los femicidios ocurridos durante 2015. Los mismos contienen datos de todas las causas por muerte violenta de mujeres (niñas, adolescentes y/o adultas), perpetrados por varones por razones asociadas con su género, hayan sido o no tipificadas como femicidio. El informe integra los datos brindados por los poderes judiciales de todo el país. El total de víctimas asciende a 235. En el siguiente cuadro se exponen los resultados de la CABA y de tres de las jurisdicciones con mayor prevalencia de casos.

En la Ciudad en los últimos años, la visibilización social e información de este flagelo a través

de los medios de comunicación y de la acción de colectivos de mujeres y organizaciones no gubernamentales abocadas a la atención de la temática ha aumentado. Sin embargo, también ha aumentado trágicamente la incidencia del femicidio, 290 en 2016 en todo el país, y de estos casos 16 ocurrieron en la Ciudad de Buenos Aires; estos han sido, entre otros, los factores influyentes para posicionar la violencia de género como objeto de política pública.

**Edad de las víctimas:** El 43 % de las víctimas tenía entre 21 y 40 años al momento de ser asesinadas. El 25 % de las víctimas tenía entre 41 y 60 años, el 11 % se encontraba entre 16 y 20 años, el 9 % superaba los 60 años y el 9 % era menor de 16 años. Solo en el 3 % de los casos la edad no se encuentra disponible.

**Vínculo entre víctimas e imputados:** Un 5 % de los femicidios fueron cometidos por extraños; mientras que el 17 %, por conocidos. La mayoría de los casos fue perpetrada por parejas, ex parejas, novios, maridos y convivientes, constituyendo la sumatoria de los casos en que existía este vínculo un 58 %. En un 12 % de los casos, se encuentran imputados familiares. Por lo tanto, en el 70 % de los casos, el perpetrador fue un allegado de la víctima. No se dispone de datos para dar cuenta del vínculo entre víctima e imputado en el 8 % de los casos.

**Existencia de denuncias por violencia previas** al menos el 20 % de las víctimas había denunciado previamente por violencia de género al imputado. En el 27 %, se certifica que no existieron denuncias previas. Mientras que en el 53 %, no fue posible constatar este dato.

Se observa en estos datos una dispar incidencia por jurisdicción, pues la Ciudad de Buenos Aires está entre las cuatro con mayor número de femicidios, pero ostenta la menor tasa por jurisdicción, de acuerdo con el porcentual por la cantidad de habitantes.

PROYECCIÓN 2015	MUJERES TOTAL	FEMICIDIOS 2015	VÍCTIMAS CADA 100.000 MUJERES	1 VÍCTIMA CADA
CABA	1.627.685	12	0,74	135.640
Buenos Aires	8.501.475	98	1,15	86.750
Santa Fe	1.744.951	43	2,46	40.580
Salta	673.663	15	2,23	44.911

Cuadro 5. Femicidios 2015 (Oficina Mujer- Corte Suprema). Datos de algunas jurisdicciones Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Oficina de la Mujer, Corte Suprema.

Organismos Internacionales, como la ONU, la OEA, el Parlamento Europeo, han asumido la violencia de género como un problema que debía ser tratado con políticas públicas concretas. Tal situación, sumada a la elaboración de Tratados Internacionales, ha impulsado a los países de América Latina a tomar la Violencia hacia las mujeres como una política de Estado y han logrado priorizarla en el marco de sus agendas públicas.

Para prevenir la forma más extrema de violencia, es necesario trabajar en la transformación de una cultura que naturaliza la discriminación y subordinación de las mujeres, expresada en formas de violencia psicológica, física, sexual, simbólica y que encuentra espacios para manifestarse en la vida social, familiar, laboral y pública de las mujeres.

Podemos concluir que la violencia hacia las mujeres es una problemática pública estructural, que se encuentra atravesada por dimensiones sociales, políticas, económicas y culturales, por lo que para trabajar en pos de su prevención, sanción y erradicación se requiere de un modelo de abordaje integral, guiado por los principios de la multi- e interdisciplinariedad y la interinstitucionalidad. La articulación y la coordinación entre los organismos gubernamentales con competencia en la materia y las organizaciones de la sociedad civil especializadas a nivel nacional, provincial y municipal resultan una clave para llevar adelante a largo plazo una verdadera política de Estado.

Existen leyes, procedimientos y metodologías de intervención para abordar eficazmente la atención de las víctimas, e incluso se ha creado un área específica para la intervención en materia de violencia de género en la Policía de la Ciudad, a la par que se ha instrumentado la capacitación en género de sus estamentos. Estas políticas han significado un adelanto para abordar la problemática con personal capacitado y entrenado. Se trata de un cambio en la cultura de la organización que resulta alentador.

Por último, desde el plano internacional es importante destacar los compromisos asumidos por nuestro país en la Agenda 2030, adoptada el 25 de septiembre de 2015, que se propone cambiar el curso del siglo XXI mediante el cumplimiento de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, (ODS) para el año 2030 abordando retos fundamentales, como la pobreza, la desigualdad y la violencia contra las mujeres.

Cabe señalar que la violencia era un tema que no estaba presente en la Agenda de Desarrollo anterior, que consagraba los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y su inclusión representa un avance que quedó plasmado explícitamente en tres metas contempladas dentro del Objetivo 5.

### Ministerio de Justicia y Seguridad de la CABA

- Policía de la Ciudad - Superintendencia de Políticas de Género (Ex-Departamento de Políticas de Género y Protección Familiar)

La explicitación del desarrollo de un proceso de reconceptualización de la “violencia contra las mujeres” que se asume como un asunto de justicia, ciudadanía y de derechos humanos, implica importantes cambios y un verdadero avance en innovación dentro de la Policía. Al mismo tiempo el reconocimiento de las víctimas como ciudadanas con derechos, en particular a la protección, a la integridad, a la justicia y a vivir libres de violencia, parece suponer la adopción de la perspectiva de género como eje transversal de la Institución.

La Sede y Base de operaciones de la Superintendencia de Políticas de Género (ex-Departamento de Políticas de Género de la Policía Metropolitana) es presidido por dos mujeres y su organigrama se conforma con un sector operativo, la División de Protección Familiar (que atiende a toda la Ciudad) y las Divisiones de Género comunales (Comisarias 4,12 y 15) y el Equipo interdisciplinario.

El Departamento tiene como objetivo la erradicación de la violencia familiar a través de un trabajo en conjunto que incluye no sólo la protección de las y los damnificados sino también su atención, incluyéndolas en el “Programa de Fortalecimiento Integral para Víctimas”. Asimismo realiza tareas de prevención, contención, trabajo para revertir estas conductas y esclarecimiento de delitos intrafamiliares, siendo las víctimas mujeres, hombres, niños, adolescentes, personas con discapacidad y adultos mayores.

En 2016 han creado La Brigada, cuya misión es intervenir en las tareas solicitadas por la Justicia de la Ciudad y/o la Nación, brindando

una atención rápida, profesional y efectiva. Los integrantes de la brigada están capacitados sobre ciclos de la violencia, indicadores de detección y recursos asistenciales de la Ciudad, entre otros ejes que constituyen las estrategias integrales de abordaje.

Además del trabajo de las brigadas, el equipo interdisciplinario integrado por distintos profesionales, entre ellos psicólogos, trabajadores sociales y abogados, donde el rol fundamental es atender, proteger, prevenir y capacitar a las personas involucradas en vínculos violentos y promover el desarrollo de relaciones interpersonales saludables.

Otro dispositivo importante en la lucha contra la violencia de género son los botones antipánico, cuyo objetivo es brindar seguridad y contención a las víctimas, aunque también ayudan a dar aviso de cualquier accidente o hecho del que puedan ser testigos. Desde su inauguración se han entregado más de 7.000 dispositivos, de los cuales casi 3.000 han sido utilizados por víctimas de violencia de género.

El personal del Departamento ha realizado la Diplomatura de Género y Gestión dictada por la fuerza aérea – INDAE. Dentro de su formación los integrantes reciben capacitación en temas específicos de género, cuentan con talleres de capacitación periódica obligatorios dados por profesionales de la Dirección General de la Mujer, de Tercera Edad, etcétera. Asimismo cuentan con talleres optativos como Trata y Derechos Humanos, entre otros.

En cuanto a las estadísticas sobre evolución de atención de casos de violencia de género, desde el año 2011, cuando se creó el Área hasta el 2016, el aumento de casos atendidos ha sido constante, desde 3.300 en el año de inicio hasta 8.400 en 2015. En cuanto a la distribución por barrios (registrados desde el 2015 a la fecha) la Comisaría 4 tiene 997; la 12 994; y la 15 que es la de menor incidencia tiene 658 casos.

Es importante destacar, con optimismo, que, la Policía de la Ciudad se gestiona con procesos de planificación y evaluación continua y que una de sus nuevas propuestas, producto del aprendizaje institucional, es coordinar, con las ONG y con los organismos y dependencias gubernamentales nacionales, provinciales y municipales, el diseño y ejecución de planes, programas y acciones que aseguren el

correcto cumplimiento de la normativa legal en la problemática de la Violencia de Género y prevención de situaciones vinculadas con ella.

## APÉNDICE NORMATIVO REFERIDO A LA VG

- Marco legal y tratados internacionales de las políticas sobre VG

La Argentina, en línea con la mayoría de los países de América Latina, ha asumido compromisos con la comunidad internacional para dar cumplimiento a los derechos de las mujeres, a través de la ratificación de tratados vinculantes, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los tratados específicos sobre las mujeres. Entre estos últimos, son de particular relevancia la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, su Protocolo Facultativo y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará).

Los tratados se complementan con una importante y creciente jurisprudencia sobre la violencia de género, tanto desde la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) como desde la Corte Interamericana de Derechos Humanos. A este cuerpo normativo, se suman diversos instrumentos no vinculantes de gran trascendencia política, como la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y los subsiguientes procesos de seguimiento, las resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y las recomendaciones generales adoptadas por organismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, que constituyen herramientas de interpretación autorizadas de las respectivas convenciones.

En el marco de la Ciudad de Buenos Aires, se señala como marco legal la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, específicamente en la Cláusula transitoria Decimosegunda, punto 5, cuando trata la creación de los Tribunales de Vecindad, específicamente establece que estos entenderán en prevención en materia de violencia familiar y protección de personas, la Ley 7/1998 Orgánica del Poder



Judicial de la Ciudad y la Ley 31/1998 Orgánica del Consejo de la Magistratura.

En la Ley CABA 2952/2008, se aprueba el Convenio de Cooperación celebrado entre el Gobierno de la Ciudad y la Corte Suprema de Justicia de la Nación para la atención de casos de violencia doméstica. La atención de los casos es llevada a cabo por un equipo interdisciplinario. Se prevé que la Oficina cuente con servicios médico, psicológico y social, además de los empleados con formación jurídica.

La Ley Nacional 26.485/2009 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que desarrollen sus Relaciones Interpersonales retoma lo planteado especialmente en Belén do Pará, en términos de caracterización integral de la violencia y se considera como una norma superadora.

En el año 2011, se creó en la Legislatura el Parlamento de las Mujeres, espacio de participación de las organizaciones especializadas en la temática de género. Se ha propuesto reiteradamente la jerarquización de esta área, así como la ampliación de los recursos y servicios. En particular, se ha propuesto la reforma integral de la Ley 1688/2005 de Prevención de la Violencia Intrafamiliar y la aprobación de normas complementarias para garantizar nuevos servicios de atención, sin tener respuestas positivas del bloque oficialista. Se propone con particular insistencia la adopción de medidas para hacer cumplir las normas de parto respetado y eliminar la violencia obstétrica.

Para 2012, la Ley 26.791 introdujo cambios en el Código Penal. Incorporó las figuras de femicidio y femicidio vinculado.

En el ámbito nacional, en el año 2014, se creó el "Registro Único de Casos de Violencia contra la Mujer" (RUCVM) en el ámbito del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) a través de un convenio suscripto con el Consejo Nacional de las Mujeres (CNM) como órgano rector de la Ley Nacional 26.485. Este registro aún está en etapa de consolidación en la mayoría de las jurisdicciones nacionales.

## ALGUNAS CAMPAÑAS RECIENTES

La marcha denominada # **Ni Una Menos** se realizó por primera vez el 3 de junio de 2015 en

ochenta ciudades de la Argentina. Las manifestaciones se repitieron el 3 de junio y el 19 de octubre de 2016 y la última el 3 de junio de este año, en la que la consigna común ha sido "Ni una menos, vivas nos queremos!". En estas movilizaciones, más de 100 organizaciones, agrupaciones, movimientos de mujeres la apoyan y sus múltiples reclamos se escuchan en todo el mundo. El día 3 de junio se ha instalado en la sociedad Argentina, con convicción y coraje, como un símbolo de un reclamo común, el derecho de todas las mujeres a vivir una vida libre de violencia machista.

La intención de la Marcha es lograr que los legisladores y autoridades de gobierno firmen un compromiso de cinco puntos:

1. La elaboración de un registro de estadísticas oficiales de violencia contra las mujeres y femicidios;
2. La creación de fueros regionales;
3. Que se reglamente toda la Ley 26.485 y se asignen recursos para su implementación;
4. Que se incorpore la temática en las escuelas;
5. Que pueda crearse un ministerio "de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres".

Ni Una Menos es un grito colectivo contra la violencia machista. Surgió de la necesidad de decir "basta de femicidios", mediante una convocatoria que nació de un grupo de periodistas, activistas, artistas, pero creció cuando la sociedad la hizo suya y la convirtió en una campaña colectiva. A Ni Una Menos se sumaron miles de personas, cientos de organizaciones en todo el país, escuelas, militantes de todos los partidos políticos. Porque el pedido es urgente y el cambio es posible. De este modo, Ni Una Menos se instaló en la agenda pública y política.

### • Pinta el mundo de naranja

La ONU realizó la campaña "**16 días de activismo contra la violencia de género**", del 25 de noviembre al 10 de diciembre de 2016, día de los Derechos Humanos. Según la organización, una de cada 3 mujeres en el mundo sufrió violencia física o sexual. Un estudio reciente calculó que la violencia infligida por un compañero íntimo representa un gasto del 5,2 % de la economía mundial. Todas las pruebas disponibles indican que las inversiones oportunas y bien integradas, aunque sean en pequeña

escala, pueden aportar beneficios enormes para las mujeres y para sus comunidades.

La campaña tuvo como objetivo llamar a la acción para poner fin a la violencia contra las mujeres y las niñas en todo el mundo. Además invita a la iniciativa “Pintá el mundo de naranja”, en la que ya se organizaron más de 450 “eventos anaranjados”. La Esfinge, las Pirámides de Giza, el *Empire State Building* y el Palacio de la Paz en la Haya ya se vistieron de este color, en la Campaña de 2016.

### “Si hay amor, no hay violencia”

El Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat impulsó la Campaña en la que participaron actores y actrices que colaboraron en esta iniciativa de concientización a través de determinados *spots* televisivos y radiales.

### Movilización internacional

El miércoles 8 de marzo de 2017, se realizó por primera vez en la historia un paro internacional de mujeres, reflejando que la lucha por la igualdad de oportunidades para los géneros es un problema mundial. Los reclamos se concentraron en la lucha contra la violencia de género, por la paridad laboral y por la decisión sobre el cuerpo de la mujer

## TRATA DE PERSONAS

### ¿Qué es la trata de personas?

Según el Protocolo de Palermo<sup>22</sup>, la trata de personas consiste en la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Pueden ser víctimas: varones, mujeres, niños, niñas y adolescentes.

La Ley 26.364, con las modificaciones introducidas por la Ley 26.842, define a la “Trata

de Personas” como “...el ofrecimiento, la captación, el traslado, la recepción o acogida de personas con fines de explotación, ya sea dentro del territorio nacional, como desde o hacia otros países”.

Las modalidades de explotación pueden ser las siguientes:

- La explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual.
- Los trabajos o servicios forzados.
- La esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud.
- La servidumbre.
- La extracción de órganos.

Se considera explotación:

- Cuando se redujera o mantuviera a una persona en condición de esclavitud o servidumbre, bajo cualquier modalidad.
- Cuando se obligara a una persona a realizar trabajos o servicios forzados.
- Cuando se promoviera, facilitara o comercializara la pornografía infantil o la realización de cualquier tipo de representación o espectáculo con dicho contenido.
- Cuando se forzara a una persona al matrimonio o a cualquier tipo de unión de hecho
- Cuando se promoviera, facilitara o comercializara la extracción forzosa o ilegítima de órganos, fluidos o tejidos humanos.

En la trata de personas, el consentimiento de la víctima es irrelevante puesto que, generalmente, este se obtiene a través del engaño, la amenaza, el uso de la fuerza u otras formas de coacción, como el rapto, el fraude, el abuso de poder o una situación de vulnerabilidad.

### Red de trata

Cadena de actores que participan del delito con conocimiento del objetivo de su acción.

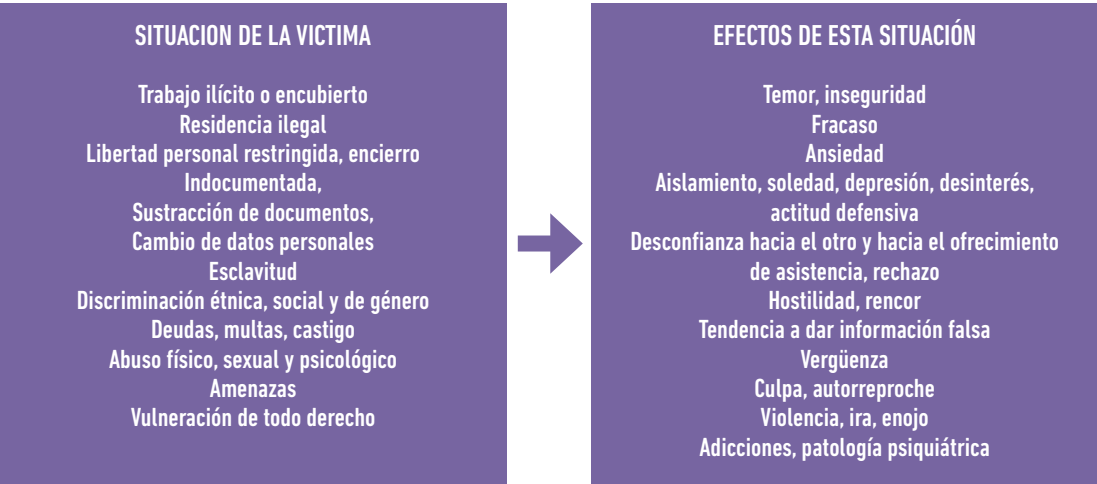
¿Quiénes forman parte de esta red?

– Reclutadores →  
Receptores – Falsificadores – Administradores

– Prestamistas →  
Dueños – Intermediadores – Vigilantes

22. ONU (2000), Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, EE. UU.

Figura 1. Círculo vicioso de la Trata de Personas. Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Guía de Orientación Educativa / Trata de Personas, GCBA



En la CABA, se crea, el “**Comité de Lucha contra la Trata**” (Decreto 130/2010), el cual se encuentra integrado por un representante del Ministerio de Desarrollo Social, un representante del Ministerio de Justicia y Seguridad, un representante del Ministerio de Desarrollo Económico, un representante del Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, y un representante de la Subsecretaría de Derechos Humanos, quien se constituye como coordinador de este Comité. Asimismo la normativa establece que el Comité contará con la asistencia de los Ministerios de Salud y de Educación y de las diversas áreas del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que resulten competentes a todos los efectos que fueran pertinentes.

Por otra parte, a través de la Ley 2781/2008, se constituye el Área de Asistencia Integral a Personas Víctimas de Trata, dependiente de la Dirección General de Atención y Asistencia a la Víctima, de la Subsecretaría de Promoción Social. Dicha área desarrolla distintas acciones y procedimientos a fin de dar una integral atención y asistencia a las personas víctimas de trata, acompañándolas en su proceso de reinserción social como sujetos de derechos. Asimismo, interviene realizando capacitaciones a diferentes áreas de gobierno y / o actores relevantes en la temática, como así también acciones de divulgación y de concientización.

Marco Legal

- Legislación nacional
  - Ley 12.331, Ley de Profilaxis.
  - Ley 25.632, que aprueba la Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
  - Ley 26.364/2008, Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas.
  - Ley 26.842/2012, modificatoria y complementaria de la Ley 26.364.
- Legislación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
  - Ley 2781, Protección y Asistencia Integral a las Víctimas de Trata de Personas.
  - Decreto 130/2010, Creación del Comité de Lucha contra la Trata de Personas.
  - Decreto 1150/2009, Anexo II, que define las responsabilidades primarias de la Subsecretaría de Derechos Humanos y la implementación de la Ley 2781.
  - Resolución 280/2009, que crea al Área de Trata de Personas en el ámbito de la Subsecretaría de Derechos Humanos.

### Sistema Federal de Búsqueda de Personas (SIFEBU)

La Fiscalía General adhirió al sistema federal de búsqueda de personas (SIFEBU).

En 2017 la Fiscalía de la Ciudad se sumó a los organismos que integran el Sistema Federal de Búsqueda de Personas (SIFEBU). El SIFEBU, fue creado por la Secretaría de Cooperación con los Poderes Judiciales, Ministerios Públicos y Legislaturas, del Ministerio de Seguridad de la Nación, con el objetivo de articular las acciones de los demás organismos del Estado, con el magistrado actuante en un caso de desaparición o extravío de personas. Durante el último año, se pudo avanzar en la coordinación y cooperación de las distintas jurisdicciones del Estado; aprovechando el uso de la tecnología que permite resolver muchas cuestiones en tiempo real. Esto hace que mejore la capacidad del Estado para buscar e identificar personas desaparecidas y extraviadas, es una herramienta esencial en la lucha contra el crimen organizado y contra la trata de personas, principales causantes de la desaparición de personas.

Se destacaron los resultados de los primeros meses de funcionamiento del sistema: "En la actualidad existen 4.200 búsquedas de personas vigentes en el país, la mayoría de ellos niños y mujeres jóvenes. En 2016 ubicaron y rescataron 700 personas sometidas a trata, y casi 200 detenidos fueron sometidos a proceso. La responsabilidad del Estado en la ubicación de las personas desaparecidas o extraviadas es indelegable.

### Procuraduría de Trata y Explotación de Personas - PROTEX

La Procuraduría de Trata y Explotación de Personas tiene entre sus funciones monitorear las causas de trata tramitadas en los tribunales del país, posee abiertas investigaciones en 139 casos de trata con fines de explotación sexual y 59 casos de trata con fines de explotación laboral.

En 2014, las autoridades procesaron a 66 personas por el delito de trata de personas con fines de explotación sexual y a 26, por el delito de trata con fines de explotación laboral. Esto implica una disminución con respecto a las 249 personas procesadas por trata de

personas con fines de explotación sexual y laboral en 2013.

### Área de Trata de Personas (Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat/ Subsecretaría de Promoción Social/ Dirección General de Asistencia a la Víctima)

El Área Trata de Personas adopta medidas y desarrolla dispositivos que permitan prevenir, disminuir y erradicar este delito en la CABA, garantizando también la asistencia y la protección integral de las víctimas. Lo hace a través de programas, proyectos desarrollados articuladamente por instituciones públicas, privadas y por las ONG. En su ámbito, se inscriben varios programas y proyectos.

**-Dirección General de Atención y Asistencia a la Víctima** brinda asistencia integral a las víctimas de trata en cumplimiento de la Ley 2781, según el Decreto 130/2010 GCBA, realizando tres tipos de acciones:

- **Acompañamiento psicológico:** Acompañar a la víctima en su empoderamiento y reconocimiento como sujeto de derecho.
- **Asesoramiento jurídico:** Asesorar a la víctima en su declaración y durante todo el proceso judicial. Proteger a los testigos y de ser necesario, proveer un traductor.
- **Asistencia social:** Acompañamiento a la víctima y a sus familiares durante el proceso tendiente a la reconstrucción del proyecto de vida. Los servicios de asistencia incluyen alojamiento en condiciones de seguridad, apoyo psicosocial, médico, legal y educativo, traductor (en los casos que se requiera) y asesoramiento para extranjeros víctimas de trata que necesiten regresar a su país de origen, y promoción de acciones tendientes a desarrollar emprendimientos como forma de incorporar a las víctimas a un empleo formal que garantice ingresos económicos.

### Área de monitores de avisos de oferta sexual en vía pública

El objetivo de este programa es poner fin a las publicaciones de promoción sexual o a



aquellas que pueden alentar o derivar en la captación de mujeres para su explotación sexual o para la trata de personas con estos fines. Sus funciones se enmarcan en la Ley 26.364 de “Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas”, en la Ley 26.485 de “Protección Integral para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres” en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales y en la Ley 4486 de Publicidad Exterior de la Ciudad de Buenos Aires.

La normativa vigente en nuestro país ordena prevenir la trata de personas dando visibilidad y desalentando tanto la oferta sexual como la demanda de sexo al respecto.

- **Registro de Avisos de Oferta Sexual en Vía Pública** se constituye como plataforma de información para motorizar investigaciones judiciales respecto de las organizaciones delictivas que lucran con la explotación sexual ajena. El área trabaja articuladamente con la Dirección de Fiscalización del Espacio Público del Ministerio de Ambiente y Espacio Público a través de los inspectores en calle quienes proceden al retiro de los papeles y volantes de oferta sexual tal como lo establece el Decreto 141/16.

El Cuadro siguiente elaborado por el Programa Nacional de Rescate y acompañamiento de personas damnificadas por el delito de trata y brinda información sistematizada sobre el total de víctimas atendidas desde la creación del Programa en 2008 dando cuenta de algunas características de las víctimas.



Grafico 11. Los Números de la trata en Argentina. Nota: Desde su creación en 2008, el Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata rescató y asistió a 11.169 víctimas. Fuente: Elaboración propia sobre la base del Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación).

**Informe sobre Trata de Personas en Argentina<sup>23</sup>, y Recomendaciones de los expertos**

El Informe sobre Trata de Personas en Argentina, fue realizado por un equipo de especialistas del Departamento de Estado de los EE.UU. en julio de 2015 y evalúa el estado de situación, la legislación existente, los recursos disponibles y las políticas públicas puestas en

marcha por el Gobierno nacional para abordar esta compleja problemática y los resultados obtenidos.

En una breve síntesis del documento, que realiza un exhaustivo y detallado análisis, se identifican algunos aspectos muy significativos. El Informe expresa que “Argentina es un país de origen, tránsito y destino de hombres, mujeres y niños víctimas de la trata de personas con fines de explotación sexual y trabajo

23. Publicado por la Oficina para el Monitoreo y Lucha contra el Tráfico de Personas (USA Department of State) Julio de 2015.  
[http://photos.state.gov/libraries/argentina/231771/reports/Informe\\_2015\\_sobre\\_Trata\\_de\\_Personas.pdf](http://photos.state.gov/libraries/argentina/231771/reports/Informe_2015_sobre_Trata_de_Personas.pdf)

forzoso. Mujeres y niños argentinos son víctimas de la trata de personas con fines de explotación sexual dentro del país al igual que mujeres y niños provenientes de otros países de América Latina. En menor medida, hombres, mujeres y niños argentinos son víctimas de la trata de personas con fines de explotación sexual y laboral en otros países."

Asimismo enuncia que tanto hombres como mujeres y niños provenientes de Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y otros países son sometidos a trabajo forzado en una diversidad de sectores que abarcan talleres clandestinos, agricultura, venta ambulante, producción de carbón vegetal y ladrillos, tareas domésticas y pequeños emprendimientos. Organizaciones no gubernamentales y funcionarios entrevistados expresan a los investigadores que hay jueces que reciben sobornos de parte de los responsables de la trata o no investigan adecuadamente los indicios de complicidad oficial.

El equipo del informe menciona que recibió una denuncia de una entidad gubernamental que en al menos el 40 % de los casos de trata de personas con fines de explotación sexual tratados hubo complicidad policial y judicial ya sea por consumo de servicios sexuales o por contactos personales con los propietarios de burdeles o por su ineficacia en el trabajo de investigación pertinente; situación que desincentiva las denuncias de explotación por parte de las víctimas.

También refiere que el Gobierno de Argentina no cumple plenamente con los estándares para eliminar la trata de personas; sin embargo, lleva a cabo esfuerzos significativos en este sentido. Las autoridades identificaron una cantidad significativa de potenciales víctimas de la trata de personas, lanzaron una campaña de concientización a nivel nacional y condenaron a una mayor cantidad de tratantes; incluidos tres funcionarios gubernamentales cómplices del delito de trata con fines de explotación sexual. No obstante, los fondos gubernamentales destinados a brindar servicios a las víctimas fueron insuficientes para brindar asistencia a la gran cantidad de víctimas potenciales identificadas durante el año.

La corrupción relacionada con la trata, principalmente entre funcionarios gubernamentales del nivel provincial, continuó siendo motivo de seria preocupación.

En enero de 2015 las autoridades reglamentaron la actuación del Consejo Federal para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas, un amplio grupo de trabajo cuya creación fue estipulada por la Ley contra la Trata de Personas promulgada en 2012 y que preveía la participación de entidades nacionales de gobierno, funcionarios provinciales y ONG.

El Informe da cuenta de algunas Recomendaciones para Argentina:

- Aumentar los fondos destinados a brindar servicios especializados a las víctimas, particularmente para las víctimas de trabajo forzado, en colaboración con las organizaciones no gubernamentales, a nivel nacional, provincial y municipal;
- Aumentar la persecución penal y condenas con sentencias disuasivas para funcionarios gubernamentales cómplices de la trata;
- Aumentar la disponibilidad de refugios, servicios de asistencia legal, médica y programas de empleo destinados a las víctimas;
- Ofrecer sistemáticamente a las víctimas extranjeras, la oportunidad de permanecer en el país y documentar cuántas lo hacen;
- Fortalecer los esfuerzos destinados a investigar, procesar, condenar y castigar a los responsables de la trata con sentencias lo suficientemente severas;
- Fortalecer la coordinación entre el Gobierno nacional, los Gobiernos provinciales y la sociedad civil, que incluya establecer el Consejo Federal sobre trata de personas e implementar un plan anti-trata que cuente con un presupuesto;
- Mejorar los esfuerzos para reunir datos relacionados con la identificación y asistencia a las víctimas para verificar que reciban atención más allá de los servicios de emergencia, y continuar capacitando funcionarios y brindando asesoramiento sobre identificación y asistencia a las víctimas.

### **Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia contra las Mujeres- Consejo Nacional de las Mujeres**

Resulta ejemplificador a nivel de elaboración de políticas públicas para prevenir, atender y erradicar la Violencia de Género, el Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia contra

las Mujeres, presentado por el Consejo Nacional de las Mujeres, que comenzó a regir en 2017. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires debería tomar sus líneas de acción y propuestas como ejemplos a considerar en la elaboración de su propio Plan de Acción.

Enmarcado en la Ley 26.485 el Plan de Acción prevé la implementación de 69 medidas y 137 acciones en todo el país para asistir integralmente a las víctimas de violencia. Contempla la construcción de 36 nuevos hogares de protección integral, con una inversión total de 750 millones de pesos y para lograr sus objetivos, desarrollará acciones conjuntas con 50 instituciones y organismos públicos.

Las acciones contempladas en el plan son impulsadas por el Consejo Nacional de las Mujeres sobre la base de los siguientes ejes:

**Prevención:** Trabaja en la incorporación en todos los niveles educativos de la perspectiva de género y en campañas masivas para concientizar y para difundir la línea 144, que brinda información, orientación y contención gratuita, las 24 horas, todos los días del año.

**Atención integral:** Crea una Red Nacional de Hogares de Protección Integral y la construcción de nuevos refugios para las mujeres y sus hijos e hijas; la ampliación del equipo de profesionales de seguimiento de casos de la línea 144; y la protección para las víctimas a partir de la colocación de tobilleras electrónicas en el agresor. Asimismo, se desarrollarán servicios digitales de información y protección para celulares, para las *PC* y las *tablets*, en coordinación con el Ministerio de Modernización. También se promoverá el acceso a microcréditos para facilitar el desarrollo de microemprendimientos sustentables y así promover la autonomía económica de las mujeres.

**Monitoreo y evaluación:** Fortalece el Sistema de Estadísticas Oficiales y actualizará permanentemente los datos para mejorar las políticas públicas.

**Formación:** Incluye capacitación a los equipos interdisciplinarios para garantizar respuestas adecuadas para las distintas situaciones de violencia.

**Fortalecimiento Institucional:** Contempla la inversión económica para la creación de áreas mujer y observatorios de género en todo el país.

VIOLENCIA DE GÉNERO

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none"><li>• Interés y conocimiento de las violencias contra las mujeres.</li><li>• Las OSC dedicadas al fortalecimiento y acompañamiento de las víctimas.</li><li>• Múltiples ámbitos institucionales públicos y privados que abordan la temática.</li><li>• Incorporación de la Violencia de género como objeto de política pública.</li><li>• Plexo jurídico nacional e internacional para el abordaje de la problemática<sup>24</sup>.</li><li>• Capacitación continua en VG en la Policía de la Ciudad.</li><li>• Existencia de “Ni Una Menos” y reclamos del Movimiento de mujeres que contribuyeron notablemente a la visibilización de la VG.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Existencias de áreas gubernamentales competentes en la problemática.</li><li>• Mayor visibilización social de la violencia de género a través de los medios de comunicación.</li><li>• Desagregación de los datos por género (DGE).</li><li>• Edición y publicación de cifras de VG.</li><li>• Movilizaciones de distintos colectivos de mujeres instaurando una agenda sistémica de cuestiones de género.</li><li>• Sensibilización de la sociedad civil sobre temas de seguridad urbana y para la organización de campañas.</li><li>• Impacto logrado por “Ni una menos” a nivel mundial y su incidencia en difusión de la temática.</li></ul>
DEBILIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"><li>• Ausencia de un sistema de registro e informes de datos estadísticos sobre violencia institucional, laboral y obstétrica y cruce de información entre las distintas áreas.</li><li>• Baja tendencia a formalizar las denuncias por caso de violencia.</li><li>• Escasa capacidad institucional para contener a la víctima durante el proceso.</li><li>• Bajo rango jerárquico de la Dirección General de la Mujer.</li><li>• Ausencia de campañas continuas y prolongadas de sensibilización.</li><li>• Carencia de protocolos unificados para abordar la atención de VG.</li><li>• Obstáculos para acceder a la Justicia.</li><li>• Insuficiente comunicación, difusión y campañas informativas sobre los recursos disponibles y Recursero.</li><li>• Falta de un sistema integral e intersectorial de monitoreo, seguimiento de metas de las políticas públicas orientadas a la VG en sus distintas manifestaciones.</li><li>• Ausencia de políticas de prevención.</li><li>• Ausencia de Plan de Acción integral para la prevención, atención y erradicación de la VG.</li><li>• Escasas casas refugio para víctimas de violencia de género.</li><li>• Ausencia de articulaciones institucionales a nivel federal.</li><li>• Ausencia de perspectiva de G en el debate ciudadano sobre seguridad.</li><li>• Desconocimiento de las experiencias de violencia cotidiana vividas por las mujeres en el espacio público.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Agravamiento de la violencia social y mayor incidencia de los femicidios<sup>25</sup>.</li><li>• Recortes presupuestarios que se traducen en falta de financiación para programas destinados a revertir la violencia.</li><li>• Falta de coordinación institucional e interjurisdiccional. (CABA/Nación/OSC).</li><li>• La patologización de la violencia, en general.</li><li>• Existencia de micromachismos.</li><li>• Reducción presupuestaria en programas específicos.</li><li>• Falta de capacitación y actualización para los RR. HH. especializados.</li><li>• Naturalización cultural de la subordinación de las mujeres.</li><li>• La violencia de género como problema de seguridad no está reconocida y menos tipificada.</li><li>• Las características físicas de algunos lugares del espacio público urbano (vacíos sin mantenimiento, iluminación insuficiente, zonas deterioradas y sin control social, etcétera).</li><li>• Contenidos e información básica que no se expresan en campañas de orientación.</li></ul>

24. Desde 2005, la CABA cuenta con normativa específica en la materia, cuyo objetivo principal es la prevención de la Violencia familiar y doméstica y la definición de acciones para la asistencia integral de sus víctimas y también se cuenta con la Ley Nacional 26.485 y con tratados internacionales que el país ha suscripto (Convención de Belém do Pará, CEDAW, entre otros).

25 Según el Observatorio de La Casa del Encuentro, entre 2008 y 2015, se registró un aumento del 78 % de femicidios. En 2016, fueron 290 en todo el país, el 84 % de las víctimas no había hecho la denuncia.



# ECONOMÍA PRODUCTIVA Y DEL CUIDADO

## TRABAJO PRODUCTIVO DE MERCADO

En todo el mundo, demasiadas mujeres y niñas dedican un número excesivo de horas a las responsabilidades del hogar; habitualmente, destinan a estas tareas más del doble de tiempo que los hombres y los niños. Ellas cuidan a sus hermanas y hermanos más jóvenes, a sus familiares ancianos, a las enfermas y los enfermos de la familia, y realizan las labores del hogar.

En muchos casos, esta división desigual del trabajo tiene lugar a expensas del aprendizaje de las mujeres y las niñas y de sus posibilidades de obtener un trabajo remunerado, hacer deporte o desempeñarse como líderes cívicas o comunitarias. Esto determina los patrones de desventajas y ventajas relativas, la posición de las mujeres y los hombres en la economía, sus aptitudes y lugares de trabajo (La mujer en el cambiante mundo del trabajo: Por un planeta 50-50 en 2030, Mensaje de Phumzile Mlambo-NGCuka, Directora Ejecutiva de ONU Mujeres con ocasión del Día Internacional de la Mujer, 8 de marzo de 2017).

Esta realidad, aún presente con mayor o menor gravedad según los contextos, determina el ingreso o no ingreso, permanencia y salida del mercado laboral de las mujeres.

Como ya se ha mencionado en la Ciudad de Buenos Aires se amplió la brecha salarial entre varones y mujeres profundizándose la desigualdad de género en el ámbito del trabajo reproductivo. Por otra parte, el deterioro de la calidad de vida y la recesión de la economía tuvo un mayor impacto en las mujeres que en los varones, que es un indicador de la feminización de la pobreza. La mayor inestabilidad de las mujeres en el mercado laboral contribuye a esta situación. De acuerdo al organismo estadístico oficial porteño, durante el

último trimestre de 2016 se amplió “levemente” la brecha salarial entre ambos sexos, llegando a una diferencia aproximada del 20 %. En este período, mientras los varones ganaban un promedio de 17.492 pesos, las mujeres cobraban apenas un sueldo de 14.033 pesos. Los datos fueron sistematizados por la Dirección General de Estadística y Censos de CABA y refleja la variación de los ingresos percibidos en la “ocupación principal” por hombres y mujeres, entendiendo estos como la remuneración neta disponible o pactada para los gastos cotidianos, la inversión o el ahorro.

La desigualdad entre sexos aparece en toda su magnitud si se compara cuantitativamente el grado de deterioro con los datos desagregados que ofrece el informe N° 1145 de la Encuesta Trimestral de Ocupación e Ingresos (ETOI). Entre el último trimestre de 2015 y 2016, mientras los varones aumentaron en su ocupación principal sus ingresos interanuales en un 26 % (\$3.712), las mujeres lo hicieron en un promedio de 24 % (\$3.359).

Por su lado, los trabajadores y trabajadoras por cuenta propia padecen peores condiciones económicas que los asalariados, ya que perciben un ingreso promedio de 11.827 pesos. Se trata de un grupo que mayoritariamente afecta a empleos “precarizados”, como cartoneros, changarines, personal doméstico y vendedores ambulantes, entre otras ocupaciones.

Una vez más, en el segmento de los cuentapropistas, la brecha se profundiza a raíz de la discriminación social por la biología, alcanzando la diferencia en montos percibidos entre varones y mujeres hasta el 35 %. Los varones percibían a fines de 2016 un ingreso promedio de \$13.869, en contraste con las mujeres, que apenas recibían 8.976 pesos. Es una diferencia del 35 % que, en términos nominales, alcanza los 4.893 pesos.

En estas condiciones, las mujeres saldrán mejor paradas si tienen la suerte de mantener una relación formal de dependencia con un patrón, en comparación con las trabajadoras “libres”.

La disparidad afecta también a todas las categorías y niveles profesionales, aunque con distinto grado. El promedio de ingresos para los trabajos profesionales y técnicos fue de \$17.000 en el último trimestre de 2016. En los varones, este valor alcanzó 19.000 pesos, cuando en las mujeres fue de 16.000 pesos. En los empleos con baja calificación operativa o no calificados, esa diferencia fue de 12.000 y 8.500 pesos, respectivamente.

Uno de los factores sociales que explican la menor percepción de los ingresos de parte de las mujeres es el cuidado de la familia, una imposición cultural fuertemente cuestionada por el paradigma feminista. Este fenómeno está oculto, por ejemplo, en el indicador de “horas trabajadas”. Si bien las mujeres ganan menos según esta unidad de tiempo (en el último trimestre percibían \$102 contra \$110,9 de los varones), también se ocuparon menos: los hombres trabajaron 40 horas semanales contra las 34 de las personas del sexo femenino.

Otro indicador que expresa la desigualdad es el de ingresos según jefes de hogar, un grupo que representa el 57,7 % de los ocupados y registran un ingreso promedio de 17.320 pesos. Las diferencias por género, en este rubro, son “marcadas”: los varones ganan 19.071 pesos, mientras las mujeres perciben tan solo 14.328 pesos. Una brecha del 33,1 %<sup>26</sup>.

### Mujeres jefas de familia

Las mujeres jefas de familia constituyen sin duda un grupo social y económicamente vulnerable que ha estado en crecimiento durante las últimas décadas. Las recurrentes crisis socioeconómicas de nuestro país, sumadas a las transformaciones del mercado de trabajo de los últimos años, impactaron en un aumento significativo de la cantidad de hogares en los que las mujeres desempeñan el rol de sostén económico, asumiendo la jefatura del hogar.

Este fenómeno se explica por diversos motivos: Porque son el único integrante familiar que percibe un ingreso o porque su ingreso es el principal en el hogar o es un componente

imprescindible del presupuesto familiar, o porque el monto de sus ingresos está en pie de igualdad con el de su cónyuge.

De cualquier manera, dice Geldstein (2003: 19), cuando aparecen mujeres que desempeñan la jefatura del hogar, con mayor frecuencia, es porque en ese hogar no hay un varón adulto presente o, más específicamente, ese hogar no está organizado en torno a una estructura de pareja conyugal. Además, la inseguridad económica en estos hogares es moneda corriente, pues la autora lo atribuye a 3 factores causales: “la baja capacidad de generación de ingresos de la madre”, “la falta de asistencia económica por parte del padre que no reside en el hogar” y “los magros beneficios provistos por el estado” (McLanahan y Booth, 1988 citado en Geldstein, 1997: 7).

Ahora bien, se define a la jefatura femenina del hogar como aquellos hogares en los que la mujer no cuenta con un compañero estable o, si lo tiene, recae sobre ella la responsabilidad del sustento económico diario del hogar y las decisiones del grupo familiar, combinando esta situación con la responsabilidad que tienen en las actividades de reproducción cotidiana de las familias dentro de la unidad doméstica que lideran (Gutiérrez y Testa, 2009).

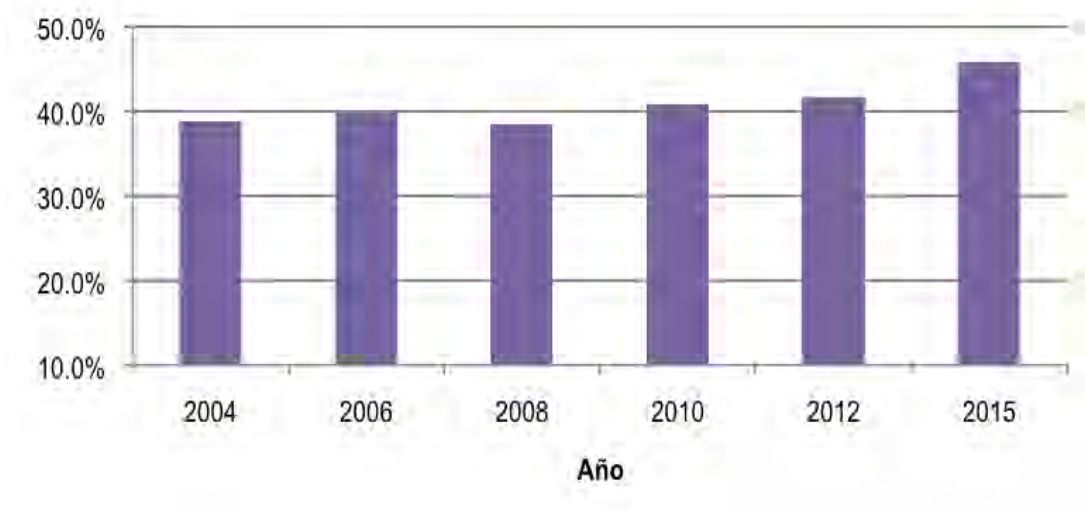
Según el Censo 2010, los hogares donde el jefe registrado es un varón continúan siendo mayoría. Estos hogares representan el 57,3 % de los hogares porteños, frente a 42,7 % liderados por mujeres (491.533 hogares de 1.150.732 que tiene la Ciudad).

La jefatura de hogar es un hecho creciente entre las mujeres en las últimas décadas, pues en el Censo anterior (2001), el 62,3 % de todos los hogares particulares de la Ciudad de Buenos Aires tenían un jefe varón, y el restante 37,7 % era dirigido por mujeres (386.251 de 1.024.540 hogares total que tenía la población); es decir que el aumento de hogares con jefaturas femenina es significativo en la última década, representando un incremento del 5 %, puesto que en los últimos 10 años hubo 105.282 hogares nuevos con jefaturas de mujeres, 10.528 hogares por año.

Entre todos los hogares con jefatura femenina de la Ciudad, según su distribución territorial, se puede observar que las comunas 2 (con el 49 %), 3 (con el 46,4 %) y 5 (con el 45,25 %) son las que cuentan con mayor cantidad de

26. <http://www.infobae.com/economia/2017/05/25/se-amplio-la-brecha-salarial-entre-hombres-y-mujeres-en-la-ciudad>

Gráfico 12. Porcentaje de jefas mujeres sobre el total de jefes de hogar. CABA. Años 2004-2015.  
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) EAH.



hogares comandados por mujeres mientras que las comunas 9 (con el 38 %), 11 (con el 38,8 %) y 12 (con el 39,1 %) son las que presentan menores cantidades de hogares con jefaturas femeninas. Analizando esta situación territorialmente las comunas en las que se concentran los indicadores de mayor vulnerabilidad, las comunas 8, 4 y 1, las jefaturas de hogar femeninas estarían entre los valores medios de la distribución, con valores del 40,9 %, 42,4 % y 44,3 %.

Del total de los hogares con jefatura femenina en la CABA (491.533 hogares), el 86,03 % de ellas son argentinas, mientras que las restantes, el 13,93 % nacieron en otros países. Respecto a sus niveles de instrucción, casi todas saben leer (solo 1.658 jefas no saben hacerlo), y el 31,78 % de ellas finalizó los estudios primarios, el 29,37 % concluyó la secundaria y el 19,63 % la universidad.

Ahora bien, remitiendo este análisis a algunas comunas del sur y norte de la Ciudad, lo que vemos es que entre las jefas de hogar de la comuna 4, el 34 % terminó el primario, el 37 % el secundario y solo 15 % finalizó algún estudio universitario. En la comuna 8, casi la mitad de las mujeres jefas (46,33 %) solo finalizaron el nivel primario, mientras que 39,65 % el secundario y sólo el 6,95 % la universidad. Como contracara de este escenario, por ejemplo, en la comuna 14 (zona norte), sólo el 8,44 % finalizó la primaria, el 23,06 % el secundario y el 53,17 % tienen estudios universitarios y de postgrado.

Esta caracterización da cuenta de cierta localización de los niveles de educación de las jefas de hogar de la ciudad, pues evidentemente existen mejores condiciones estructurales para el estudio en las comunas del norte que en las del sur de la Ciudad.

Al analizar el grupo de mujeres que son jefas de hogar, según sus edades, vemos que las mujeres adultas en edad de crianza y educación de hijos (de 30 a 59 años) son los subgrupos más significativos (totalizan el 47 %); y también con una representación del 40 % las mujeres mayores de 60 años. Para Geldstein (2003), estos valores hay que entenderlos a partir de los motivos por los cuales las mujeres tienen la jefatura del hogar. Tradicionalmente el motivo por el cual una mujer asume este rol es la viudez, y de hecho, este tipo de hogares unipersonales es mayoritario entre los de jefatura femenina en la Ciudad de Buenos Aires, ya que representan el 24,6 % de los hogares liderados por mujeres.

Sin embargo, retomando a Geldstein (2003) la razón de las nuevas tendencias –debido al aumento de las separaciones y divorcios se confirman uniones maritales más inestables–, no han sido estos los hogares que más han crecido últimamente; los que sí lo han hecho son los hogares monoparentales con una jefa mujer a cargo, no como consecuencia de la viudez, sino de las rupturas voluntarias de uniones maritales (generalmente con hijos), lo que se refleja en el incremento de las jefas maduras y jóvenes.

SEXO	TOTAL	RÉGIMEN DE TENENCIA DE LA VIVIENDA			
		PROPIETARIO DE LA VIVIENDA Y EL TERRENO	INQUILINO O ARRENDATARIO	OCUPANTE EN RELACIÓN DE DEPENDENCIA/POR TRABAJO	IRREGULAR *
Total	100,0	50,6	35,2	2,4	11,8
Mujer	100,0	51,6	33,1	1,1**	14,3
Varón	100,0	49,8	37,0	3,5	9,8

\* Incluye propietario de la vivienda solamente, ocupante por préstamo, cesión o permiso gratuito, ocupante de hecho de la vivienda y otra situación.

\*\* Valor de la celda con carácter indicativo (en estos grupos los coeficientes de variación aproximadamente superar el 20%).

Para el ingreso y permanencia de las madres jóvenes en el mercado laboral es importante que las políticas públicas tengan en cuenta las tareas de maternaje en los primeros meses de vida del hijo/a de la mujer trabajadora. Las ciudades deben promover entonces el igual acceso de las mujeres al trabajo mediante la creación de guarderías y otras medidas, que faciliten su trayectoria laboral.

En mayo de 2014, se reglamenta, el Artículo 179 de la Ley 20.744 (t.o. en 1976) –Ley de Contrato de Trabajo– y sus modificatorias, que regula los “descansos diarios por lactancia”<sup>27</sup> y establece que en los establecimientos donde preste servicios el número mínimo de trabajadoras que determine la reglamentación, el empleador deberá habilitar salas maternas y guarderías para niños hasta la edad y en las condiciones que oportunamente se establezcan.

La obligación establecida en el párrafo precedente podrá sustituirse mediante el pago mensual de una prestación en dinero de carácter no remunerativo, por cada hijo, cuyo monto no será menor al equivalente a dos asignaciones por escolaridad que otorga el sistema de seguridad social.

Otra herramienta la constituye el subsidio al empleo de la mujer que busca incentivar la participación laboral femenina de los sectores más vulnerables de la Ciudad.

A pesar de que existen normas nacionales, ratificaciones de convenciones, declaraciones internacionales y los convenios fundamentales de la OIT, por ejemplo el Convenio N° 100 sobre Igualdad de Remuneración, que establece la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor y el N° 111 sobre Discriminación en el empleo y

la ocupación, en el que se promueve la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en el plano laboral y engloba la discriminación basada en motivos distintos del sexo, las mujeres no tienen cumplimentados todos los derechos en el ámbito laboral.

TRABAJO REPRODUCTIVO-DOMÉSTICO

Las discriminaciones que sufren las mujeres en el ámbito laboral, reproducen las inequidades que se ponen de manifiesto en el ámbito económico y social, donde se manifiestan sus desigualdades respecto de la situación de los varones. El distinto uso del tiempo y del espacio por parte de las mujeres y de los varones está relacionado con el modelo patriarcal en el que se basa nuestra sociedad, con el reparto de funciones entre mujeres y varones, no por su capacidad ni por sus conocimientos, sino por ser mujeres y varones.

Debido a esta situación de inequidad, las mujeres enfrentan dos grandes problemas al tratar de acceder al mercado laboral: Por una parte la *división sexual del trabajo*, en relación a los roles que se les asignan por la condición de mujeres. Por otra, *el acceso desigual a los recursos y al poder*. Por la *división sexual del trabajo*, se les asigna a las mujeres el *trabajo reproductivo*, el que se desarrolla en el espacio doméstico.

El trabajo reproductivo es el trabajo de procrear y cuidar. La procreación y el cuidado son sinónimos de trabajo no remunerado, de “trabajo invisible”. El trabajo de la casa, el doméstico que es perecedero, consiste en una acción continua, nunca termina: limpiar, cocinar,

Cuadro 6. Distribución porcentual de los hogares por régimen de tenencia de la vivienda según sexo del jefe de hogares. CABA. Año 2015. Nota: excluye los hogares para los que no hay información para determinar “régimen de tenencia”. La suma de las cifras parciales difiere del total por procedimientos de redondeo. Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA). EAH 2015.

27. Artículo 179: “Descansos diarios por lactancia. Toda trabajadora madre de lactante podrá disponer de dos (2) descansos de media hora para amamantar a su hijo, en el transcurso de la jornada de trabajo, y por un período no superior a un (1) año posterior a la fecha del nacimiento, salvo que por razones médicas sea necesario que la madre amamante a su hijo por lapso más prolongado



ordenar y el cuidado de los niñas/os, de las/os enfermas/os, con todo lo que ello conlleva. Este trabajo finaliza y se reinicia, constantemente se reproduce. Toda esta actividad consume “tiempo”, mucho tiempo de las mujeres que “no se paga”.

Cuando la mujer entra en el mercado laboral tiene su trabajo “productivo”, que se paga, y es necesario para subsistir. Pero las mujeres continúan con su trabajo reproductivo, que sumado al productivo generan la doble jornada laboral: una jornada se paga la otra no, no obstante ambas deben cumplirse. A la que suele sumarse una triple jornada laboral cuando desarrollan tareas comunitarias.

Las diferencias entre mujeres y varones respecto de las tareas que desempeñan para el mercado laboral y las de tipo doméstico, determinan algunas de las desigualdades de género más importantes. Es precisamente el mayor tiempo que dedican las mujeres al trabajo doméstico lo que restringe su inserción laboral y su participación en otros ámbitos, como el de la política, situándolas en condiciones de desventaja con respecto a los varones y limitando su autonomía económica.

La maternidad y la paternidad naturalizan la reproducción como un asunto familiar y privado delegando en el seno de cada familia, la responsabilidad a la mujer, quien asume privadamente sus costes (Güida, 2007: 24). Esta asignación de responsabilidades es garantizada en la medida en que el trabajo doméstico se apoya sobre las bases del amor maternal, como condición natural de la mujer. Las ideas del instinto y el amor maternal se convierten en guía para el ejercicio de la maternidad.

“El trabajo doméstico conforma un segmento importante y creciente de la fuerza laboral; proporciona millones de empleos en todo el mundo, especialmente a las mujeres. La falta de servicios de cuidado accesibles, sumada a la necesidad que tienen de trabajar tanto hombres como mujeres, ha impulsado la demanda de trabajadores domésticos”.

“Sin embargo, al estimarse que esta actividad es una extensión de las obligaciones domésticas y de las responsabilidades familiares tradicionales no remuneradas de la mujer, se le otorga poco valor, por lo tanto, bajo salario”.

“En muchos países, el trabajo doméstico no está contemplado en la legislación laboral,

porque explícitamente se lo excluye o porque el cumplimiento de la ley en la esfera privada del hogar es muy difícil de vigilar”.

“Dado el bajo nivel educativo de estos trabajadores/as y la ausencia de alternativas en el mercado laboral, carecen de movilidad social y son vulnerables a la discriminación. Los trabajadores domésticos sufren la discriminación en razón del sexo, a veces combinada con la discriminación en razón de la edad, la religión, la etnicidad y la condición de inmigrantes”<sup>28</sup>.

“El trabajo doméstico y sus leyes vigentes son un caso paradigmático que muestra las relaciones de vasos comunicantes que existen entre las discriminaciones (sean estas de facto o normativas), que se mueven en el campo del reconocimiento y lo cultural, y las desigualdades, que se vinculan más bien con las políticas de redistribución de ingresos”.

“Aunque se carezca aún de información empírica que nos permita afirmar con mayor seguridad los vínculos entre la pobreza y las precarias condiciones de trabajo de las mujeres en el servicio doméstico remunerado, pareciera ser evidente que la persistencia de legislaciones que consagran un generalizado menoscabo de derechos esenciales, precisamente en el empleo más importante para las mujeres pobres y jóvenes, tiene directas repercusiones inmediatas y a largo plazo en la posibilidad de acceso de las mismas a otros bienes jurídicos fundamentales y en la propia realización de sus proyectos de vida”. (Pereira, Valiente; 2006).

### **Labores domésticas no remuneradas (Ausencia de medición de aporte al PBI del país)**

Encuesta sobre Trabajo no Remunerado y uso del tiempo. INDEC. Año 2013

- MUJERES 76 %
- VARONES 24 %

“La relación entre trabajo doméstico/trabajo asalariado es un campo de análisis también de las diferencias sociales y de clase, entre las mujeres. Existe una desigualdad histórica entre las mujeres en la forma de enfrentar esa relación”. (Ávila, 2007).

Este concepto se construye al traspasar la capacidad biológica de engendrar, al plano

28. Véase el siguiente enlace web: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms\\_098889.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_098889.pdf).

social como natural capacidad amorosa. El mito de la mujer-madre aparece como organizador de sentido de las significaciones colectivas referidas a la maternidad. Esta es pensada, sentida y ejercida como una realidad objetiva, universal y natural que la torna incuestionable en su modo de ser y de entenderla (Altamirano; Armanini; González, 2004: 3).

De esta forma, se justifican las tareas que las mujeres deben llevar adelante por y para los otros, sean hijos, marido, abuelos, etcétera. Las mujeres, relegadas al ámbito de la reproducción, se ven obligadas a asumir las tareas domésticas y la crianza de los hijos como funciones propias, inescindibles de su condición femenina. En este sentido, se encuentran negativamente afectadas por la división sexual del trabajo. Podemos afirmar que la incorporación de las mujeres al mundo del trabajo no ha producido cambios tendientes a democratizar las relaciones entre varones y mujeres.

Sintetizando la división sexual del trabajo, esto es, la asignación de tareas específicas y particulares a hombres y mujeres, se encuentra en la raíz de las inequidades de género que se manifiestan en el mundo del trabajo, productivo y reproductivo, remunerado y no remunerado. El trabajo persiste como un elemento esencial del funcionamiento de la economía y se ve afectado y determinado por las características asumidas por el nuevo orden económico internacional.

## ECONOMÍA DEL CUIDADO

La Economía del Cuidado es un concepto relativamente reciente que refiere al espacio donde la fuerza de trabajo es reproducida y mantenida, incluyendo todas aquellas actividades que involucran la atención de los miembros del hogar, la crianza de los niños, las tareas de cocina y limpieza, el mantenimiento general del hogar y el cuidado de los enfermos o discapacitados.

“La economía del cuidado ha eclosionado en los últimos años. Este campo estudia la producción de bienes, servicios y actividades realizadas en los hogares indispensables para la reproducción biológica y el bienestar de las personas y las familias. Incluye también la provisión de cuidados que se realiza en la esfera pública mercantil (...). Se interesa por el valor

económico del cuidado y por la relación entre el sistema económico y la organización del cuidado” (Irma Arriagada en CEPAL, 2008).

La noción de cuidado refiere a las actividades indispensables para satisfacer las necesidades básicas de la existencia y la reproducción de las personas, brindándoles los elementos físicos y simbólicos que les permiten vivir en sociedad. Incluye el autocuidado, el cuidado directo de otras personas, la provisión de las precondiciones en que se realiza el cuidado (como la atención del hogar o la preparación de alimentos) y la gestión del cuidado provisto por otras personas o instituciones, coordinando horarios y gestionando traslados.

Se han identificado cuatro tipos de trabajo no remunerado: de subsistencia, trabajo doméstico, trabajo de cuidados familiares y trabajo voluntario o de servicio a la comunidad (Villamizar en CEPAL, 2011), los cuales han sido la base para las encuestas de uso del tiempo que han permitido avanzar en la visibilización de las labores comprendidas en cada uno de estos.

Desde los desarrollos conceptuales en género, se considera que “el trabajo doméstico no es simplemente la combinación de tareas necesarias para la reproducción cotidiana del núcleo familiar y para satisfacer las necesidades físicas y psicológicas de sus miembros, la verdadera misión del trabajo doméstico es reconstruir una relación entre producción y reproducción que tenga sentido para las personas” (Borderías et al., 1992, p.455).

Estas autoras consideran que los entornos familiares frente al trabajo productivo y reproductivo funcionan en doble vía: hacia fuera generan la reproducción de las personas para la producción de las mercancías; y hacia dentro la producción de las personas es el fin y las mercancías se vuelven el medio, y se esperaría que las familias ofrezcan un entorno físico y emocional en el cual los individuos se consideren el centro de la atención.

La conceptualización del cuidado no estuvo en el horizonte de preocupaciones de los teóricos clásicos de las ciencias sociales. Entre las décadas de 1970 y 1980, existió en la sociedad un debate acerca del trabajo realizado por las amas de casa en sus hogares. La IV Conferencia Mundial realizada en Beijing, consagra el *mainstreaming* de género como la estrategia

adecuada para promover la equidad en la elaboración y ejecución de las políticas públicas. Así, "...promocionar una política activa y visible del *mainstreaming* de género, en todas las políticas y programas, para que, antes de que se tomen las decisiones, se realice un análisis de los efectos producidos en mujeres y varones, respectivamente".

La preocupación por visibilizar y valorar el trabajo doméstico aparece explicitada en el Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001: en donde se propone "Formular y aplicar políticas de Estado que favorezcan la responsabilidad compartida equitativamente entre mujeres y hombres en el ámbito familiar, superando los estereotipos de género, y reconociendo la importancia del cuidado y del trabajo doméstico para la reproducción económica y el bienestar de la sociedad como una de las formas de superar la división sexual del trabajo".

Por otra parte, la Organización Panamericana de la Salud-OPS, de 2005, pidió a los países miembros, para que, en las cuentas nacionales de salud, incluyeran indicadores del valor del tiempo no remunerado y relacionaran estos indicadores, con el gasto total del sistema de atención sanitaria.

Asimismo un hito importante fue el Consenso de Quito en 2007, donde se reconoció el valor social y económico del trabajo doméstico no remunerado de las mujeres, del trabajo de cuidado como un asunto público que compete a los Estados, gobiernos locales, organizaciones, empresas y familias. También "se reconoció la necesidad de promover la responsabilidad compartida de mujeres y varones" en el ámbito familiar.

El Consenso de Quito y todos los países integrantes de la región se comprometieron a adoptar "medidas en todas las esferas de la vida democrática institucional y en particular, en los ámbitos económico y social, incluidas las medidas legislativas y reformas institucionales, para garantizar el reconocimiento del trabajo no remunerado y su aporte al bienestar de las familias y al desarrollo económico de los países y para promover su inclusión en las cuentas nacionales" y como consecuencia de ello, "desarrollar instrumentos de medición periódica del trabajo no remunerado que realizan las mujeres y varones, especialmente

encuestas de uso del tiempo para hacerlo visible y reconocer su valor, incorporar sus resultados al sistema de cuentas nacionales y diseñar políticas económicas".

Desde entonces, se puede trazar una línea histórica de desarrollo y cambio en la conceptualización del tema desde la visibilización del trabajo doméstico, el debate sobre qué se produce en el hogar y la conceptualización de esas tareas en el estudio de la relación entre los procesos sociales de producción y reproducción, hasta el análisis de los regímenes de bienestar utilizando la noción de cuidado.

Es decir que en los últimos 30 años, se está instalando en la agenda pública la necesidad de que esta economía oculta salga del ámbito privado, como una obligación particular y sea asumida por el Estado como actor fundamental para garantizar el derecho al cuidado.

Existen consensos de que el papel asignado a las mujeres en el ámbito familiar es uno de los principales obstáculos para alcanzar el acceso a los beneficios del desarrollo, los cuales se presentan en la insuficiencia de los servicios para atender las necesidades familiares básicas, la falta de reconocimiento de la maternidad como responsabilidad social, así como prácticas relacionadas –en el ámbito de la vida cotidiana– con la concepción predominantemente patriarcal de la familia.

En los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Agenda 2030, la CEPAL acuerda con los Estados miembros "reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerado mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país" (Meta 4 / Objetivo 5: Igualdad de Género. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas, instando a diseñar políticas públicas a tal efecto).

El trabajo del cuidado también ha sido considerado como un trabajo no remunerado de las mujeres. Aunque en algunas ocasiones, se pague por realizarlo, mantiene la connotación de no ser valorado socialmente. De acuerdo con la autora, Rosario Aguirre de la CEPAL, este tipo de trabajo comprende tanto el cuidado material como inmaterial, o sea el vínculo afectivo en el cual intervienen aspectos relacionados con las emociones, los sentimientos

y el afecto. El hecho de que estas actividades involucren vínculos y sentimientos, no implica que se puedan considerar como acciones que no requieren un esfuerzo físico y emocional, no son “naturales o sin esfuerzo porque en el cuidado ponemos sentimientos, acciones, conocimiento y tiempo” (Hochschild en CEPAL, 2008, p.24).

De acuerdo con estos autores el cuidado se puede clasificar en dos tipos: el que se brinda a niños, niñas y adolescentes; y el otro tipo de cuidado es el que se brinda para atender enfermedades crónicas o agudas.

Una primera aproximación a la organización del trabajo de cuidado puede brindarla, entonces, la propia estructura de los hogares; es decir, la manera en que las personas deciden agruparse para vivir. La información disponible para América Latina indica que los hogares nucleares siguen siendo la estructura predominante, aunque dos cambios paulatinos ameritan ser considerados: un aumento ligero de los hogares unipersonales y una expansión de las familias dirigidas por mujeres (Ariza y De Oliveira, 2003).

La disminución de la fecundidad y del tamaño de los hogares y la mayor esperanza de vida al nacer, han acortado el tiempo total que las mujeres dedican a la esfera de la reproducción sociobiológica (embarazo, parto, crianza y socialización de los hijos), pero el envejecimiento de la población ha multiplicado, por otro lado, los deberes familiares relacionados con la atención y con el cuidado a las personas mayores (Ariza y De Oliveira, 2003: 24).

Sin dudas, las transformaciones que paulatinamente están ocurriendo en la estructura y dinámica de los hogares (menor número de hijos, mayor inserción femenina en el mercado de empleo) han tenido algún impacto en la distribución de las responsabilidades domésticas al interior de los hogares.

Es decir, junto con la democratización de las relaciones familiares se plantea la acción del Estado para brindar servicios de cuidado, enfatizando el derecho de las personas a ser cuidadas y no a la obligación de las mujeres a hacerlo. Los diferentes organismos internacionales comenzaron de esta manera a considerar al Estado como actor fundamental para

garantizar el derecho al cuidado. Algunos países de la región han legislado recientemente en pos de promover la igualdad salarial y otorgar permisos parentales y, en muchos de estos países, se debate actualmente la ampliación de las licencias maternales y sobre todo las paternales (Pautassi, 2010, y Pautassi y Rico, 2011).

Por su parte, el Convenio 156 de la OIT, ratificado por la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, la República Bolivariana de Venezuela, y Uruguay, establece en su Artículo 3 lo siguiente: “Con miras a crear la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras, cada miembro deberá incluir entre los objetivos de su política nacional el de permitir que las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo ejerzan su derecho a hacerlo sin ser objeto de discriminación y en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales”.

Este debate puso en cuestión lo que estaba naturalizado como supuestas obligaciones propias de las mujeres. Fueron discusiones fecundas llevadas adelante por los movimientos feministas, sumadas a análisis marxistas; así se acuñaron conceptos clave como “trabajo invisible” o “doble jornada laboral”. Y se puede mencionar hasta una “triple jornada laboral”, cuando las mujeres desarrollan trabajos comunitarios.

Sin lugar a dudas, el Estado debe encarar una seria política de sensibilización y transformación cultural, para hacer efectivo el reparto equitativo de las responsabilidades de cuidado al interior de los hogares.

Como ya se mencionara, en materia laboral subsiste en la Ciudad de Buenos Aires una importante desigualdad entre el varón y la mujer. La ciudad debe contar con políticas públicas que contribuyan a la reducción de la brecha salarial entre varones y mujeres, como así también aumentar la participación de la mujer en niveles decisorios, tanto en instituciones públicas como privadas.

Para ello se propone aumentar el conocimiento de la brecha salarial de género entre mujeres y varones, sensibilizar sobre este fenómeno en el mundo empresarial y sindical y difundir información sobre la discriminación



29. Las metodologías utilizadas hasta el momento por los países para levantar encuestas de uso del tiempo son heterogéneas, tanto en los propósitos que persiguen como en el procedimiento de recolección y en las clasificaciones que emplean. También tienen diferencias en términos de los tamaños muestrales, la cobertura geográfica y las posibilidades de realizar desagregaciones (CEPAL/INEGI/INMUJERES/ ONU-Mujeres, 2016).

salarial contra las mujeres en medios masivos de comunicación. Adicionalmente a esto, el gobierno debería brindar asesoramiento especializado a las mujeres víctimas de discriminación salarial y divulgación de sus derechos.

Es necesario también reforzar y ampliar la oferta de instituciones educativas de jornada completa y establecer subsidios al empleo de la mujer para incentivar la participación laboral femenina, especialmente de los sectores más vulnerables de la Ciudad. Entre estos servicios esenciales, cabe destacar la inversión en servicios de guarderías, jardines maternos, centros de cuidado de personas mayores y enfermas. Esta inversión debería –además– contemplar las necesidades de los diferentes hogares garantizando el acceso de los sectores más vulnerables, entre los que se encuentran los hogares a cargo de mujeres.

En consecuencia, si los varones están dispuestos a ceder parte de ese poder y asumir que el trabajo en torno a lo doméstico, al cuidado y a la afectividad es un capital potencial para el desarrollo humano, el resultado es que hay un beneficio paritario para el conjunto de las identidades de género.

Pese a su indudable relevancia, la categoría “cuidado” permanece en un lugar marginal en los debates académicos y sobretodo políticos: no se incluye en los análisis económicos de la “economía real”, y está ausente o entra de manera tangencial en las investigaciones y en las políticas sociales y laborales, a pesar de los avances legislativos en países de la región como Uruguay. Sin embargo, todo régimen de bienestar está asociado, por definición, a un régimen combinado de trabajo/cuidado.

Esto ocurría cuando se hablaba de un “salario familiar” que proporcionaba un apoyo indirecto a la división sexual del trabajo (pago/impago; de mercado/doméstico) y que presuponía al varón como trabajador de tiempo completo y proveedor de ingresos y derechos al bienestar para las familias, y a las mujeres como amas de casa y responsables casi exclusivas del cuidado de los miembros de sus familias.

Un informe que realizó la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en diciembre 2016, se destaca que un elemento central para analizar las brechas de género en el bienestar refiere al uso del tiempo y a la distribución del trabajo no remunerado dentro de los hogares. Esto se torna aún más importante para las mujeres que tienen entre 20 y 59 años, por tratarse de un rango etario en que se superponen la edad reproductiva y la productiva, lo que genera tensiones en un contexto adverso.

En la actualidad, 19 países de la región han hecho algún intento de medir el uso del tiempo. Si bien las encuestas de uso del tiempo disponibles no son comparables, ya que cada país ha puesto distintos énfasis y establecido objetivos diferentes en sus relevamientos, es posible afirmar que, en todos los casos, las tendencias son similares, y las brechas de género son congruentes<sup>29</sup>. Las mujeres dedican más del triple de tiempo al trabajo no remunerado que los hombres y también dedican más tiempo al trabajo total (remunerado y no remunerado).

Al analizar dos recursos cruciales para superar la pobreza monetaria, como los ingresos y el tiempo, se observa que, si bien las mujeres están fuertemente afectadas por la carencia de ingresos, el tiempo está distribuido aún más desigualmente. De este modo, es posible afirmar que las asimetrías entre hombres y mujeres tienen un componente monetario, pero además tienen como componente la dedicación a

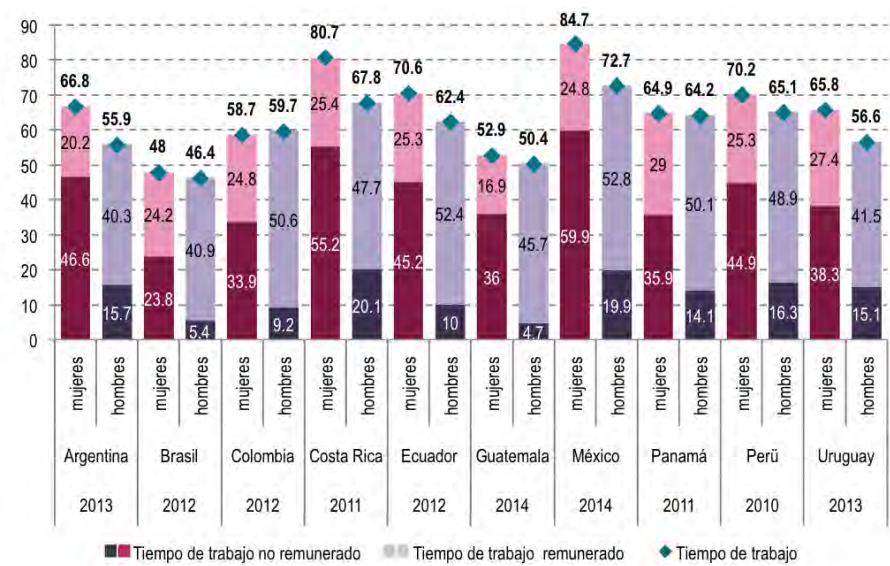


Gráfico 13. América Latina (10 países): tiempo destinado al trabajo total, remunerado y no remunerado de la población de 20 a 59 años, por sexo, alrededor de 2014\* (en horas semanales). Nota: Datos a nivel nacional, excepto en el caso de Costa Rica, en que corresponden a la Gran Área Metropolitana. Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



Gráfico 14. América Latina (7 países): tiempo de trabajo no remunerado de la población de 20 a 59 años con y sin ingresos, por sexo, alrededor de 2013 (en horas semanales). Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

distintos tipos de trabajo, que acentúa la brecha de género en los hogares.

Según los datos de la CEPAL, en el grupo de mujeres sin ingresos propios, el tiempo de trabajo no remunerado es mayor respecto del de las mujeres que sí tienen ingresos propios. Estas, sin embargo, deben destinar una parte significativa de esos ingresos propios a pagar a otras mujeres para realizar el trabajo de cuidado y reproducción doméstica.

Actualmente, para trabajar remuneradamente fuera del hogar, una mujer deja a otra mujer trabajando en el hogar de manera remunerada o no, ya que no se observa una alta participación de los hombres en el trabajo no remunerado. Con ello se reproducen las brechas de género y se rigidizan las barreras de acceso de las mujeres en su conjunto a la actividad y autonomía económica.

Algo a tener en cuenta es que no todo el trabajo no remunerado es trabajo de cuidado; tampoco es cierto que todo trabajo de cuidado carezca de remuneración, ya que en diversos sectores económicos se “produce” cuidado, como en la salud o en la educación. Es justamente esta característica la que se plantea como paradoja: es la tarea en sí misma la que la define como “cuidado”, y puede realizarse como actividad económica visible y reconocida o como actividad no económica, definida como tarea basada en el “amor”; puede realizarse en el hogar o en otros espacios. El

trabajo de cuidado se define “poniendo el foco en el proceso de trabajo más que en el lugar de la producción (hogares versus mercado)” (Folbre, 2006a).

Relacionados con los ya mencionados cambios en las familias y vinculándolo con la temática del cuidado podríamos mencionar dos aspectos: el crecimiento de la proporción de hogares unipersonales y las tasas de separación y divorcio. En 2006 el 15 % de los hogares urbanos argentinos eran unipersonales.

Para la lógica del cuidado, lo que esto implica es que el cuidado que necesitan estas personas (entre ellas, una buena proporción es de mujeres adultas mayores, normalmente viudas), sea cotidiano o en coyunturas críticas de enfermedad, debe ser proporcionado por personas no convivientes –parientes cercanos o por personal de servicio doméstico contratado de manera permanente o eventual. Los hogares unipersonales son más frecuentes entre personas de niveles de ingresos más altos, que pueden contar con la contratación de servicio doméstico.

El aumento en las tasas de separación y divorcio, cuya consecuencia es la formación de hogares uniparentales y “ensamblados”. Las responsabilidades parentales y filiales, en estos casos, implican la realización de tareas de cuidado y la asunción de responsabilidades hacia miembros de la familia que no conviven en forma cotidiana.

Cuando se trata de niños/as, lo más común es que convivan con su madre. Crecientemente, hay padres que participan activamente en actividades de cuidado, aunque muy poco en las actividades domésticas que caracterizaremos como de cuidado “indirecto”. Este patrón de responsabilidades transhogareñas puede ocurrir aun en las situaciones en que censos y encuestas registran “hogares nucleares completos”, ya que puede muy bien tratarse de hogares “ensamblados”, donde sus miembros adultos tienen responsabilidades hacia hijos/as no convivientes.

La incorporación masiva al mercado de trabajo de mujeres con responsabilidades de cuidado (en particular, mujeres con hijos/as o a cargo de adultos dependientes) implica un desafío en términos de la organización de dicho cuidado. La tensión entre la responsabilidad doméstica y la laboral ha sido y sigue siendo tema de preocupación y de formulación de políticas.

A pesar de todos los avances ideológicos en términos de reconocimiento de los derechos de las mujeres, es interesante destacar que el tema sigue siendo formulado con una especificidad de género asombrosa: las políticas de “conciliación” son para mujeres, ya que siguen siendo ellas las responsables de la organización doméstica (Faur, 2006). Solo marginalmente se plantean estos temas para varones.

## CONCILIACIÓN DE LA VIDA FAMILIAR Y LABORAL

La familia mantiene funciones fundamentales para el funcionamiento de la sociedad. En particular, ésta desempeña roles claves en la protección de sus miembros y la producción del bienestar. La familia se constituye como un pilar clave del régimen de bienestar latinoamericano y no deja de serlo a pesar de sus transformaciones. La clave es entender su nuevo rol, sus nuevas formas y las interacciones novedosas que establece con el mercado y con el Estado (Sunkel, 2006).

Por tanto, la nueva configuración de los hogares y las familias en la región señala la necesidad de elaborar nuevas políticas dirigidas tanto a varones como a mujeres, y a las instituciones sociales que deben apoyar a las familias en la cobertura de sus necesidades (Sunkel, 2006).

Estas políticas deben tener en cuenta una doble perspectiva: la conciliación de la familia y el trabajo, y el apoyo necesario para el cuidado de los hijos y de los adultos mayores.

Las mujeres trabajan menos horas en el mercado laboral, y a menudo lo hacen a tiempo parcial, para poder conciliar sus responsabilidades familiares con el desempeño de un trabajo remunerado; ocupan más tiempo que los hombres en las tareas domésticas y el cuidado de personas, mientras que son pocos los hombres que se acogen a una baja parental o trabajan a tiempo parcial. Aunque los hombres pasan más horas que las mujeres en el lugar de trabajo, si se suman las horas de trabajo remuneradas y no remuneradas que realiza una mujer, el resultado es una jornada laboral considerablemente más larga que la de los hombres.

Por lo tanto, mediante las políticas, deben facilitarse y no limitarse las opciones individuales por medio del otorgamiento de los recursos necesarios para el bienestar de todos sus miembros (Esping-Andersen, 2003).

Frente a estas dinámicas, el Estado debe responder a preguntas claves respecto de cómo distribuye funciones y recursos públicos: ¿Quién sostiene la carga del cuidado?, ¿Cómo las políticas ayudan a reconciliar trabajo y familia? y ¿Cómo los servicios e intervenciones del Estado enfrentan esos cambios? (CEPAL, 2009).

Cuando los regímenes de bienestar se enfrentan a estos desafíos y dilemas, existen cuatro ámbitos posibles desde donde pueden surgir respuestas y adaptaciones: soluciones de cuidado y protección desde el mercado, soluciones de cuidado y protección provistas por el Estado, redistribución de la carga del cuidado y protección al interior de las familias y soluciones colectivas no estatales (tercer sector y formas comunitarias).

En esta topografía compleja, sin embargo, las propias soluciones provistas por el Estado (políticas estatales vinculadas a la familia y la protección social), a su vez impactan las soluciones dentro de las familias, las del mercado y las acciones comunitarias. Tales políticas no son inocuas en la redistribución de las responsabilidades de cuidado y protección dentro de la familia, así como en la capacidad de las familias para proveer dicho cuidado y protección (CEPAL, 2009).

Una visión estratégica de ciudad deber asumir que la llamada “crisis de cuidado” no puede ser resuelta sin redistribuir la carga del trabajo remunerado y del trabajo no remunerado y del cuidado. Esto puede tener lugar dentro de los hogares, pero también puede hacerse e incentivarse desde acciones estatales regulatorias, fiscales y de provisión de servicios sociales (CEPAL, 2009).

Se necesitan instrumentos que orienten la acción del Estado a una redefinición virtuosa de la distribución del trabajo remunerado y no remunerado. Esto incluye acciones de prestación directa de servicios por parte del Estado, su acción prescriptiva y legalmente vinculante en materia de regulación de las esferas de mercado y familiares, y su acción orientadora o inductora mediante otras regulaciones e incentivos.

Otros instrumentos son los llamados presupuestos sensibles al género, una de las iniciativas promovida a nivel mundial por ONU Mujeres, que se origina en las organizaciones de la sociedad civil, en especial del movimiento de mujeres y en organizaciones preocupadas por la transparencia en la gestión de los recursos públicos. Surge a partir de la toma de conciencia de que los presupuestos de los Estados, las cuentas públicas, están confecciones de modo tal que no es posible analizar los recursos que se designan a los varones y los que

se designan a las mujeres, ni si éstos responden a necesidades reales.

Vinculado a los presupuestos y a la necesidad de hacer visible el trabajo invisible y que éste figure en el sistema de cuentas nacionales, otra herramienta implementada ya en países de la región es la creación de cuentas satélites. Estas cuentas constituyen un conjunto de información elaborada con el propósito de ampliar la capacidad analítica de la contabilidad nacional en determinadas áreas o aspectos de la vida económica y social, en este caso, visibilizar y valorar el trabajo no remunerado.

Utiliza conceptos complementarios o alternativos, (ampliación del alcance de las categorías económicas, clasificaciones adicionales) para introducir dimensiones adicionales de la realidad socioeconómica. Por ejemplo, considera que una actividad del hogar es productiva si se puede delegar a una tercera persona si proporciona un servicio que se puede intercambiar: alimentos, limpieza, cuidados, compras, apoyo a otros hogares. Define indicadores nuevos y adecuados a las necesidades analíticas y de toma de decisiones.

Las cuentas satélites permiten reconocer económicamente el trabajo no remunerado de los hogares (trabajo doméstico y de cuidado) y dimensionar la contribución de las mujeres y de los varones al proceso económico.

31. Obligatoriedad de guarderías y salas maternales en empresas en donde presten servicios el número mínimo de trabajadoras determinado por la reglamentación.
32. Relevar, recopilar y sistematizar información referente a la economía del cuidado y a su valor económico.
33. Permiten analizar los recursos que se destinan por género y si estos corresponden a necesidades reales.

ECONOMÍA PRODUCTIVA Y DEL CUIDADO	
FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none"><li>• Reconocimiento de la usual doble y triple jornada para las mujeres.</li><li>• Sensibilización social sobre el trabajo doméstico compartido.</li><li>• Reglamentación del Artículo 179 de la Ley de Contrato de Trabajo<sup>31</sup>.</li><li>• La normativa local contempla en muchos órdenes de la vida pública la participación de las mujeres.</li><li>• Ha evolucionado la comprensión marital en los quehaceres domésticos</li><li>• Vocación de Gobierno abierto y participativo del Ejecutivo.</li><li>• Distribución más equitativa de roles entre los padres en el cuidado de la familia.</li><li>• Incipiente implementación empresarial de acciones y políticas de conciliación de la vida laboral y familiar.</li><li>• Existe Normativa e Información estadística Ley 4892/2014<sup>32</sup>.</li><li>• Encuesta Anual de Hogares y Encuesta sobre Trabajo no remunerado y Uso del Tiempo.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Incipiente incorporación de la materia sobre la economía del cuidado a la discusión pública.</li><li>• Existe normativa regional (Uruguay y Colombia).</li><li>• Compromiso con los ODS 2030.</li><li>• Proyectos de Ley sobre modificaciones de las licencias por paternidad.</li><li>• ONU Mujeres apoya la implementación de presupuestos sensibles al género<sup>33</sup>.</li><li>• Experiencias de Presupuesto Participativo.</li><li>• Se puede contar con información estadística oficial sistematizada sobre prácticas y acciones de cuidado.</li><li>• Campañas de sensibilización a nivel internacional en relación con el cuidado (He for She).</li></ul>



DEBILIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"><li>• Ausencia de políticas de conciliación de la vida familiar y laboral.</li><li>• Baja cobertura de salas maternales y guarderías.</li><li>• Escaso interés en la Legislatura por los proyectos vinculados a los cuidados.</li><li>• Débil ejercicio ciudadano de participación en la toma de decisiones. Escasa difusión de plataformas colaborativas de participación ciudadana</li><li>• Ausencia de campañas que promuevan cambios en el reparto de las responsabilidades de cuidado.</li><li>• Discontinuidad estadística en relación con la medición del uso del tiempo dedicado al trabajo doméstico y de cuidado entre mujeres y varones.</li><li>• Escasa información acerca de la forma en que las familias enfrentan las responsabilidades de cuidado.</li><li>• Encuesta nacional indica que el cuidado doméstico, de menores y adultos mayores, recae sobre la mujer en un 76 %.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ausencia de una política activa de gestión del cuidado.</li><li>• Falta de reconocimiento de trabajo doméstico y de cuidado y de la maternidad como responsabilidad social.</li><li>• Naturalización social y cultural que las actividades de reproducción y cuidado sean asumidas por las familias y dentro de ellas por las mujeres</li><li>• Persiste la división sexual del trabajo del cuidado.</li><li>• Dificultades en la implementación de Presupuestos sensibles al género en la CABA.</li></ul>

ENCUESTAS DE USO DEL TIEMPO

En 2005, se realizó la primera encuesta de uso del tiempo en el país y se desarrolló en la Ciudad de Buenos Aires con el objetivo de cuantificar las desigualdades de género a partir de la distribución de las cargas de trabajo.

Las Encuestas de Uso del Tiempo brindan información sobre el tiempo que las mujeres y varones dedican **al trabajo para el mercado, al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado** y a otras actividades relacionadas con el estudio, el tiempo libre, la utilización de medios de comunicación, el descanso, etcétera.

La Ley CABA 1168/2003 (“Cuantificación del aporte económico efectuado por las amas de casa en la realización de tareas domésticas”) establece llevar a cabo en forma sistemática y periódica una encuesta que permita cuantificar el aporte económico desarrollado por las amas de casa. La metodología por utilizar para la concreción del relevamiento debe guiarse por las recomendaciones internacionales, con especial énfasis en las desarrolladas por el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW).

El Gobierno de la Ciudad, en función de los datos obtenidos en las encuestas y a través de los organismos competentes, realizará un estudio sistemático del trabajo de la mujer en el hogar para propiciar políticas que mejoren su cobertura social, sus condiciones de vida y la incorporación social equitativa de varones y mujeres.

En el marco de esta Ley y a partir de un acuerdo de cooperación entre la DGEyC de la CABA y el Instituto de Ciencias de la Universidad Nacional de General Sarmiento, se incluyó la Encuesta Anual de Hogares de la CABA del año 2005 por primera vez –siendo una experiencia pionera en la Argentina–, el módulo correspondiente a la Encuesta de Uso del Tiempo.

Fue una encuesta representativa de la población de la Ciudad comprendida en la franja de 15-74 años de edad y que habitaba en hogares residenciales<sup>30</sup>; población que, en esos años, alcanzaba aproximadamente 2,14 millones de personas, 55 % mujeres y 45 % varones.

Esta Ley fue derogada en 2014 y, en su lugar, se promulgó la Ley 4892, que tiene como objeto impulsar acciones sobre la contribución que la economía del cuidado, definiendo a ésta como “el trabajo no remunerado relacionado con el mantenimiento del hogar, los cuidados a otras personas del hogar y el mantenimiento de la fuerza de trabajo remunerado”.

Esta ley se fundamenta y sostiene los principios, criterios y objetivos del Artículo 38 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Ley 474/2000 de Plan de Igualdad de Igualdad Real de Oportunidades y de Trato entre Mujeres y Varones.

**Establece acciones:** Promover y difundir el conocimiento de la economía del cuidado; sensibilizar sobre el reparto equitativo de las responsabilidades de cuidado; relevar, recopilar y sistematizar información referente a la economía del cuidado y al valor económico de la misma, a través de la Encuesta Anual de Hogares

30. Excluyendo a la población que vive en villas de emergencia o en inquilinatos, hoteles, pensiones y casas tomadas.

que realiza la Dirección General de Estadística y Censos.

Allí se define al trabajo para el mercado –el trabajo que se desempeña en el marco de relaciones mercantiles, tanto en actividades independientes (trabajadores por cuenta propia, patrones) como dependientes (asalariados)– como solo una parte del trabajo productivo. La otra parte, menos visible, “es el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, que abarca el trabajo doméstico no pagado para el propio hogar, el cuidado de niños y/o adultos del propio hogar y los servicios a la comunidad y ayudas no pagas a otros hogares”.

Por otra parte, el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado es el que se realiza en la esfera de los hogares, con el objetivo de proveer servicios para los miembros de la familia y de la comunidad. Es “trabajo” porque su realización tiene un costo desde el punto de vista del tiempo y la energía; es “doméstico” porque se realiza fuera de la esfera mercantil y emerge de obligaciones sociales o contractuales, como el matrimonio u otras relaciones sociales; es de “cuidados” porque contribuye al bienestar de las personas; y es “no remunerado” porque no se recibe un pago a cambio (definición UNIFEM en Encuesta Anual de Hogares 2005, Uso del tiempo, El tiempo de trabajo total, Mujeres y varones en la Ciudad de Buenos Aires, Dirección General de Estadística y Censos, Informe de Resultados 328, septiembre de 2007).

La información provista por la Encuesta de Uso del Tiempo de la Ciudad de Buenos Aires permitió cuantificar y hacer visible la desigualdad de género en la totalidad del trabajo productivo y en los distintos tipos de trabajos, desigualdad que impacta sobre el bienestar de las mujeres –en su autonomía para elegir qué y cuánto trabajo realizar– y en el de los hogares, debido a que las cargas de cuidado asumidas mayoritariamente por ellas, condicionan o directamente impiden su inserción en actividades capaces de generar ingresos monetarios.

Este Módulo fue discontinuado y dejó de incluirse –o perdió su esencia– en la Encuesta Anual de Hogares de la CABA.

### ¿Qué pueden decir estas encuestas sobre el cuidado?

Para algunos/as, incluyendo algunas investigadoras feministas, el mero intento de medir “objetivamente” el cuidado a través de encuestas de uso del tiempo es una contradicción, ya que su lógica responde a la aparición de necesidades, y no al tiempo medido por el reloj (Bryson, 2008).

Para otros/as, el problema no es tanto la metodología lineal del diario de actividades, sino el énfasis que esta metodología pone sobre el contenido instrumental del cuidado. El cuidado queda reducido a su dimensión material reflejada en las actividades registradas y medidas. Por ejemplo, Folbre señala que “la cantidad de cuidado de niños/as mayores registrados en las encuestas (de uso del tiempo) disminuye notoriamente, no porque no necesitan cuidado, sino porque es mucho más difícil definir en qué consiste ese cuidado cuando no puede ser reducido a actividades como alimentar o bañar” (Folbre, 1995, p. 9).

Y esto es porque “el cuidado de niños/as no es solo un conjunto de actividades. Es también un estado de ánimo” (Budig y Folbre, 2004, p. 59). El énfasis en el “trabajo” de cuidado oscurecería sus dimensiones relacionales y motivacionales (Himmelweit, 1995).

- En primer lugar, los estudios de uso del tiempo permiten registrar cuáles son los tiempos dedicados a las diversas tareas de cuidado y quiénes las realizan. También dónde se realizan, si en el hogar o fuera de él; cuánto en ámbitos institucionales, públicos y privados. Los datos cuantitativos descriptivos apuntan entonces a mostrar diferencias en las formas de cuidar según tipos de hogares y clases sociales. También permiten estudiar las contribuciones de diversos miembros del hogar al cuidado. Desigualdades de clase y de género, pero también déficit y sobrecargas de tareas, pueden ser visualizados a través de la información sobre uso del tiempo.

- En segundo lugar, la constatación de que el cuidado de personas ocurre de manera simultánea con la realización de otras actividades, y que en consecuencia puede no registrarse si este cuidado se piensa como “secundario” y de poco valor social, ha llevado al rediseño de estas encuestas para permitir el registro

de actividades simultáneas. Así, con relación al cuidado de personas, la inclusión de la simultaneidad permite caracterizar el tiempo de supervisión pasivo, y los patrones de combinación de actividades “primarias” y “secundarias” relacionadas con el cuidado y también con las tareas domésticas (preparar la comida y supervisar las tareas escolares de niños/as, por ejemplo).

La sincronización de los tiempos de trabajo remunerado en parejas con hijos/as o con otras responsabilidades importantes de cuidado es un campo todavía poco explorado.

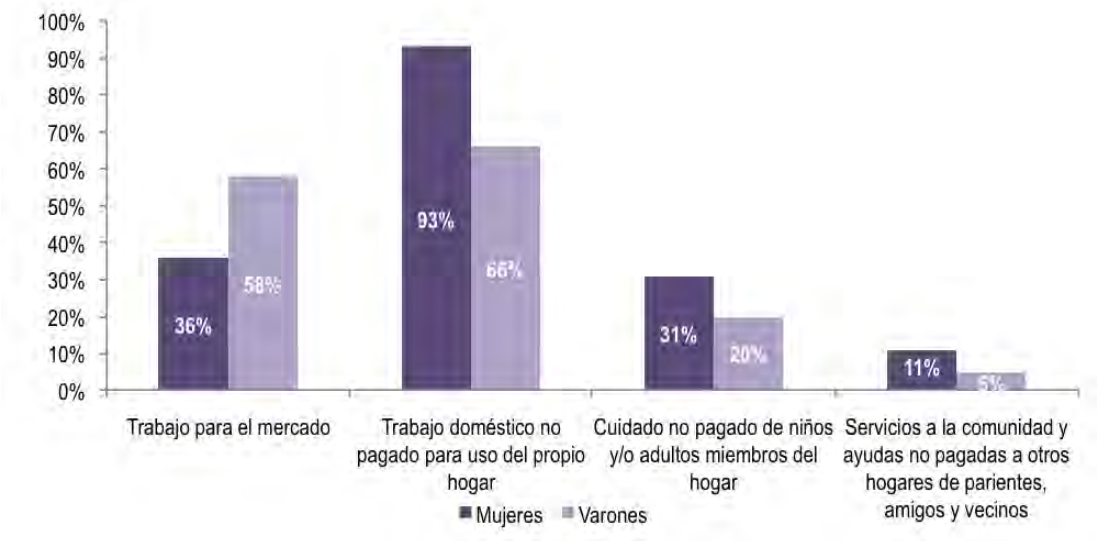
En suma, el análisis de la información sobre uso del tiempo, complementado con información sobre el acceso a servicios de cuidado fuera del hogar (incluyendo escuelas y guarderías, por ejemplo) puede brindar claves muy importantes para detectar cuellos de botella

cotidianos y responder a la pregunta sobre los modos en los que mujeres y varones concilian (o no) el trabajo de mercado y el cuidado.

Esta distribución desigual del tiempo de trabajo total es el resultado de la menor inserción de las mujeres en el mercado de trabajo (ya que para el cálculo de estos tiempos promedio, el volumen de tiempo de trabajo para el mercado se divide entre las mujeres ocupadas y las no ocupadas), de la participación diferencial de mujeres y varones en el trabajo doméstico y de cuidados no remunerados, y en los tiempos que unas y otros dedican a estas actividades cuando participan.

¿Cuántas mujeres y cuántos varones realizan los distintos tipos de trabajos? ¿Cuánto tiempo les dedican quienes participan a cada uno de ellos en promedio?

Gráfico 15. Tasa de participación en los distintos trabajos por sexo. Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) EAH 2005. Encuesta de Uso del Tiempo.



Según Estadística y Censos, el informe que realizó, muestra la proporción de la población total, de las mujeres y de los varones que dedican por lo menos algo de tiempo a cada uno de los grandes grupos de actividades (es decir, las tasas de participación por grupo de actividad).

El tiempo que en promedio dedican a estas actividades aquellos que participaron. Mientras que el 58 % de los varones trabaja para el mercado, solo el 36 % de las mujeres lo hace

8 horas. Pero entre aquellos que trabajan para el mercado, la diferencia de horas no es sustancial: en promedio, los varones que trabajan para el mercado utilizan 9 horas (8:59) y las mujeres que lo hacen 7 horas y tres cuartos (7:43). Estas jornadas laborales son muy extensas, en parte debido a que en su medición se incluyen tanto los tiempos de viaje desde y hacia el trabajo 9 horas como las actividades que son trabajo para el mercado, pero no se realizan necesariamente en el lugar de trabajo.

ACTIVIDADES DE LUNES A DOMINGO	POBLACIÓN TOTAL		MUJERES		VARONES	
	TASA DE PARTICIPACIÓN	TIEMPO SIMPLE POR PARTICIPANTE**	TASA DE PARTICIPACIÓN	TIEMPO SIMPLE POR PARTICIPANTE**	TASA DE PARTICIPACIÓN	TIEMPO SIMPLE POR PARTICIPANTE**
Trabajo para el mercado	45,9	08:26	36,7	07:43	58,3	08:59
Trabajo doméstico no pagado para uso en el propio hogar	80,6	02:42	92,6	03:18	66,8	01:40
Trabajo de cuidados de niños y/o adultos del propio hogar	25,9	02:42	30,9	03:07	19,6	01:52
Servicios a la comunidad y ayudas no pagadas a otros hogares	8,4	02:16	10,9	02:29	5,2***	01:43
Educación	13,9	05:06	14,1	05:01	13,6***	05:11
Actividades relacionadas con el tiempo libre	90,4	03:20	91,4	03:13	89,3	03:30
Actividades relacionadas con la utilización de medios de comunicación	89,1	02:51	90	02:45	88,1	02:58
Actividades de cuidado personal	100,0	10:46	100,0	10:47	100,0	10:43

\* Tasa de participación definida como población (mujeres, varones) que realizó la actividad sobre población total (total mujeres, total varones), en porcentajes.

\*\* el tiempo simple asignado a cada actividad desarrollada en un bloque de 30 minutos resultó de dividir el tiempo total de cada bloque horario de 30 minutos por el número de actividades en ese bloque. De esta manera, la suma del tiempo total de las actividades en cada diario es estrictamente 24 horas.

\*\*\* Coeficientes de variación iguales o superiores al 20%. La diferencia entre (2) y (1) muestra el grado de simultaneidad de cada grupo de actividades

Casi todas las mujeres (93 %) participan en el trabajo doméstico no pagado para el propio hogar, mientras que lo hace el 66 % de los varones. Sin embargo, el tiempo promedio que las mujeres le dedican a esta actividad (3:18) duplica el tiempo dedicado por los varones que participan (1:40).

El cuidado de niños y/o adultos del propio hogar presenta tasas de participación más bajas que el trabajo doméstico –en principio, solo puede realizarse en hogares donde haya niños, o adultos mayores/enfermos que cuidar–, pero que resultan de todas maneras significativas: realiza esta actividad casi un tercio de las mujeres y un quinto de los varones. Quienes cuidan a otras personas lo hacen muy intensamente, sobre todo las mujeres, que dedican a esta actividad más de 3 horas diarias (3:07), un 40 % más que el tiempo que le dedican los varones que cuidan a otras personas (1:52).

Las menores tasas de participación y los tiempos por participante promedio más bajos se observan en los servicios a la comunidad y ayudas no pagas a otros hogares, trabajo en el que participa el 11 % de las mujeres y el 5 % de los varones.

La diferencia en la participación de mujeres y varones en el trabajo para el mercado (un tercio de las mujeres, casi dos tercios de los varones), más que el tiempo que dedican unas y otros, explica las diferencias por género en el volumen de trabajo remunerado realizado, ya que las jornadas laborales de mujeres y varones son igualmente extensas.

En resumen, aun cuando los varones presenten tasas de participación importantes tanto en el trabajo doméstico no pagado como en las actividades de cuidados, estas tasas representan dos tercios de las tasas de participación de las mujeres. Las mujeres participan más, y dedican más tiempo, a actividades productivas que no generan ingresos. Por ello, las diferencias por género en el volumen promedio de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado se explican tanto por la relativa menor participación de los varones como por el menor tiempo dedicado por ellos.

De allí transcurre la invisibilidad histórica de las mujeres y el hecho de que las Ciencias Sociales han teorizado “ignorando” la mitad correspondiente al colectivo femenino de

**Cuadro 7. Tasa de participación y tiempo promedio por participante dedicado a grandes grupos de actividades en un día, por sexo. Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA). EAH 2008. Encuestas de Uso del Tiempo.



la sociedad. Visto desde el prisma de las relaciones sociales de género, se visibilizó que el patriarcado es una configuración de orden sistémico y estructural.

El uso del tiempo supone un marco de las actividades que los seres humanos llevan a cabo en su vida cotidiana y que se estructura según concepciones predominantes en una determinada sociedad con relación a roles y funciones que las personas deben asumir acorde a su edad, género y posición en el hogar. Entre las reflexiones y debates del movimiento feminista resalta la forma cómo viene determinada la distribución del tiempo

No es de soslayar, tampoco, el tiempo destinado a las actividades lúdicas o de ocio. Y lo que el feminismo visibilizó es que esta distribución o posibilidad de asignación de nuestro tiempo de vida, no es igual ni equitativo en razón de la condición femenina o masculina. De manera que es posible entablar una relación entre los tiempos (la vida, los años, los meses y la cotidianidad), los recursos materiales (pagado/no pagado) y la distribución de actividades (productivas, reproductivas, colectivas, comunitarias, socioculturales, lúdicas, de ocio). (Astelarra, 2005).

En consecuencia, el hecho de que la esfera privada no estuviera jerarquizada en términos de recursos materiales y de poder, la fue convirtiendo en invisible y cuando no, devaluada. Es por esta razón que, en vista de que las Ciencias Sociales no habían asumido de velar este espacio y desentrañar su complejidad, que el movimiento feminista asumió este problema e hizo visible la importancia fundamental de la esfera privada cuando sacó a relucir y a analizar el trabajo doméstico y el cuidado tanto de dependientes (niños/as, enfermos/as, adultos/as mayores) como de no dependientes. En esta dirección, el análisis se ha realizado de dos maneras: una, demostrando el tiempo que se destina a las actividades domésticas y la otra, asignando un valor económico, que es calculado a partir de lo que costaría si fuera realizado como un empleo asalariado.

En la Argentina, a mediados de 2014, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) dio a conocer los resultados de la Primera Encuesta Nacional Sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo. Dicha encuesta tuvo como objetivo cuantificar la magnitud del trabajo no

remunerado (tareas domésticas en el propio hogar, cuidado de miembros del hogar, voluntariado y ayuda a otros hogares que las personas mayores de 18 años realizan por fuera de las márgenes del mercado de trabajo remunerado). Por esta vía, se buscó cuantificar las desigualdades de género en el ámbito del trabajo no remunerado.

El tiempo del trabajo doméstico no remunerado fue medido en horas trabajadas en el día anterior a la encuesta y el tiempo de trabajo voluntario en horas trabajadas durante la semana anterior a la entrevista. El universo de la encuesta abarcó 26.464.831 personas mayores de 18 años y a residentes en hogares particulares de localidades de 2.000 o más habitantes de todo el territorio nacional.

Los datos indicaron que 74,2 % de esa población realiza trabajo doméstico no remunerado. Entre las actividades no remuneradas se contabilizó que el 69,4 % de las personas declararon realizar quehaceres domésticos, el 24,3 % trabajos de cuidados y el 13,5 % consiguieron realizar apoyo escolar a miembros de su familia. Y en el conjunto de estas actividades, tanto en participación como en intensidad de trabajo doméstico hay un claro predominio de mujeres. Tomando en cuenta el tiempo que la sociedad invierte en trabajo doméstico no remunerado, en la Argentina las mujeres dedican en promedio 2,5 horas más que sus homólogos varones (INDEC, 2014).

Una vez definido el problema que comporta el trabajo doméstico y su injerencia sobre la doble (o triple) jornada de las mujeres, es necesario plantear propuestas para transformar esta situación. El conjunto de los componentes señalados explican la necesidad de comprender y medir el trabajo no remunerado así como de diseñar políticas que intervengan en la distribución desigual entre mujeres y varones a fin de construir una igualdad de género.

Los países en los que la medición del uso del tiempo está instalada desde hace más de una década vienen ensayando la propuesta de redistribución de los roles entre los dos ámbitos como una forma de abolir la jerarquía y la desigualdad entre la esfera productiva y la reproductiva. De este modo, se buscan cambios ligados a responsabilidades sociales compartidas en ambas esferas. Sin embargo, esto supone transformaciones de orden sistémico y

estructural que implican necesariamente rupturas con la cultura del patriarcado que está presente en todos los niveles y dimensiones de la sociedad. De allí deriva la importancia de diseñar las denominadas “políticas de conciliación”.

Es harto sabido que, aunque la dedicación de las mujeres al trabajo remunerado pueda aparecer como una opción “libre”, sus decisiones son condicionadas por mandatos socio-culturales y prácticas sociales históricamente arraigadas así como por recursos disponibles y por condiciones económicas.

En esta dirección, el uso del tiempo es una variable clave, analítica y estratégica para el análisis de las asimetrías de género existentes en una sociedad. El uso del tiempo proporciona evidencias empíricas sobre situaciones poco visibles, relativas a la desigual distribución de trabajos y actividades entre varones y mujeres.

En tanto posibilita cuantificar, es posible visibilizar el trabajo remunerado y no remunerado y permite la provisión de recursos y la creación de dispositivos para valorizar el trabajo no remunerado y compilar las “cuentas satélites” de producción y consumo de las actividades no remuneradas realizadas en los hogares.

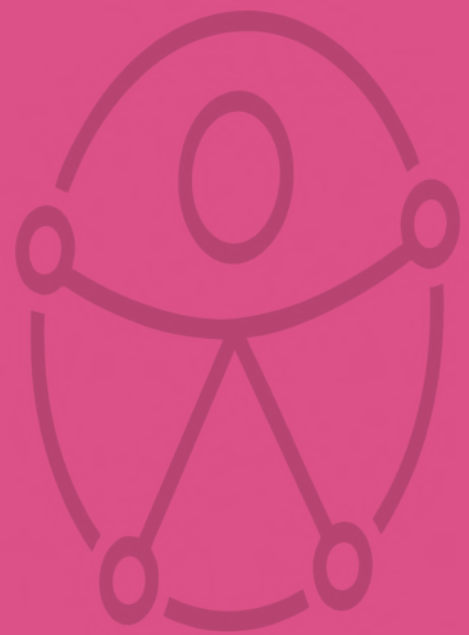
Es por ello, que las encuestas sobre el uso del tiempo están siendo realizadas a nivel

internacional y han comenzado a implementarse en algunos países de América Latina, como es el caso de la Argentina, visibilizando estas cuestiones para favorecer elementos innovadores a nivel de las políticas públicas, para que ellas modulen a favor de la igualdad entre los géneros. La sistemática recolección de información sobre el trabajo no remunerado y el uso del tiempo permiten seguir la evolución de la carga total del trabajo entre varones y mujeres y la situación de la división sexual del trabajo en el ámbito doméstico.

El uso del tiempo como variable de medición del nivel de desigualdad ha de ser una condición necesaria para que las políticas públicas alcancen la igualdad de género. Es en la utilización del tiempo que se materializan las desigualdades; y estas desigualdades son a su vez causales de múltiples situaciones de injusticias en tanto del tiempo del que cada persona dispone depende la calidad del trabajo remunerado, sus posibilidades de formación y capacitación, la disponibilidad de tiempo para el ocio y el placer, para actividades políticas y artísticas, entre otras. Esta condición determina la autonomía de la persona, así como su calidad de vida y su salud.



# DISCAPACIDAD



Símbolo Internacional  
de Accesibilidad





# INTRODUCCIÓN

“Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales, sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, pueden impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”, según la Convención de los Derechos de las personas con discapacidad.

“La discapacidad no debería ser un obstáculo para el éxito. Yo mismo he sufrido una neuropatía motora durante prácticamente la totalidad de mi vida adulta, y no por ello he dejado de desarrollar una destacada carrera profesional como astrofísico y de tener una feliz vida familiar (...). Mi éxito en la física teórica me ha asegurado el apoyo necesario para vivir una vida digna de ser vivida. Está claro que la mayoría de las personas con discapacidad tienen enormes dificultades para sobrevivir cotidianamente, no digamos ya para encontrar un empleo productivo o para realizarse personalmente (...). De hecho, tenemos el deber moral de eliminar los obstáculos a la participación y de invertir fondos y conocimientos suficientes para liberar el inmenso potencial de las personas con discapacidad. Los Gobiernos del mundo no pueden seguir pasando por alto a los cientos de millones de personas con discapacidad a quienes se les niega el acceso a la salud, la rehabilitación, el apoyo, la educación y el empleo, y a los que nunca se les ofrece la oportunidad de brillar (...). Mi esperanza es que, a partir de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, este siglo marque un giro hacia la inclusión de las personas con discapacidad en las vidas de sus sociedades”. Palabras del profesor Stephen W. Hawking. (Prólogo del Mundial sobre la Discapacidad de la OMS - Banco Mundial).

Cuando se habla sobre la problemática de la discapacidad, no se refiere exclusivamente a temas médicos, ya que el entorno de la

discapacidad impacta directamente en su familia y en sus allegados. Este impacto hace imperioso pensar en políticas no sólo centradas en la persona con discapacidad. Además desde la creación de Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad, dichas políticas deben ser diseñadas a partir de las capacidades y de las potenciales capacidades que de esta puedan surgir.

Es necesario realizar un breve estudio de situación de la población con discapacidad mundial y en la Argentina para luego poder abordar y dimensionar la situación en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires.

Figura 1. Stephen Hawking.



Paradigma Tradicional	Paradigma de Rehabilitación	Paradigma de Autonomía Personal
Seres anormales	Centra el problema en el déficit	Defensa de los derechos de las minorías
Rechazo	Rehabilitación física/psiquiátrica o sensorial	Vida independiente
Manifestación de lo sagrado	Modelos médico hegemónico	Modelo Social; problema con interacción con el entorno
Sujeto de beneficencia	Sujeto de asistencia	Sujeto de derecho
Segregación	Principio de integración	Principio de inclusión

Figura 2. Evolución de la participación de las personas con discapacidad. Año: 2012/2015. Fuente: Elaboración propia sobre la base del Informe de Gestión COPIDIS.

Estimaciones más elevadas de la prevalencia

Se estima que más de mil millones de personas viven con algún tipo de discapacidad; o sea, alrededor del 15 % de la población mundial. Esta cifra es superior a las estimaciones previas de la Organización Mundial de la Salud, correspondientes a los años 1970, que eran de aproximadamente un 10 %.

El número de personas con discapacidad está creciendo. Esto es debido al envejecimiento de la población –las personas ancianas tienen un mayor riesgo de discapacidad– y al incremento global de los problemas crónicos de salud asociados a discapacidad, como la diabetes, las enfermedades cardiovasculares y los trastornos mentales. Se estima que las enfermedades crónicas representan el 66,5 % de todos los años vividos con discapacidad en los países de ingresos bajos y medianos. Las características de la discapacidad en un país concreto están influidas por las tendencias en los problemas de salud y en los factores ambientales y de otra índole, como los accidentes de tránsito, las catástrofes naturales, los conflictos, los hábitos alimentarios y el abuso de sustancias.<sup>1</sup>

• Poblaciones vulnerables

La discapacidad afecta de manera desproporcionada a las poblaciones vulnerables. Los resultados de la Encuesta Mundial de Salud indican que la prevalencia de la discapacidad es mayor en los países de ingresos bajos que en los países de ingresos más elevados. Las

personas en el quintil más pobre, las mujeres y los ancianos también presentan una mayor prevalencia de la discapacidad<sup>2</sup>. Las personas con pocos ingresos, sin trabajo o con poca formación académica tienen mayor riesgo de discapacidad. Los datos de las encuestas a base de indicadores múltiples en países seleccionados ponen de manifiesto que los niños de las familias más pobres y los que pertenecen a grupos étnicos minoritarios presentan un riesgo significativamente mayor de discapacidad que los demás niños<sup>3</sup>.



Gráfico 1. Personas con dificultades o limitaciones permanentes en el país. Año 2010. Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo Nacional de Población 2010.



Gráfico 2. Personas impactadas por la problemática de discapacidad en el país. Año 2010. Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo Nacional de Población 2010.

1. Resumen Informe mundial sobre la discapacidad de la Organización Mundial de la Salud y el Banco Mundial. Año 2010.

2. World Health Survey. Geneva, World Health Organization, 2002-2004 (<http://www.who.int/healthinfo/survey/en/>).

3. United Nations Children's Fund, University of Wisconsin. Monitoring child disability in developing countries: results from the multiple indicator cluster surveys. New York, United Nations Children's Fund, 2008.



De acuerdo con la información realizada durante el censo de población del año 2010, encontramos que hay en el país 5.114.190 de personas con dificultades o limitaciones permanentes<sup>4</sup>. Un tercio de los hogares (30,6 %) alberga al menos a una persona con discapacidad<sup>5</sup>.

Es muy importante mencionar que el 40 % de los habitantes de nuestro país (915,3 millones al 2010) están impactados por la problemática de la discapacidad, considerando el entorno familiar directo, aunque no vivan en el mismo hogar<sup>6</sup>.

De acuerdo con la distribución por tipo de sexo, se observa que existe una prevalencia de mujeres que es superior a los varones (14 % prevalencia en mujeres, 11,7 % en varones)<sup>7</sup>.

Las provincias del noroeste son las que presentan mayores proporciones de personas con dificultades o limitaciones permanentes. En la Ciudad de Buenos Aires el 11,2 % de su población presenta dificultades o limitaciones permanentes.

Entre las limitaciones o dificultades permanentes se pueden mencionar la visual (53 %), seguida por la motora (21 %), la auditiva (18 %) y la cognitiva (8 %). El 68 % de las personas con limitaciones o dificultades permanentes presentan una sola discapacidad.

En la Ciudad de Buenos Aires, en 2011, desde la Dirección General de Estadística y Censos, se realizó una encuesta especial de discapacidad en los hogares elegidos para realizar la Encuesta Anual de Hogares. Según esa encuesta, la prevalencia de la discapacidad en la Ciudad de Buenos Aires es del 9,9 % (302.800 personas), es decir que de cada 100 personas, 10 poseen algún tipo de discapacidad; dichas personas habitan en el 21,3 % de los hogares (259.700) de la jurisdicción. A nivel nacional, este porcentaje ronda el 30 %.

En cuanto a la distribución geográfica de los hogares con al menos una persona con dificultad de largo plazo, se observa en el cuadro 1 que, mientras que en la zona centro se mantiene un valor similar al promedio de la jurisdicción, en la zona sur aumenta a tres de cada diez hogares (30,0 %) y en la norte disminuye a menos de dos de cada diez hogares (15,6 %).

Al igual que los hogares, pero con menor magnitud en la variación, la prevalencia de población con dificultad de largo plazo es diferencial según ubicación geográfica: mientras que

la zona sur supera en dos puntos la prevalencia promedio (12,1%) de la Ciudad, la zona norte se halla dos puntos por debajo (7,7%).

ZONA	PORCENTAJE DE HOGARES CON AL MENOS UNA PERSONA CON DIFICULTAD DE LARGO PLAZO	PREVALENCIA DE POBLACIÓN CON DIFICULTAD DE LARGO PLAZO
Norte (Comunas 2, 13 y 14)	15,6	7,7
Centro (Comunas 1, 3, 5, 7, 11, 12 y 15)	20,5	9,8
Sur (Comunas 4, 8, 9 y 10)	30	12,1
Total	21,3	9,9

Cuadro 1. Porcentaje de hogares con al menos una persona con dificultad de largo plazo y prevalencia de población con dificultad de largo plazo por zona. CABA. Año 2011. Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección General de Estadística y Censos. Ministerio de Hacienda GCBA. Encuesta Anual de Hogares 2011.

Algunas de las comunas que presentan menor porcentaje con al menos una persona con dificultad de largo plazo son la 14 y la 12, ubicadas en la zona norte. Por su parte, y con una importante diferencia respecto del promedio de la jurisdicción, se destacan por sus altos valores las comunas 9 y 8, localizadas todas en el extremo sur de la Ciudad.

4. 12,9 % de prevalencia que se calcula dividiendo el total de personas que han declarado dificultades sobre el total de población del país.  
5. Censo 2010. INDEC. Población con dificultad o limitación permanente. Módulo C. Octubre 2014.  
6. La usina.org. Censo 2010 INDEC.  
7. Indec, Censo nacional de población, hogares y viviendas 2010.

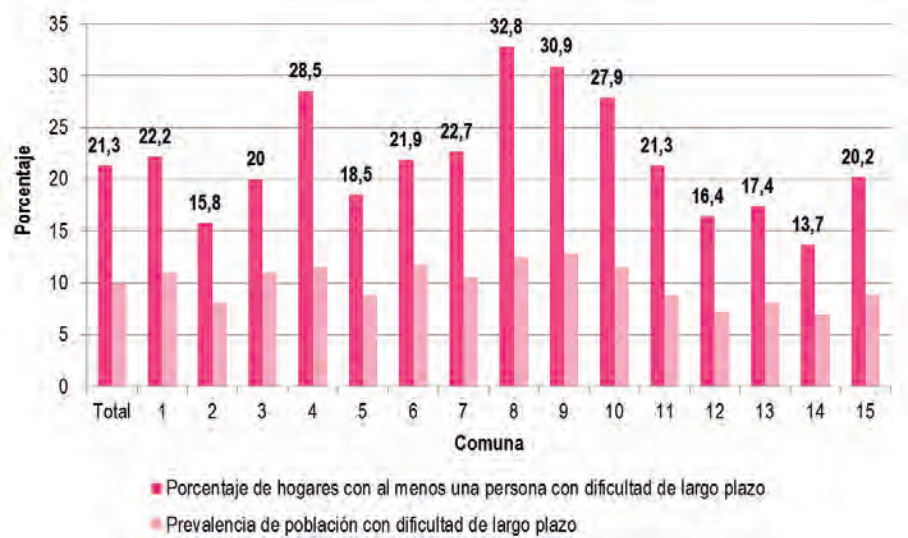


Gráfico 3. Porcentaje de hogares con al menos una persona con dificultad de largo plazo y prevalencia de población con dificultades de largo plazo por comuna. CABA, Año 2011. Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección General de Estadística y Censos. Ministerio de Hacienda GCBA. Encuesta Anual de Hogares 2011

Resulta importante también conocer la cantidad de personas con dificultad de largo plazo por hogar. En el gráfico se observa que la mayoría de los hogares (84,5 %) tienen una sola persona en esas condiciones y que el 15,4 % posee dos o más personas con alguna dificultad.

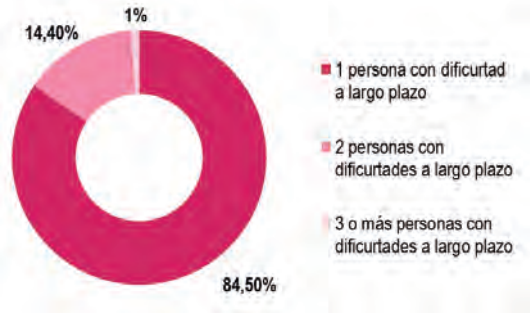


Gráfico 4. Distribución porcentual de hogares por cantidad de personas con dificultad de largo plazo en el hogar. CABA, Año 2011. Fuente: Elaboración propia sobre base de la Dirección General de Estadística y Censos. Ministerio de Hacienda GCBA. Encuesta Anual de Hogares 2011.

En cuanto al tipo de dificultades, se observa que, la más prevalente es la dificultad sólo motora seguida de dos y más dificultades. La distribución por sexo pone de manifiesto que

entre las mujeres predominan las personas con dificultad sólo motora, mientras que entre los varones, además de la preeminencia motora, hay más personas con dificultad sólo auditiva y sólo mental e intelectual.

El 61,8 % de las personas con discapacidad poseen una discapacidad, el 23,5 % dos discapacidades y el 14,7 % tres y más discapacidades. Dentro de las personas que poseen una discapacidad, en la Ciudad de Buenos Aires, se destaca principalmente la discapacidad motora (68,3 %), seguida por la visual (11 %), auditiva (11 %) y mental (6,6 %).

Según la Fundación Casid se debe tener en cuenta que la concurrencia de dos o más discapacidades no es la mera suma de las mismas. Esta situación presenta un plus de dificultad en las tareas cotidianas en general y en el uso de la tecnología concretamente. A la suma de las discapacidades hay que añadir el hecho de que se disminuye la capacidad de potenciar otros sentidos.

La discapacidad en la mayoría de los casos fue adquirida en el transcurso de la vida (90,6 %). Solo el 7,1% de la población nació con discapacidad y el 2 % la adquirió en los primeros meses de vida antes del año.

Prácticamente la mitad de las personas con discapacidad tiene 80 o más años. Se vincula la discapacidad con la tercera edad, motivo por

Cuadro 2. Distribución porcentual de hogares por cantidad de personas con dificultad de largo plazo por cantidad y tipo de dificultad de largo plazo agregada, según sexo. CABA, Año 2011. Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección General de Estadística y Censos. Ministerio de Hacienda GCBA. Encuesta Anual de Hogares 2011

CANTIDAD Y TIPO DE DIFICULTAD A LARGO PLAZO	POBLACIÓN CON DIFICULTAD DE LARGO PLAZO (%)		
	SEXO		
	TOTAL	VARÓN	MUJER
Total	100	100	100
Una dificultad de largo plazo	61,8	60,7	62,4
Sólo motora	68,3	59,2	73,5
Sólo visual	11	12,2	10,4
Sólo auditiva	11	15,5	8,5
Sólo de habla	1,1	1,3	0,7
Sólo mental y/o intelectual	6,6	9,9	4,8
Sólo para atender por sí mismo su cuidado personal: lavarse, vestirse o comer.	0,3	0,3	0,3
Sólo otra dificultad	1,6	1,1	1,9
Dos dificultades de largo plazo	23,5	24,5	23
Tres y más dificultades de largo plazo	14,7	14,8	14,6



el cual resulta importante indagar las políticas relacionadas con esta franja etaria.

Se puede inferir que la discapacidad motora es la principal, ya que tiende a agravarse sobre todo el tema motriz con la edad. Es por este motivo por lo que, entre los niños/as y adolescentes (de 0 a 14 años), los tipos de discapacidad preponderantes varían sustancialmente reduciéndose la preponderancia de la discapacidad motora a más de la mitad (28,3 %) y cobrando en términos relativos una mayor preponderancia la discapacidad mental (23,6 %).

- (CUD) Certificado Único de Discapacidad en la CABA

El Certificado de Discapacidad es un documento público, determinado por una Junta Evaluadora, que se otorga a toda persona que lo solicite y tenga una alteración funcional permanente, transitoria o prolongada, física, sensorial o mental, que en relación con su edad y medio social implique desventajas considerables para su adecuada integración familiar, social o laboral.

El CUD facilita la realización de gestiones, tales como el pase libre en transporte público de pasajeros, obtención del símbolo internacional de acceso para el automóvil (logo) y la exención de la patente, gestión de libre tránsito y estacionamiento (Ley 19.279, Artículo 12), acceso al Régimen de Asignaciones Familiares en ANSES, obtención de franquicias para la compra de automotores (Ley 19.279), administración de pequeños comercios, obtención de exenciones de algunos impuestos y solicitar empleo en la administración pública, entre otros.

El certificado permite acceder a una serie de derechos y beneficios estipulados por la Leyes Nacionales 22.431 y 24.901. Sirve para obtener acceso a la Cobertura Integral de las Prestaciones Básicas de Habilidad y Rehabilitación y a la Cobertura Integral de Medicación (Ley 23.661, Artículo 28).

Según la Dirección General de Estadística y Censos de la CABA en su Encuesta Anual de Hogares 2011-Informe 2, surge un dato más que importante. **El 45 % de las personas con discapacidad NO tiene el Certificado Único de Discapacidad - CUD**, manifiestan que

desconocen su existencia y su utilidad, que no saben cómo obtenerlo o consideran que es complicado el trámite o les queda muy lejos el lugar que lo otorga. Y que los principales motivos mencionados por las personas que poseen discapacidad, para solicitar el certificado que acredite su situación son: obtener el pase libre para transporte público (64 %): prestaciones básicas de habilitación y rehabilitación (34,8 %), acceder a la exención del pago de ABL, patente (15,6 %). El 23 % de las personas con discapacidad que necesitan estimulación, control, tratamiento y rehabilitación no lo reciben. El 14 % de las personas con discapacidad que recibe atención médica especializada utiliza el presupuesto familiar para solventar los gastos de las prestaciones. La principal cobertura la realizan las obras sociales 32 %, seguida por PAMI 25 %, prepagas 16 % y por último el hospital público que sólo representa el 9,3 %. Entre los que no reciben estimulación el 42 % manifiestan que se debe a que: la obra social o el hospital público no da respuesta o no saben qué trámites tienen que hacer o dónde deben solicitarlo.

El 51 % de las personas con discapacidad necesitan ayuda de personas. El 12 % de ellas no tienen ayuda. Principalmente necesitan ayuda para realizar compras e ir a lugares (35 %), para viajar en transporte público (36 %) y para realizar tareas domésticas (30 %). Estas tareas de ayuda principalmente están llevadas adelante por un familiar o amigo que no recibe pago (63 %) (se refiere al 51 %), o es cubierto por el presupuesto familiar (25 %). Solo el 4 % de las personas que necesitan ayuda de personas reciben apoyo de PAMI y el 3 % de una obra social. Cabe destacar cómo se devuelve al ámbito familiar la resolución de problemáticas cotidianas que trae aparejada la discapacidad.

Estos datos ayudan a visualizar el impacto que la presencia de una persona con discapacidad genera en un hogar, sobre todo cuando las políticas públicas no alcanzan a minimizar las responsabilidades y tareas extras que se imponen en los hogares. También se observan aquí cuestiones de género, ya que principalmente, son las mujeres de la familia quienes suelen afrontar estas situaciones, relegando muchas veces su vida laboral y personal.

# INCLUSIÓN

## INCLUSIÓN EDUCATIVA

“Los Estados Partes asegurarán un sistema de educación inclusivo a todos los niveles, así como la enseñanza a lo largo de la vida”.

Artículo 24 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Según el INDEC, 1 de cada 3 personas con discapacidad no ha accedido al umbral mínimo de educación versus 1 de cada 10 para la población total.

Según COPIDIS (Comisión para la Plena Participación e Inclusión de las Personas con Discapacidad del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires), la Educación Inclusiva nace del modelo social de discapacidad. Reconoce que todos los niños y niñas son diferentes y que la escuela y el sistema educativo tienen que cambiar

para satisfacer las necesidades individuales de todos los educandos con y sin discapacidad. Un ingrediente clave es la flexibilidad –reconocer que los niños y niñas aprenden a ritmos diferentes y que los docentes necesitan destrezas para apoyar su aprendizaje de una manera flexible–. Incluye el uso de métodos distintos para responder a las necesidades, capacidades y ritmos de desarrollo diferentes de la niñez.

La escuela inclusiva se construye sobre la participación y los acuerdos de todos los agentes educativos que en ella confluyen. Considera el proceso de aprendizaje del alumnado como la consecuencia de su inclusión en el centro escolar. Surge de una dimensión educativa cuyo objetivo se dirige a superar las barreras con las que algunos alumnos y alumnas se encuentran en el momento de llevar a cabo el recorrido escolar.

Con una escuela inclusiva, se trata de lograr el reconocimiento del derecho que todos tienen tanto a ser reconocidos, como a reconocerse a sí mismos como miembros de la comunidad educativa a la que pertenecen, cualquiera que sea su medio social, su cultura de origen, su ideología, el género, la etnia o situaciones personales derivadas de una discapacidad física, intelectual, sensorial o de la sobredotación intelectual.

En relación con la inclusión en la escuela en el total del país hay una brecha de entre un 15 y un 20 % entre los niños en general y los niños que padecen alguna discapacidad. Va variando según el grupo etario. El 99 % de los niños/as de 6 a 11 años asiste a algún establecimiento educativo, mientras solo lo hace el 80,5 % de los niños/as con discapacidad. Entre los niños de 12 a 14 años, asisten a la escuela el 96,7 % del total de niños, y esta proporción baja a 77,2 % entre los niños con discapacidad. Entre los adolescentes de 15 a 17

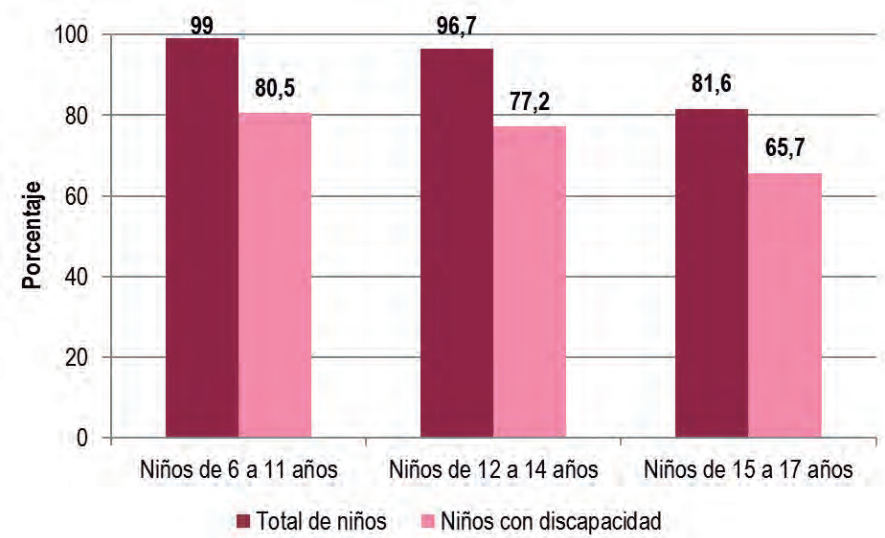


Gráfico 5. Inclusión en la escuela. Año 2011. Fuente: Elaboración propia sobre la base de DINIECE. Ministerio de Educación de la Nación.

años, asisten a la escuela el 81,6 %. Esta proporción disminuye a 65,7 % entre los que presentan alguna discapacidad.

La educación de personas con discapacidad necesita una serie de “recursos, apoyos y condiciones específicas”, que muchas veces no están disponibles, y se convierten en un obstáculo que juega en el proceso de enseñanza aprendizaje. Para pensar en un sujeto de su educación, es decir en un sujeto político es indispensable diseñar estrategias que dependan del análisis de los distintos factores que intervienen, donde primero está el sujeto (por sí mismo o a través de su familia, según sea el caso) que no puede estar ausente al momento de definir su educación.

Accesibilidad en la escuela y Sistema Educativo

- Situación de Escuela Común y de Escuela Especial

En la Ciudad de Buenos Aires, según la encuesta realizada por la Dirección de Estadística y Censos en 2011 se encuentran 16.048 niños/as y adolescentes en la franja etaria de escolarización obligatoria (5 a 17 años) que poseen alguna discapacidad. Según información del Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires, en 2012, el total de niños/as que asisten al nivel inicial y primario, tanto común como especial es

de 400.500 chicos. La proporción de alumnos que asisten a escuelas especiales es del 1,18 % del total. Esta proporción es más significativa en el sector estatal (el 1,42 % del total de alumnos asisten a escuelas especiales) que en el privado (el 0,94% del total asisten a escuelas especiales de nivel inicial y primario).

Según los datos presentados por la encuesta de la Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad de Buenos Aires, el 77 % de la población con dificultad de largo plazo de 3 años o más asiste a establecimientos pertenecientes a educación común y un 23 % concurre a escuelas de educación especial. Si tomáramos específicamente la franja etaria de 5 a 17 años, encontraríamos que el porcentaje de niños/as y adolescentes que asisten a educación especial es del 27 %.

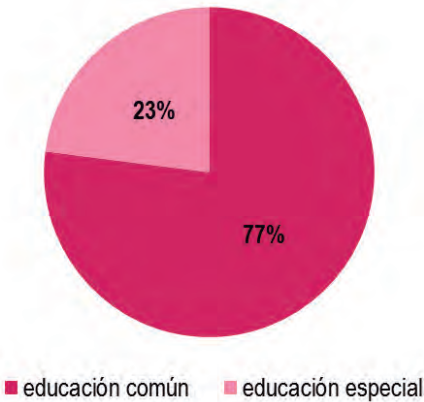


Gráfico 6. Población con discapacidad a largo plazo de 3 años o más que asiste a establecimientos educativos. Año 2011. Fuente: Elaboración propia sobre base de la Dirección General de Estadística y Censos. Ministerio de Hacienda GCBA. Encuesta Anual de Hogares 2011.

MODALIDAD	NIVEL DE ENSEÑANZA	TOTAL		SECTOR DE GESTIÓN			
				ESTATAL		PRIVADO	
		MATRÍCULA	(%)	MATRÍCULA	(%)	MATRÍCULA	(%)
Total		400.500	100%	200.163	100%	200.337	100%
Común	Total	395.764	98,82%	197.325	98,58%	198.439	99,05%
	Inicial	116.879	29,18%	50.965	25,46%	65.914	32,90%
	Primario	278.885	69,63%	146.360	73,12%	132.525	66,15%
Especial	Total	4.736	1,18%	2.838	1,42%	1.898	0,95%
	Inicial	659	0,16%	393	0,20%	266	0,13%
	Primario	4.077	1,02%	2.445	1,22%	1.632	0,81%

Cuadro 3. Matrícula por sector de gestión según tipo de oferta. Año 2012. Fuente: Elaboración propia sobre base de la Dirección General de Estadística y Censos. Ministerio de Hacienda GCBA. Encuesta Anual de Hogares 2011.

Otro dato relevante aportado por la misma fuente señala que 4 de cada 10 personas, con dificultad de largo plazo de 3 años o más, que concurre a establecimientos de educación especial buscaron vacante sin éxito para asistir a escuelas de educación común.

- Integración e inclusión educativa

Los conceptos de inclusión e integración, suelen emplearse como sinónimos pero poseen significados diferentes. "Inclusión" es 'colocar una cosa dentro de otra', e "Integrar" es 'conformar un todo con las distintas partes que lo componen'.

Un alumno con discapacidad estará incluido tanto si asiste a una escuela común como si lo hace a una escuela especial; mientras que la integración escolar implica una estrategia educativa por la cual ese sujeto con discapacidad concreta su educación en una escuela común. Que un sujeto esté incluido no significa que estará integrado. La integración escolar no es "colocar" un sujeto con una discapacidad en una escuela común.

Un sujeto incluido, "colocado dentro de algo", no necesariamente estará integrado a ese todo del que forma o debería formar parte. Según arrojan algunos datos de la Dirección de Estadística y Censos de la Ciudad sobre esta temática: un tercio de la población con discapacidad de 3 y más años que asiste a un establecimiento educativo común necesita apoyo para la integración educativa (33 %).

Entre quienes necesitan apoyo para la integración educativa y tienen una discapacidad, principalmente se encuentran los que padecen discapacidad mental y / o intelectual (64 %), seguido por aquellos que poseen discapacidad del habla (18 %) y motora (14 %). La discapacidad mental triplica la necesidad de apoyo que requiere la población con otro tipo de dificultad.

La principal problemática entre los chicos con discapacidad que asisten a escuelas especiales, según el Ministerio de Educación es el retraso mental (45,75 %), seguido por TGD (Trastorno Generalizado del Desarrollo), (15,49 %), sordera o hipoacusia (14,62 %), el tener más de una discapacidad (12,7 %), la discapacidad motora es de 4,47 % y la visual de 2,75 %. La variación de los porcentajes según tipo de discapacidad se modifica sustancialmente, según la modalidad educativa a la que concurren. Se

puede observar que es mayor la integración a la escuela común de niños con discapacidad motora y visual en comparación con los niños que padecen algún tipo de discapacidad mental.

En el nivel inicial, si bien el retraso mental al igual que en el resto de los niveles, es el más prevalente (25,6 %), tiene menor incidencia. Es importante la discapacidad sensorial que abarca al 14,3 % de la matrícula. Este tipo de discapacidad no aparece mencionado en los demás niveles educativos. También es más relevante que en los otros niveles educativos el problema de sordera o hipoacusia, que representa el 23,4 %. La proporción de niños sin discapacidad es baja 1,4 %. En el nivel primario, el retraso mental aumenta su prevalencia, representando al 37,8 % de la matrícula. Hay 902 niños que no poseen discapacidad y asisten a escuelas primarias especiales, representando el 22 % del total de la matrícula. Suponemos que trataría en su mayoría de chicos/as que asisten a escuelas de recuperación. Este dato es muy llamativo. Sigue en importancia el TGD (Trastorno Generalizado del Desarrollo) 12,9 % y el tener más de una discapacidad 11,5 %. En el nivel secundario es más marcado que en el resto de los niveles la problemática del retraso mental, que abarca al 68,9 % de su matrícula. El TGD representa también la mayor prevalencia comparado con el resto de los niveles de enseñanza (15,3 %).

Los niños con problemas visuales asisten principalmente a escuela pública, tanto en el nivel primario como en el nivel inicial. Los niños con problemas auditivos sin embargo, asisten principalmente a escuelas privadas, sobre todo en el nivel inicial. Respecto a los trastornos mentales, también sucede que los niños que los padecen, asisten principalmente a establecimientos privados. Mientras que en el sector privado, el 36,8 % de los chicos que asisten a nivel inicial padecen trastornos mentales, en el sector estatal, solo representan al 18 % del total de niños de ese nivel.

En la primaria, ocurre algo similar, mientras que el 52,5 % del total de niños que asisten a escuelas privadas primarias padecen trastornos mentales, en las escuelas estatales el 28 % de los niños de primaria tiene esa problemática. De las entrevistas realizadas con docentes de educación especial se desprende que los niños que asisten a las escuelas de recuperación



no poseen una discapacidad específica, sino que se trata de chicos que presentan problemas de aprendizaje vinculados muchas veces con las problemáticas sociales que se encuentran atravesando. La modalidad de trabajo de las maestras de recuperación es por ciclo y tienen a su cargo a un grupo de alumnos, mantienen un vínculo diario con los niños. Pueden desarrollar su tarea en la escuela común o en una escuela de recuperación.

Algunas escuelas comunes cuentan con docentes que pertenecen a la modalidad de recuperación. Para que un niño/a que asiste a una escuela común sea derivado a una escuela especial o de recuperación, debe ser evaluado por el gabinete central y contar con la autorización de los padres para que se realice este pasaje.

- Establecimientos de Educación Especial, matrícula y zona por sector

La mayor matrícula de niños en educación especial se encuentra en la zona centro (56 %), seguida por la zona sur (22,9 %) y por la zona norte (21 %). La mayor oferta de establecimientos educativos se encuentra en la zona Centro (58,7 %), pero sin embargo es seguida por la zona norte (24,8 %) y por último por la zona sur (16,5 %). Estos valores en relación con la matrícula de niños/as se invierten. La oferta educativa se divide en partes iguales entre estatales y privadas. Sin embargo, es mayor la matrícula en la escuela pública, (58 %, 2.838 niños/as) que en la escuela privada (42 %, 2.075 niños/as).

La oferta privada principalmente se encuentra en zona centro (74,5%). En la zona sur, es prácticamente inexistente (3,6 %).

La oferta estatal se encuentra principalmente en zona centro (42,6 %), seguida por zona sur (29,6 %) y zona norte (27,8 %). Si lo comparamos con la cantidad de matrícula, en la zona sur habría un déficit, es decir que la zona con mayor matrícula, no es la que presenta mayor proporción de establecimientos educativos.

Mientras que la matrícula es del 37,7 % del total de niños (que asisten a establecimientos estatales de educación especial), la oferta total en la zona sur solo representa el 29,6 %. Este dato también lo podemos relacionar con la proporción mayor de hogares con personas con discapacidad que se dan en la zona sur de la Ciudad. Si comparamos la matrícula de educación especial en el sector estatal y privado, hasta el año 2011 (ya que en 2012 se modifica la forma de contabilizar la matrícula, ya que las escuelas hospitalarias y domiciliarias pasan a formar parte de la educación común), hubo un importante incremento en el sector privado del 68 %. En 1998 había 1.189 niños/as y adolescentes con discapacidad en establecimientos privados y en el año 2011 ascendió a 2.003 niños/as. En el sector estatal, la matrícula se mantuvo bastante estable, sólo tuvo un leve incremento del 4 % (pasó de 4.814 niños/as y adolescentes en educación especial en 1998 a 5.024 en el año 2011).

Cuadro 4. Educación especial: Unidades educativas y matrícula por sector de gestión según zona (agrupamiento comunas). Año 2012. Fuente: Elaboración propia sobre la base de Gerencia Operativa de Investigación y Estadística (Ministerio de Educación, GCBA), Relevamiento 2012 (datos a Oct.2013).

ZONA	COMUNAS	TOTAL				ESTATAL				PRIVADO			
		UNIDADES EDUCATIVAS	(%)	MATRÍCULA	(%)	UNIDADES EDUCATIVAS	(%)	MATRÍCULA	(%)	UNIDADES EDUCATIVAS	(%)	MATRÍCULA	(%)
Total		109		4.813		64		2.838		66		2.075	
Norte	2, 13 y 14	27	24,8%	1.033	21,0%	15	27,8%	589	20,8%	12	21,8%	444	21,4%
Centro	1, 3, 5, 6, 7, 11,12 y 15	64	58,7%	2.753	56,0%	23	42,6%	1.178	41,50%	41	74,5%	1.575	75,9%
Sur	4,8, 9, 10	18	16,5%	1.127	22,9%	16	29,6%	1.071	37,7%	2	3,6%	56	2,7%

- Nivel de enseñanza y matrícula por sector  
Tanto en el nivel inicial especial como en la primaria especial el 60 % de los niños asisten a escuelas públicas. Los niños de 0 hasta 2 años con discapacidad sólo asisten a escuelas públicas.

En el caso del secundario, el 100 % de los adolescentes con discapacidad asisten a escuelas privadas, ya que desde la educación estatal se ofrece la integración a la escuela secundaria

común, en caso de ser posible y desde las escuelas especiales, no hay un nivel secundario, ofreciéndose escuelas de formación laboral.

Marco legal y normativo

Tanto la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948) como la Declaración de los Derechos del Niño (ONU, 1959) y la

EDAD	TOTAL			ESTATAL			SECTOR PRIVADO		
	INICIAL	PRIMARIO	SECUNDARIO	INICIAL	PRIMARIO	SECUNDARIO	INICIAL	PRIMARIO	SECUNDARIO
Total	659	4077	177	393	2445	-	266	1632	177
Menos de 1	20	-	-	20	-	-	-	-	-
1	54	-	-	54	-	-	-	-	-
2	52	-	-	47	-	-	5	-	-
3	58	-	-	43	-	-	15	-	-
4	110	-	-	74	-	-	36	-	-
5	152	-	-	102	-	-	50	-	-
6	98	138	-	39	92	-	59	46	-
7	-	276	-	-	166	-	-	110	-
7 y más	115	-	-	14	-	-	101	-	-
8	-	396	-	-	238	-	-	158	-
9	-	461	-	-	264	-	-	197	-
10	-	521	-	-	341	-	-	180	-
11	-	544	-	-	356	-	-	188	-
12	-	537	-	-	327	-	-	210	-
13	-	445	1	-	268	-	-	177	1
14	-	334	6	-	197	-	-	137	6
15	-	135	10	-	63	-	-	72	10
16	-	86	27	-	25	-	-	61	27
17	-	49	29	-	24	-	-	25	29
18	-	21	26	-	7	-	-	14	26
19	-	-	25	-	-	-	-	-	25
19 y más	-	134	-	-	77	-	-	57	-
20 y más	-	-	53	-	-	-	-	-	53

Cuadro 5. Educación especial: Alumnos matriculados por sector de gestión y nivel de enseñanza según edad. Año 2012. Fuente: Elaboración propia sobre la base de Gerencia Operativa de Investigación y Estadística (Ministerio de Educación, GCBA), Relevamiento 2012 (datos a Octubre de 2013).

Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 1989) hacen referencia a la igualdad de todos los hombres en cuanto a sus derechos sin distinciones de ningún tipo y el derecho de todos los niños de tener acceso a la educación. Diferentes tratados a nivel internacional y regional fueron puntales y dieron marco a la posibilidad de una educación inclusiva. Las Declaraciones de Jomtien, Salamanca y el Marco de Acción de Dakar aportaron bases conceptuales innovadoras que dieron sustento a nuevas ideas promotoras de nuevas prácticas: la integración escolar en sus múltiples configuraciones:

La Declaración Mundial sobre Educación Para Todos de Jomtien y su Marco de Acción de Dakar, aprobados en la Conferencia Mundial de Educación para Todos en marzo 1990, proclamó la necesidad de proporcionar oportunidades básicas de aprendizaje a todos los seres humanos.

La Declaración Salamanca y Marco de Acción de Dakar (aprobados por la Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales: Acceso y calidad, abril 1994), se centró en el principio de la integración de las personas que presentan necesidades educativas especiales en “escuelas para todos”.

Por su parte, el Marco de Acción de Dakar (adoptado en el Foro Mundial sobre la Educación, Dakar, Senegal, abril 2000), declaró la necesidad de una educación básica que incidiera favorablemente en la calidad de vida individual y en la transformación de la sociedad para todos en su condición de seres humanos.

Es a partir de las Declaraciones de Salamanca y Dakar que se enuncia con más fuerza la idea de que el sistema educativo es el que debe transformarse para atender a todos y no el alumno el que debe adecuarse a la escuela. Se sientan así las bases para la educación inclusiva. En 2007 se aprueba la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que es ratificada por la Argentina en 2008 mediante la Ley 26.378. La Convención es una norma universal y se constituye como tratado de derechos humanos; tiene como objetivo asegurar que se garanticen los derechos de todas las personas con discapacidad. Esta Convención presenta un cambio cualitativo en la medida que:

- Define la discapacidad a partir de la interacción entre las condiciones individuales, “deficiencias físicas, mentales, intelectuales o

sensoriales a largo plazo” y las barreras de su entorno.

- Reconoce el derecho a la educación de las personas con discapacidad estableciendo “un sistema de educación inclusivo a todos los niveles así como la enseñanza a lo largo de la vida” (Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Artículo 24, 2007).
- Expresa la necesidad de establecer una educación inclusiva a la que define como una adecuación de los sistemas educativos para brindar una educación para todos. Ya no son las personas con discapacidad quienes deben adecuarse a las escuelas para poder ser parte de ellas, sino que es la escuela quien debe reorganizarse para brindar una enseñanza a todos y todas.

La Convención sobre los Derechos del Niño reconoce a todos los niños como sujetos de derecho y establece que los niños, niñas y adolescentes con discapacidad deben ejercer en igualdad de oportunidades el acceso efectivo a la educación tendiente a disfrutar de una vida plena que les permita autonomía y su participación en la comunidad en la que viven.

En la República Argentina, la Constitución Nacional (1994) hace referencia explícita a las personas con discapacidad en un Artículo que contempla a los sectores más vulnerados y en ella, declara la igualdad de oportunidades, trato y ejercicio de todos los derechos declarados en esta Constitución: *“Corresponde al Congreso: Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad. Dictar un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental, y de la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia”*. (Capítulo 4, Artículo 75, inciso 23).

La Ley de Educación Nacional 26.206 sancionada en 2006 garantiza el derecho a la educación de las personas con discapacidad en todos los niveles y modalidades, alienta la detección temprana de necesidades educativas

derivadas de la discapacidad o de trastornos en el desarrollo a fin de poder brindar atención interdisciplinaria y educativa inclusiva desde el Nivel Inicial y en lo referente a la accesibilidad establece que debe garantizarse la accesibilidad edilicia en todos los establecimientos escolares, situación que aún dista mucho de concretarse. Esta ley define la Educación Especial como transversal a todo el sistema educativo, como un lineamiento de política educativa que ha ido sufriendo modificaciones muy significativas sobre todo en la última década.

El Consejo Federal de Educación en su Resolución 144/2011 (MEN, 2011) plantea la política de la modalidad, en vistas a profundizar la articulación con los diferentes niveles y otras modalidades del Sistema Educativo que permita asegurar una cultura inclusiva en todas las instituciones educativas. Coloca la enseñanza en el centro de las preocupaciones y desafíos de la política educativa, a los efectos de garantizar el derecho de todos los niños, niñas y jóvenes a acceder a los conocimientos necesarios para la participación plena en: las propuestas que la escuela ofrece (contenidos, procesos de transmisión, formas de organización, condiciones pedagógicas y materiales en que tiene lugar); mejores condiciones para el cotidiano escolar tanto para alumnos/as como para docentes; la reorganización de la educación especial que permita el acompañamiento de las trayectorias escolares de los/as alumnos/as con discapacidad en los niveles del Sistema Educativo y promueva que las escuelas especiales se constituyan progresivamente en un espacio destinado específicamente a aquellos/as niños/as que, por la complejidad o especificidad de su problemática, pudieran requerirlas.

Finalmente, la Resolución del Consejo Federal de Educación 155 (2011), en el proceso de ajustar la normativa local a la Convención Internacional de los derechos de las Personas con Discapacidad y partiendo de lo establecido en la Ley de Educación Nacional, establece que la educación especial es la modalidad del Sistema Educativo destinada a asegurar el derecho a la educación de las personas con discapacidades, temporales o permanentes, en todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo. Se rige por el principio de inclusión educativa y brinda atención educativa

en todas aquellas problemáticas específicas que no puedan ser abordadas por la educación común.

Asimismo, reconoce a las personas con discapacidad como sujetos de derecho, lo que implica garantizar su educación en el marco de la educación obligatoria para todos los niños, niñas y jóvenes y destaca que la Educación Especial como modalidad del Sistema Educativo supera la organización como subsistemas paralelos y / o segmentados promoviendo en los / las alumnos/as con discapacidad una relación de pertenencia con los niveles del sistema a los que concurran. Recuerda que la inclusión como política enmarcada en la Ley de Educación Nacional implica la valoración de las diferencias en la escuela, la protección del interés superior de los niños, niñas y adolescentes, la promoción de valores como el sentido de comunidad, la solidaridad, la valoración de las capacidades de todos/as y la promoción de las alfabetizaciones múltiples. Define la educación inclusiva como la transformación de los sistemas educativos y otros entornos de aprendizaje para dar respuesta a las diferentes necesidades de los alumnos y las alumnas en relación a tiempos, estrategias y recursos.

### De la integración a la educación inclusiva

La integración se plantea como un movimiento que surge desde la educación especial e implica tanto su transformación como también la de las condiciones y funcionamiento de la escuela común. Desde la perspectiva de la integración, el énfasis está en la adaptación de la enseñanza en función de las necesidades específicas de los niños integrados (Blanco, 1999). Constituye "un medio estratégico-metodológico", que hace posible la participación de muchos sujetos con discapacidad en la escuela común (López, 2001). Vinculada al concepto de Necesidades Educativas Especiales<sup>8</sup> (NEE), también significó una práctica tendiente a lograr que niños y niñas que antes sólo eran alumnos y alumnas de las escuelas especiales, pudieran incorporarse a las escuelas comunes. La figura del maestro integrador surge aquí como "el maestro de los niños y niñas

8. Necesidades Educativas Especiales basadas en alguna discapacidad.



con NEE”, lo que trajo aparejado en muchos casos la presencia de un maestro por cada niño con discapacidad en el aula. Como consecuencia los niños con NEE contaban con su “propio maestro” –circunstancia que en muchos casos aún perdura–, incluso, con frecuencia, incomunicado con el maestro del grado y las actividades que él proponía.

La Inclusión, por su parte, se constituye en un enfoque de educación basado en los siguientes derechos (UNESCO, 2005):

- A una educación obligatoria y gratuita;
- A una educación de calidad;
- A la igualdad y a la no discriminación.

La educación inclusiva implica que todos los niños de una comunidad aprendan juntos independientemente de sus características individuales. El centro de atención es la transformación de la organización y la propuesta educativa de la escuela para acoger a todos los niños y para que estos tengan éxito en sus aprendizajes (Blanco, 1999). Se trata de una nueva visión de la educación basada en las diferencias inherentes a todos los seres humanos. En este sentido, la educación inclusiva debe ser entendida como:

- Un proceso, una búsqueda permanente de la mejor manera de responder a las diferencias;
- Una posibilidad para identificar y remover barreras al aprendizaje y la participación;
- Una transformación estructural de las instituciones educativas.

- Las relaciones entre la escuela común y la escuela especial

Uno de los aspectos importantes en relación con los vínculos escuela común-escuela especial tiene que ver con la comunicación para realizar las “derivaciones” o pases entre un espacio y otro. En algunos casos, se ha planteado que cuando la escuela especial sugiere una derivación, la escuela común acepta porque siempre “da un lugar”.

En muchas ocasiones, es la escuela especial y el equipo de orientación quienes determinan las trayectorias y derivaciones.

Una vez realizadas las derivaciones y acuerdos entre ambas escuelas, es importante la comunicación fluida entre ambas en cuanto

a apoyos pedagógicos, actividades compartidas y reflexión sobre los niños.

La posibilidad de una comunicación fluida entre ambas escuelas condice con lo postulado en la Ley Nacional de Educación en relación con el desarrollo de proyectos que permitan compartir espacios curriculares entre los / las alumnos/as de las escuelas de educación común y escuelas especiales y el fomento por parte de las escuelas a la participación y el intercambio con instituciones locales.

- Rol del maestro integrador. Vinculación con el maestro común

Las formas de comunicación y trabajo entre el maestro de grado y el maestro integrador, recuperador o profesional de apoyo, son fundantes de modalidades que promuevan o no la inclusión educativa.

En algunas escuelas, pueden convivir los maestros integradores contratados por las familias con los maestros integradores de las escuelas especiales, como es el caso de Chaco. Ello implica trabajos diferenciados en función de los tiempos y la permanencia de los maestros integradores en las escuelas: los que son contratados en forma privada concurren diariamente, mientras que los que pertenecen a Escuela Especial concurren por lo general 1 o 2 veces por semana. Desde la percepción de los docentes, hay una gran diferencia en las posibilidades de trabajo desde la inclusión cuando el trabajo se realiza en forma conjunta y compartida.

En este sentido, la concepción del rol del maestro integrador o de la presencia del maestro integrador aparece también diversificada. Algunos docentes mencionan como tareas propias del maestro integrador: ayudar a planificar, ayudar con estrategias a los docentes y dar apoyo escolar en contraturno según las necesidades de los alumnos integrados. Los padres perciben que la función del maestro integrador particular es necesaria y básica, mientras que para algunos docentes, se necesitaría mayor presencia del maestro integrador en el trabajo cotidiano.

- Vínculo entre compañeros: los compañeros como los “mejores integradores”

En todas las escuelas, los compañeros aparecen como referentes centrales para favorecer la inclusión.

No hay inclusión posible si algunos niños quedan por fuera de los vínculos sociales, juegos, trabajos colectivos. En las situaciones anteriores se observa cómo los compañeros están atentos a las ayudas que los niños con discapacidad requieran, colaborando en las tareas escolares y participando en los juegos en forma conjunta, sabiendo respetar al otro en su singularidad.

El que cada uno “tenga un lugar” y el “estar en relación con los otros” parecen ser centrales al pensar en prácticas inclusivas. Ello implica cierta concepción acerca de “quién es el otro”, y cómo se trabaja a continuación.

- El rol del maestro integrador

Como se ha detallado, la posibilidad de trabajar en pareja pedagógica representa para muchos docentes una vía facilitadora a la educación inclusiva. La falta de trabajo desde esta modalidad, por el contrario, constituye un obstáculo a

la misma. Algunos docentes manifiestan que si no se trabaja en forma conjunta, se requeriría una disminución de la matrícula, ya que se dificulta el trabajo con “todos” los niños.

Pero la necesidad de trabajo conjunto no se manifiesta únicamente desde el maestro “común”. En algunos casos se da a la inversa: es el maestro integrador o el maestro recuperador quien promueve un trabajo colectivo y dentro del aula, siendo “expulsado” por el docente de grado. En ocasiones, los docentes mencionan la escasa presencia de los maestros integradores y su “falta de voluntad” para integrar.

Las dificultades en torno a la posibilidad de concreción de un trabajo colectivo, producen fragmentación en relación con quién planifica, cómo planifica, cómo se aborda la enseñanza de los niños con discapacidad en el aula. En este sentido, un tema que no es simple de resolver en las escuelas es la modalidad de “adecuación curricular”, tal como aparece mencionado con frecuencia en referencia al tipo de intervención que se efectúa con los niños y niñas con discapacidad y los contenidos de aprendizaje: ¿“las realiza” el maestro de grado o el maestro integrador? ¿Es trabajar lo mismo con otra consigna, es trabajar otro contenido, es trabajar lo mismo con otro instrumento de apoyo, es “dar menos porque lo importante es lo social”?

En un camino de pasar de un modelo separatista a un modelo único e integrador, se deben nombrar algunas acciones llevadas a cabo por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en este sentido:

#### – Capacitación Docente<sup>9</sup>

Con el objetivo de eliminar las barreras a la información, COPIDIS diseñó un espacio de capacitación, actualización y reflexión docente sobre la inclusión de niños y jóvenes con discapacidad al sistema educativo común.

Busca impulsar la apropiación de herramientas y estrategias pedagógicas que habiliten repensar prácticas educativas instituidas y trabajar en aulas heterogéneas.

- Programa 2013: “Inclusión Educativa: una escuela de todos, con todos, para todos”.
- Programa 2014: Capacitación a Docentes y Directivos: “Herramientas para construir una escuela inclusiva”

9. Informe Gestión 2012-2015 COPIDIS



Foto: Informe de Gestión 2012-2015 de COPIDIS.

- Programa 2015: “Bases para una educación inclusiva”, destinada a docentes y directivos.
- Programa: “La educación física frente el paradigma de inclusión”, destinada a profesores de educación física.
- Terminalidad secundaria

COPIDIS, en articulación con la Dirección de Educación de Adultos y Adolescentes del Ministerio de Educación, promueve la finalización de los estudios secundarios de las personas inscriptas en el Registro Único de Aspirantes con discapacidad a Empleo Público con el fin de mejorar su perfil de empleabilidad. Por esto, COPIDIS centraliza la convocatoria e inscripción de los interesados. Colabora en la evaluación de apoyos educativos y seguimiento a los alumnos de estos programas.
- Jornada para los equipos de orientación escolar

COPIDIS junto a la Dirección General de Estrategias para la Educabilidad del Ministerio de Educación realizó en 2014 la “I Jornada de actualización y reflexión acerca de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley 26.378): construyendo un sistema inclusivo”.
- Cajas de recursos educativos para escolares con discapacidad visual

A través del Programa de Fortalecimiento Institucional, COPIDIS gestionó a través de la Biblioteca Argentina de Ciegos (BAC) la entrega de recursos educativos y apoyos útiles para alumnos con discapacidad visual. Los mismos se entregaron a Escuelas de Educación Especial de discapacidad visual de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a partir de un relevamiento realizado en conjunto por COPIDIS y BAC acerca de las necesidades de las escuelas para brindar apoyos a la inclusión educativa.

INCLUSIÓN EDUCATIVA

FORTALEZAS		OPORTUNIDADES	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Incorporación del Artículo 24 (Conv. Derechos de Personas con Discapacidad (PcD) Onu- 2008) sobre la Escuela Inclusiva.</li><li>• Ley de Educación Nacional 26.203 (ajustar propuesta pedagógica a PcD) Artículo 11, Educación Especial en casos en la escuela común no pueda asistir a la PcD.</li><li>• Las escuelas obligadas a aceptar alumnos con discapacidad.</li><li>• Reglamentación para la Capacitación Docente y de Personal No Docente en asistencia a PcD.</li><li>• Programa que promueve la finalización de los estudios secundarios a PcD con el fin de mejorar su empleabilidad (COPIDIS).</li><li>• Adaptación de libros escolares para PcD visual.</li></ul>		<ul style="list-style-type: none"><li>• Complementación entre la escuela pública y privada para cubrir la demanda.</li></ul>	
DEBILIDADES		AMENAZAS	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Sistema de educación especial separado de la común</li><li>• 1 de cada 3 PcD no ha accedido al umbral mínimo de educación.</li><li>• Bajo número de vacantes disponibles en escuela común y especial.</li><li>• Poca cantidad de profesionales docentes (maestras integradoras) y no docentes (acompañantes).</li></ul>		<ul style="list-style-type: none"><li>• Altos costos de escuelas especiales privadas.</li></ul>	

INCLUSIÓN LABORAL

“... el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laboral que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad”.

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad - Artículo 27.

Según los datos del Censo Nacional de población 2010, en el país hay 4.701.685 personas con dificultades o limitaciones permanentes de 14 años. De ellas, menos de la mitad (47,7 %) pertenecen a la Población Económicamente Activa, es decir se encuentran trabajando o se hayan desocupados. Llamativamente el porcentaje restante (52,3 %) figura en los datos oficiales como población inactiva, es decir 2.459.788 personas con dificultad o limitación permanente. La tasa de empleo por ende (44,6 %) también es baja.

La mayor distancia en la tasa de empleo, entre la población con dificultades permanentes y la población total se encuentra entre la franja de edad más productiva, es decir entre los 24 y los 54 años. Observamos un promedio de 12 puntos porcentuales de diferencia entre ambos.

Analizando de esta forma los datos, encontramos que la desocupación en esta población

sería solamente del 6,5 %, o sea un porcentaje que no estaría hablando de una problemática a abordar, o de un tema pendiente. Entre las personas con dificultad o limitación permanente que trabajan y se desempeñan como obreros o empleados, la mayoría lo hace en el sector privado (68,9 %). Solo un 31,1 % trabaja en el sector público. Este dato es interesante para relacionarlo con el incumplimiento del cupo mínimo del 4 % en el Estado nacional. Tomando en cuenta ahora la información brindada por la Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad entre las personas con discapacidad en edad de trabajar en la Ciudad de Buenos Aires, el 68 % se encontraría inactiva.

Es decir que entre 100 personas con discapacidad en edad de trabajar, sólo 32 personas trabajan o buscan trabajo. Si lo comparamos con la población total, vemos que aquí el doble de las personas trabajan o buscan trabajo. Por su parte, la tasa de empleo es mucho menor a la planteada desde el censo, solo el 28 % de las personas con discapacidad en edad de trabajar se encuentran trabajando, y representa casi la mitad que la tasa de empleo de la población general (58 %). Tasa de actividad, inactividad, empleo y desocupación de la población total y de la población con discapacidad. Ciudad de Buenos Aires.

La tasa de desocupación es mucho mayor a la planteada por el censo para la población con dificultades o limitaciones permanentes. Entre

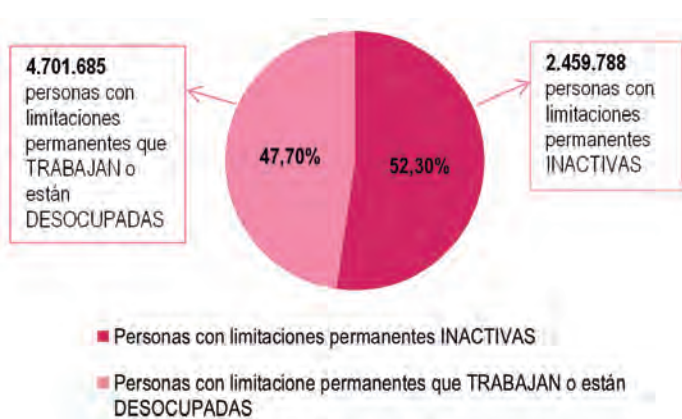


Gráfico 7. Población económicamente activa de personas con limitaciones. Año 2010. Fuente: Elaboración propia sobre la base de Indec, Censo nacional de población, hogares y viviendas 2010.

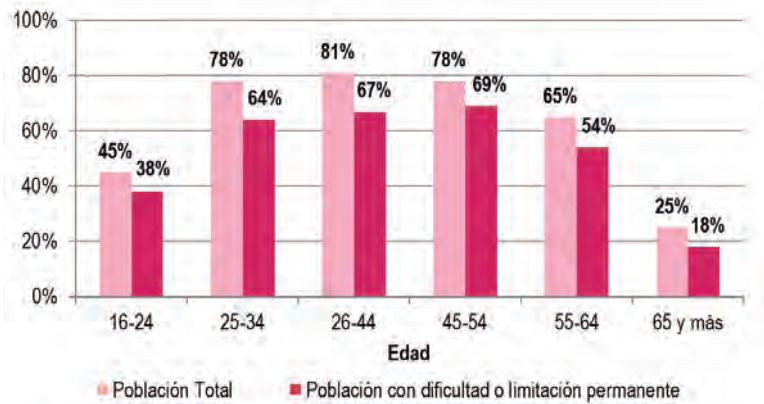


Gráfico 8. Tasa de empleo de la población total y de la población con dificultad o limitación permanente. Año 2010. Fuente: Elaboración propia sobre base del Censo Nacional de población 2010.

la población con discapacidad el 11 % se encuentra desocupado. Este dato duplica la desocupación de la población total (5 %).

### Legislación impositiva e incentivos

La Ciudad de Buenos Aires adhirió a la normativa nacional que prevé beneficios impositivos para las empresas a la hora de contratar a una persona con discapacidad. Estas forman parte de un paquete de Medidas para incrementar el empleo de personas con discapacidad.

1. Obligación de contratar. La Ley 22.431 determina que *“El Estado nacional - entendiéndose por tal los tres poderes que lo constituyen, sus organismos descentralizados o autárquicos, los entes públicos no estatales, las empresas del Estado y las empresas privadas concesionarias de servicios públicos, están obligadas a ocupar personas con discapacidad que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo en una proporción no inferior al cuatro por ciento (4 %) de la totalidad de su personal y a establecer reservas de puestos de trabajo a ser exclusivamente ocupados por ellas”*. (Artículo 8, texto sustituido por la Ley 25.689).

2. Exención de contribuciones. La exención de contribuciones del empleador que contrate a personas con discapacidad es una medida que tiene por finalidad fomentar el empleo de estas personas, cuyas potencialidades pueden estar afectadas en algún aspecto pero que pueden tener habilidades notables o suficientes para el desempeño adecuado de ciertas tareas. Nuestro sistema legal ha contemplado una exención temporal de contribuciones para los empleadores que contraten a estos trabajadores por tiempo indeterminado (Ley 24.013, Artículo 87). La exención se extiende por un año y comprende al 50 % de las contribuciones patronales jubilatoria, al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP), al sistema de asignaciones familiares y al Fondo Nacional de Empleo.

### 3. Modalidades

a) Taller Protegido Especial para el Empleo (TPEE). La relación que vincula al trabajador con discapacidad y el Organismo Responsable de un TPEE no configura un contrato de trabajo regido

por la Ley 20.744, sin perjuicio de la aplicación de los estímulos previstos por la Ley 26.816 para estos trabajadores. Pero la relación es considerada como Régimen de Trabajo Especial, que implica para el trabajador con discapacidad el deber de asistir regularmente a las actividades que se les asignen, con una jornada diaria máxima de 8 horas y una mínima de 4 horas, según se determine conforme a las posibilidades funcionales del operario y las disponibilidades del taller, observar puntualidad, poner empeño en las actividades asignadas y cumplir las normas reglamentarias (Artículo 12).

b) Taller Protegido de Producción (TPP). La vinculación que se establece entre estos trabajadores y el organismo responsable del TPP es laboral. El contrato de trabajo es por tiempo indeterminado, pero autoriza a celebrar contratos por tiempo determinado cuando la naturaleza de la tarea así lo requiera (Artículo 14, apartado 2). El organismo responsable del TPP está obligado a registrarse como titular de esa modalidad y dar el alta de sus trabajadores, antes del comienzo de su prestación personal, en el registro que deberá habilitarse. Además, deberá propender a la inserción laboral de sus trabajadores en empleos regulares (Artículo 15). El TPP recibirá una asignación estímulo equivalente al cincuenta por ciento (50 %) del sueldo básico mensual del personal de maestranza y servicio, categoría quinta del CCT 462/2006, para instituciones civiles y deportivas, que será imputable a cuenta del sueldo que corresponda a cada beneficiario comprendido en un organismo responsable con la modalidad de TPP, el que deberá satisfacer el importe restante para completar la remuneración (Artículo 26, inciso g).

c) Grupos Laborales Protegidos (GLP). Se consideran tales a células o secciones de empresas públicas o privadas, constituidas íntegramente por trabajadores con discapacidad (Artículo 5).

4. Programa de Inserción Laboral. La Ley nacional de Empleo 24.013 dispone que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social establecerá periódicamente programas destinados a fomentar el empleo de los trabajadores que presenten mayores dificultades de inserción laboral (Artículo 81). Entre ellos, menciona a los programas para discapacitados (Artículo 86). La Resolución MTE y SS 45/2006 establece



que podrán participar en el Programa de Inserción Laboral, “las trabajadoras y trabajadores desocupados mayores de 18 años con discapacidad” (inciso 2, del Artículo 3, sustituido por el Artículo 2 de la Resolución MTE y SS 753/2014). El Reglamento del Programa de Inserción Laboral, aprobado por la Resolución 2186/2010 de la Secretaría de Empleo (SE) establece que los empleadores podrán incorporar trabajadores con discapacidad a la Línea de Promoción del Empleo para Trabajadores con Discapacidad, por un plazo mínimo de un mes y por un máximo de doce meses (este plazo máximo puede ser extendido a dieciocho meses por la Subsecretaría de Políticas de Empleo y Formación Profesional) (Resolución SE 2186/2010, Artículo 31 del Reglamento).

Los trabajadores incorporados a la Línea de Promoción del Empleo para Trabajadores con Discapacidad percibirán una ayuda económica mensual a cargo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Resolución SE 2186/2010, Artículo 32 del Reglamento, sustituido por el Artículo 13 de la Resolución SE 2822/2015). A su vez, los empleadores adherentes al Programa de Inserción Laboral podrán contabilizar como parte del salario la ayuda económica mensual referida y abonarán a los trabajadores contratados, como mínimo la diferencia necesaria para alcanzar el salario establecido para la categoría laboral que corresponda, de acuerdo con las normas y convencionales aplicables.

La ayuda económica mensual indicada deberá ser contabilizada como parte de la remuneración para el cálculo de las contribuciones patronales y los aportes personales a ingresar a los institutos de la Seguridad Social (Resolución SE 2186/2010, Artículo 8 del Reglamento, sustituido por el Artículo 3 de la Resolución SE 2822/2015). Podrán contratar trabajadores con discapacidad en estas condiciones, además de los organismos públicos nacionales, provinciales, municipales y entes públicos autárquicos o descentralizados, las empresas del sector privado, y las personas jurídicas privadas sin fines de lucro (Resolución SE 2186/2010, Artículo 29 del Reglamento).

5. Deducción impositiva. La Ley 22431 establece el derecho del empleador que conceda empleo a personas discapacitadas a computar

una deducción especial en la determinación del impuesto a las ganancias, equivalente al setenta por ciento (70 %) de las retribuciones correspondientes al personal discapacitado, en cada período fiscal (Artículo 23).

6. Negociación colectiva. Si bien la Ley 24.013 no establece la contratación de personas con discapacidad entre las materias que deben ser incluidas en la negociación por las comisiones negociadoras de convenios colectivos (Artículo 24), la norma dispone que los programas de empleo deben impulsar que en las convenciones colectivas se incluyan reservas de puestos para trabajadores discapacitados en el sector privado (Artículo 86, inciso c).

Por su parte, la Resolución 438/2001 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos (B0: 21/8/2001) dispone que el Ministerio mencionado exhortará a las partes comprendidas en los ámbitos de aplicación de los convenios colectivos de trabajo vigentes o aquellos que bajo el régimen legal correspondiere que se renovaren o celebrasen, para que se acuerden cláusulas tendientes a favorecer la incorporación de las personas discapacitadas aptas para las tareas que se les asignen, contemplándose su capacitación, adaptación al puesto de trabajo y readaptación ante los cambios tecnológicos. En el panorama de convenios colectivos, aparece en algunos de ellos una cláusula relativa a la contratación de personal discapacitado. (Enrique Caviglia, El Cronista, Mayo 2016)

### Legislación en el sector público

La Ley 1502 del año 2004 regula la incorporación, en una proporción no inferior al 5 %, de personas con discapacidad al Sector Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 43 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La organización administrativa del Gobierno de la Ciudad tiene una alta complejidad ya que cuenta con casi 100.000 empleados que atienden a una población de 3 millones de habitantes. Cerca de 52.000 empleados cumplen funciones en el llamado “Escalafón General” (todas las actividades que se desarrollan

dentro de la administración excluyendo las comprendidas en el escalafón docente, los profesionales de la salud, el régimen de los cuerpos artísticos y la policía metropolitana hoy Policía de la Ciudad).

Entre 2012 y 2015, 764 personas con discapacidad ingresaron al GCBA a través del Registro de Aspirantes a Empleo Público de COPIDIS. Esto representa al 36,8% del total de empleados con discapacidad de la Ciudad.

Este logro fue posible, entre otros factores, gracias a la direccionalidad que se le dio a la temática de la inclusión laboral de las personas con discapacidad a partir de la creación de la Gerencia Operativa de Aspirantes a Empleo Público.

En la actualidad el cupo de personas con discapacidad es del 4,30 % (la Ley 1502 exige 5 %), esto equivale a 2.226 empleados con discapacidad.

- Creación de la Gerencia Operativa de aspirantes a empleo público

La Gerencia Operativa de aspirantes a empleo público creada por el Decreto 236/2012 tiene por objetivo elaborar y mantener actualizado un Registro de personas con discapacidad que aspiren a obtener un empleo público en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, las Comunas, los Organismos descentralizados, entidades autárquicas, organismos de la seguridad social, las empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y todas otras aquellas organizaciones empresariales donde el Estado de la Ciudad tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de decisiones societarias, en coordinación con la Subsecretaría de Gestión de Recursos Humanos del Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología.

La Gerencia tiene como funciones coordinar acciones con organismos gubernamentales y no gubernamentales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para promover la inclusión laboral de personas con discapacidad. Para poder cumplir con los objetivos trazados, la Gerencia Operativa tiene a su cargo: el Registro Único Laboral de aspirantes con discapacidad a empleo público, el Programa de becas de estudio y capacitación laboral y el Registro de Aspirantes a Pequeños Comercios.

- Registro único laboral de aspirantes con discapacidad a empleo público

Todas las personas con discapacidad en edad laboral que residan en la Ciudad de Buenos Aires y que tengan certificado de discapacidad vigente pueden inscribirse en el Registro de Aspirantes a Empleo Público.

A medida que recibe solicitudes de personal de las distintas reparticiones de gobierno, en cumplimiento con lo dispuesto por Ley 1502, selecciona entre los postulantes los candidatos, cuyas DD. JJ. coincidan con el perfil solicitado.

Un equipo interdisciplinario de profesionales realiza una entrevista funcional a cada uno de ellos a fin de identificar los mejores candidatos para el puesto.

El área de accesibilidad de la Comisión realiza el análisis del puesto a fin de identificar barreras físicas y comunicacionales del puesto de trabajo.

Si algún candidato queda seleccionado y esta Comisión es informada fehacientemente de esto, un Preparador Laboral del Registro acompaña durante el proceso de inclusión laboral.

En caso de ser necesario se realizan adaptaciones al puesto de trabajo y las tareas.

En todos los casos se realiza un seguimiento laboral del trabajador para ayudar a organizar las tareas. Además, se ofrecen talleres de sensibilización sobre la temática de inclusión laboral de personas con discapacidad a compañeros, jefes y personal de recursos humanos del organismo.

Entre 2012 y 2015 la Gerencia Operativa recibió más de 4.500 búsquedas laborales de las distintas reparticiones del GCBA y trabajó en el proceso de selección de 9 concursos de cargos públicos cerrados para personas con discapacidad.

Todas las personas que ingresaron al GCBA a través de COPIDIS lo hicieron con el dispositivo de Empleo con Apoyo. Cumplen jornadas de 35hs semanales y tienen los mismos derechos y obligaciones que cualquier otro empleado del GCBA.

Las tareas que desempeñan responden a necesidades de trabajo reales de cada repartición de gobierno ya que se realiza la búsqueda de las personas cuya formación, experiencia y personalidad den respuesta al perfil requerido y se postula a los más idóneos para el puesto, de acuerdo a sus habilidades y formación.

Este logro responde no sólo al trabajo articulado por la Gerencia Operativa en función de las búsquedas laborales, sino al conjunto de las acciones que realiza COPIDIS en función de promover la inclusión laboral de las personas

con discapacidad de manera transversal, contemplando la formación académica de las personas con discapacidad y el cambio cultural que debe darse en distintos niveles de la política, la cultura y las prácticas de la Ciudad.

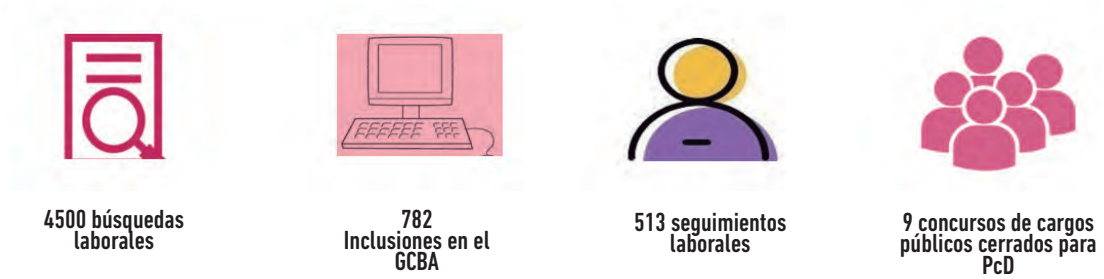


Figura 3. Síntesis Informe de Gestión 2012-2015 COPIDIS. Fuente: Elaboración propia sobre la base del Informe de Gestión 2012-2015 de Comisión para la Plena participación e Inclusión de las Personas con Discapacidad (COPIDIS).

Otros programas de inclusión

- Programa de becas de estudio y capacitación laboral

El Programa de Becas de Estudio y Capacitación Laboral estimula el desarrollo técnico y académico de las personas con discapacidad en edad laboral con el objetivo de que mejoren su perfil laboral mediante la adquisición de nuevas herramientas. Desde el año 2012 este programa ha ido evolucionando en pos de promover el acceso a la educación terciaria y universitaria, la formación profesional.

- Programa estrategia joven

Junto al equipo del Programa Estrategia Joven del Ministerio de Educación se desarrolló el primer Taller y Tutoría de Orientación Vocacional y Ocupacional. Mediante los mismos, se posibilita un espacio para que jóvenes y adultos puedan, a partir de sus intereses, capacidades y conocimientos, reflexionar acerca de sus recorridos educativos y laborales. Estas Tutorías de Orientación Vocacional-Ocupacional contemplan un encuentro de abordaje grupal y un seguimiento individual de cada persona.

- Pequeños comercios

COPIDIS tiene dentro de sus funciones elaborar un padrón de personas con discapacidad aspirantes a pequeños comercios en aplicación de la Ley Nacional 24.308 que establece la obligatoriedad de otorgar en concesión a personas con discapacidad espacios para pequeños comercios en toda sede administrativa gubernamental.

El Registro de Aspirantes a explotar los espacios para pequeños comercios fue creado mediante Decreto 1553/1997.

- Articulación público-privado

En 2014 se creó el área de Articulación Público-Privado (APP) a fin de establecer vínculos con el sector privado con el objetivo de concientizar y promover la inclusión laboral de las personas con discapacidad. El área surge a partir de la necesidad de profundizar la línea de trabajo articulado con el sector público, privado y la sociedad civil. Las actividades que realiza esta área incluyen: desayunos con empresas, talleres de sensibilización, reuniones con CEO, áreas de RSE y RRHH, presentaciones. Más importante aún, realiza búsquedas laborales replicando el exitoso modelo desarrollado para dar cumplimiento a la Ley 1502.

• Empresas sociales

“Una Empresa Social es un negocio auto-sostenible sin pérdidas ni dividendos que aborda un objetivo social dentro de las normas del mercado actual”.

La principal diferencia entre una empresa social y una ONG es que la primera logra obtener sus propios ingresos por consecuencia de la venta de sus servicios o productos mientras que la ONG depende de donaciones filantrópicas.

Todavía no hay una masa crítica de empresas sociales y de impacto en nuestra Ciudad. Si bien algunas de estas organizaciones ya están operando en Argentina, son pioneras y todavía

son pocas. El desarrollo de este campo es aún muy incipiente en nuestro país y todavía no hay un volumen significativo de empresas sociales de las nuevas economías.

A través del Programa de Fortalecimiento a la Sociedad Civil, COPIDIS fomenta la creación y sustentabilidad de este tipo de iniciativas. Un buen ejemplo es “En Buenas Manos”: una organización social cuya misión es generar un cambio de mirada respecto del empleo de personas con discapacidad, mediante el desarrollo de emprendimientos autosustentables, de valor agregado que inspiran a la sociedad a ser más inclusiva.

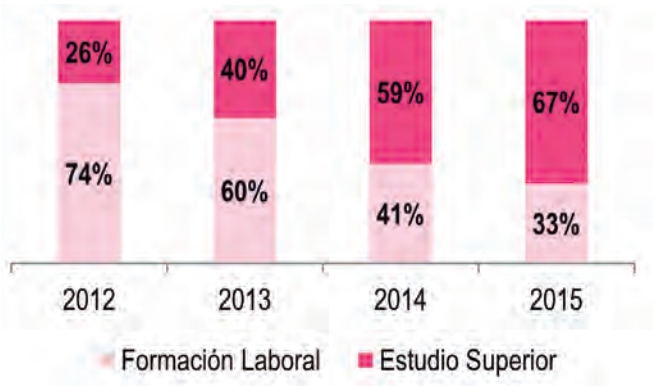


Figura 4. Síntesis Informe de Gestión 2012-2015 COPIDIS.  
Fuente: Elaboración propia sobre la base del Informe de Gestión 2012-2015 de Comisión para la Plena participación e Inclusión de las Personas con Discapacidad (COPIDIS).



2.000

**BECAS OTORGADAS \$ 8.112.900**

- Formación Terciaria y Universitaria
- Mejoramiento del perfil laboral
- Incentivar a participar de carreras orientadas a las necesidades más emergentes del mercado laboral
- Aumento del número de beneficiarios

INCLUSIÓN LABORAL

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none"><li>• Ley 1502 de la CABA.</li><li>• Registro laboral de aspirantes a empleado público. A fines de 2015 se registra el 4.30 % de cumplimiento.</li><li>• COPIDIS realiza capacitación para mejorar las herramientas laborales y otorga becas. A fin de 2015 el 33 % corresponde a Formación Laboral y el 67 % a estudio superior.</li><li>• COPIDIS elabora un padrón de PcD aspirantes para el Registro de Aspirantes a explotar pequeños espacios (1553/1997).</li><li>• Articulación Público-privado creada en 2014</li><li>• Las empresas cuentan con beneficios económicos e impositivos a la hora de contratar personal con algún tipo de discapacidad:</li><li>• A nivel nacional:</li><li>• Deducción del 70 % del impuesto a las ganancias o sobre los capitales.</li><li>• Ley 22.431 (Sistema de protección a la persona con discapacidad modificada por Ley 23.021, Artículo 23).</li><li>• Ley 24.031 Artículo 87.</li><li>• Ley 24.147 Artículo 34.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Próximo al 5 % de cupo de empleado público con discapacidad.</li><li>• Mejorar el trabajo de la Gerencia operativa de Aspirantes a Empleo Público.</li><li>• Mayor capacitación mayor posibilidad de obtener empleo de mayor remuneración.</li><li>• Auto empleabilidad.</li><li>• Desarrollo de Emprendimientos.</li><li>• Mayor trabajo articulado con las organizaciones de la sociedad civil y consultoras especializadas en discapacidad, que trabajan para mejorar la empleabilidad en el sector privado.</li><li>• Creación de un área de asistencia para Empresas Sociales que tengan foco en emplear a PcD y mejorar su entorno.</li><li>• Articulación entre los ministerios de trabajo de Nación y Subsecretaría de Trabajo de la CABA.</li></ul>
DEBILIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"><li>• Falta difusión de la Ley 1502 y porcentaje de cumplimiento.</li><li>• Falta difusión de las becas y la capacitación.</li><li>• Falta de articulación entre el Estado y las empresas privadas en comunicar los beneficios a nivel económico y social.</li><li>• No hay una legislación clara sobre las Empresas Sociales.</li><li>• Bajo nivel de control de cumplimiento de las leyes vigentes.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Pueden llegar a disminuir el porcentaje de empleados calificados</li><li>• Falta de CUD.</li><li>• No contar con los requisitos para obtener dicha capacitación.</li></ul>



# ACCESIBILIDAD FÍSICA

“... que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad...”.

Artículo 9 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

En Argentina, en el año 1981 se sancionó la Ley Nacional 22.431 que crea el sistema de protección integral de las personas con discapacidad. En sus Artículos 20, 21 y 22 -según modificación Ley 24.314- se regula la accesibilidad al medio físico. El decreto reglamentario 914/1997 detalla claramente las condiciones que deben reunir los espacios para ser accesibles: espacios arquitectónicos, urbanos y del transporte. La Ley Nacional 26.653 expresa la Accesibilidad de la Información en las Páginas Web. La misma fue promulgada el 26 de noviembre de 2010. La ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual del año 2009 en su Artículo 66, y su reglamentación (Dec. 1225/2010), prevén la inclusión en televisión de herramientas de accesibilidad para personas con discapacidades sensoriales, adultos mayores y otras personas que puedan tener dificultades para acceder a los contenidos: subtítulo oculto (closed caption), audiodescripción para personas con discapacidad visual, audiodescripción para personas con discapacidad intelectual y Lengua de Señas.

## INTRODUCCIÓN AL “DISEÑO UNIVERSAL”

Es un concepto creado por el arquitecto norteamericano Ron Mace que consiste en la creación de productos y entornos, diseñados de

modo que sean utilizables por todas las personas en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptaciones o diseño especializado. Para explicar mejor todos sus aspectos, es necesario remitirse a la información e infografía aportada por el Manual práctico de diseño universal: basado en la Ley 962, accesibilidad física para todos, 1.ª ed. COPIDIS, 2015.

Igualdad de uso: El diseño es útil y alcanzable a personas con diversas capacidades.

Uso flexible: El diseño se acomoda a un amplio rango de preferencias y capacidades individuales.

Uso simple y funcional: El diseño es fácil de entender independientemente de la experiencia, conocimientos, habilidades o nivel de concentración del usuario. El diseño es simple en instrucciones e intuitivo en el uso.

Información comprensible: El diseño debe ser capaz de comunicar al usuario de manera eficaz, independientemente de las condiciones ambientales o las capacidades sensoriales del mismo.

Tolerancia al error: El diseño debe minimizar los riesgos y las consecuencias adversas de acciones involuntarias o accidentales.

Bajo esfuerzo físico: El diseño debe poder ser usado eficazmente y con el mínimo esfuerzo posible.

Dimensiones apropiadas: Los tamaños y espacios deben ser apropiados para el alcance, manipulación e independientemente de su tamaño, posición o movilidad.

## LA CIUDAD Y LA ACCESIBILIDAD

COPIDIS tiene un Área de Accesibilidad que recibe solicitudes y reclamos sobre accesibilidad del espacio público, los edificios públicos y de domicilios particulares. El objetivo es cumplir con las leyes vigentes a través de: asesoramiento para

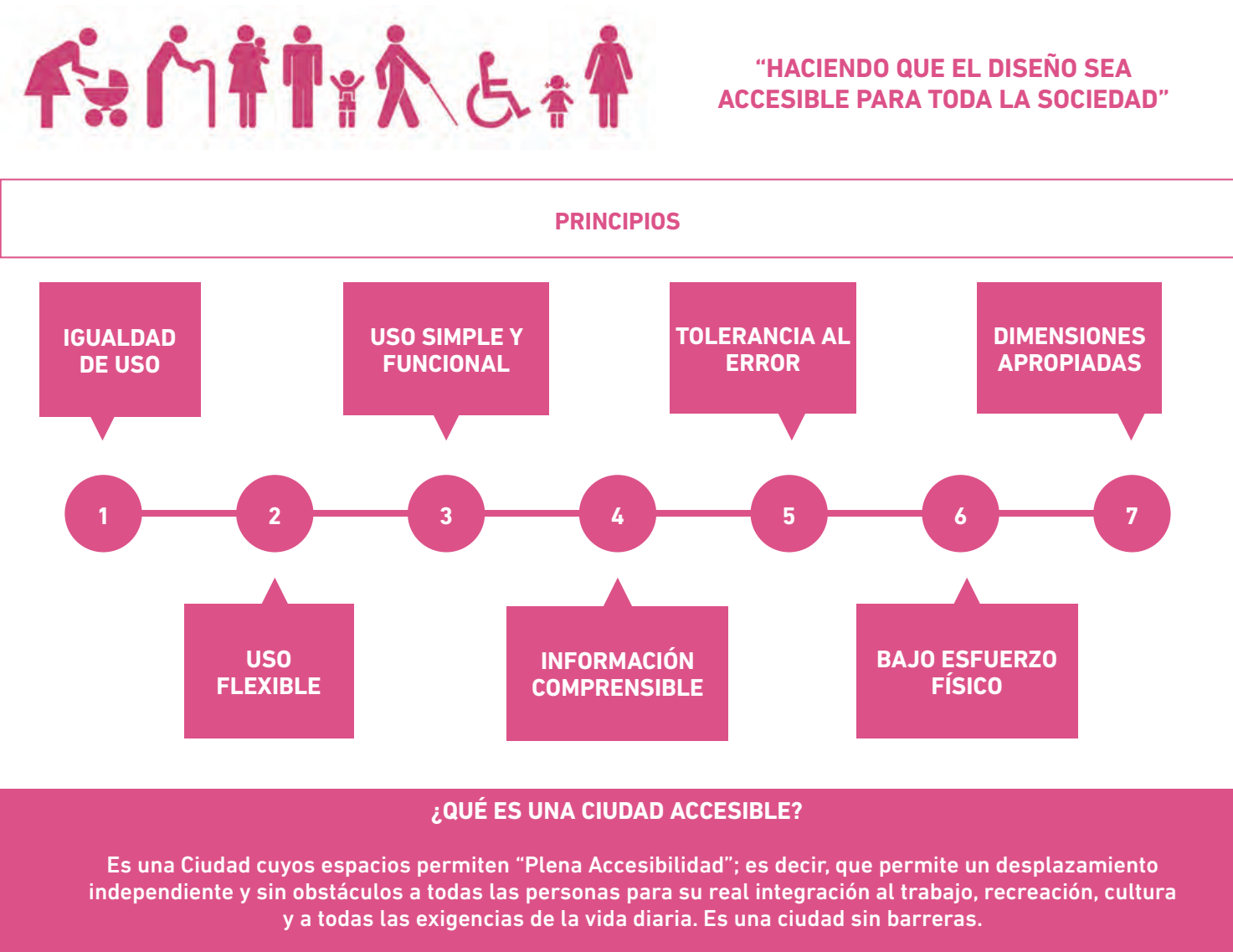


Figura 4. Manual práctico de diseño universal de accesibilidad. Fuente: Elaboración propia sobre la base del Manual práctico de diseño universal: basado en la Ley 962, accesibilidad física para todos, 1.ª ed. COPIDIS, 2015.

la eliminación de barreras físicas de los edificios públicos y privados, asesoramiento acerca de proyectos nuevos, asesoramiento de puestos y áreas de trabajo para las personas con discapacidad y consultas técnicas sobre la Ley 962 "Accesibilidad Física para Todos".

La accesibilidad es una construcción colectiva y la inclusión implica la convivencia en aceptación, armonía y disfrute de todos los espacios y servicios en condiciones de igualdad. Por eso, desde COPIDIS asesoran, capacitan y participan en el desarrollo de diversos proyectos públicos con el fin de que los mismos sean concebidos con la mirada del Diseño Universal.

- Construcción de vados
- A fin de hacer de Buenos Aires una ciudad accesible el Ente de Mantenimiento Urbano Integral (EMUI) construyó casi 21 mil vados. Junto a los que se construyeron entre 2008 y 2011, suman casi 50 mil vados, lo que representa el 48 % de las esquinas de la Ciudad.
- Asesoramiento técnico de accesibilidad en proyectos estratégicos desarrollados por el GCBA
- Entre los años 2012 y 2015, se han realizado más de 150 intervenciones complejas que incluyen relevamientos, asesoramiento y la

presentación formal de informes técnicos sobre accesibilidad y diseño universal. Entre ellos se destacan:

- Ministerio de Desarrollo Urbano: Plan de peatonalización del microcentro. Palacio Lezama (ex Fábrica CANALE). Pasos bajo nivel. Pasos sobre nivel. Manual de Diseño Urbano: nuevos criterios de accesibilidad para el modelo territorial. Master plan Villa Olímpica Lugano. “Proyecto Nido” (Villa 1.11.14). Nuevo Centro de Exposiciones y Convenciones.

- Subsecretaría de Transporte: Metrobús, Ciclovías. Centro de Tránsito Chacarita. Centro de Tránsito Once. Asesoramiento para señalética accesible.

- Dirección General de Tránsito: Instalación de semáforos audio visuales.

- Movilidad Urbana y Transporte Público.

La accesibilidad en el transporte como tal, es un derecho que todas las personas tienen, poder desplazarse libremente, ya sea en colectivos, vehículos propios, trenes, subtes, micros de media, corta y larga distancia, etcétera, para ello todas las empresas y organismos implicados en el transporte lo deben aceptar como un principio. Esto significa cuidar la accesibilidad para que una persona con diversidad funcional tenga plena movilidad para viajar a donde quiera o desee.

La movilidad para todas las personas es tan importante como el no encontrarse obstáculos para poder ir de un lugar a otro, es esencial para toda persona que día a día en su vida diaria y para que cualquier viaje que realice, ya sea por trabajo, colegio, ir de compras, al cine, visitar un museo o cualquier otro sitio para el que necesite desplazarse, independientemente del transporte que se ha de usar no sea un impedimento y siempre facilite los desplazamientos.

Una ciudad accesible es la que cuida hasta el más mínimo detalle ya sea en sus calles, edificios, parques, etcétera, se tiene el deber y la obligación y para eso se han de llevar a cabo las modificaciones que sean necesarias para una completa accesibilidad.

Al hablar de accesibilidad, el transporte público es hoy la principal dificultad que las personas con discapacidad motriz encuentran en Buenos Aires. Esta ciudad que recién en la década de los noventa comenzó a transformar su infraestructura en pos de la inclusión ha ido



Fuente: GCBA 2017.

mejorando en varios aspectos. Pero falta un largo camino todavía en este tema.

Numerosas veredas de la ciudad aún no se encuentran en buen estado y otras están rotas y las rampas están siendo construidas a través del compromiso de Gobierno de la Ciudad llamado 100 % esquinas accesibles, donde se compromete a que en 2018 el 100 % de las esquinas de la Ciudad cuenten con rampas para lograr que Buenos Aires sea una ciudad accesible y transitable. Se estima que más de 130.000 vecinos de la Ciudad tiene dificultades o limitaciones permanentes para caminar o subir escaleras (Fuente: Censo 2010). Facilitar la circulación peatonal es imprescindible para las personas con movilidad reducida o discapacidades, los adultos mayores y también los padres con cochecitos. Es necesario eliminar barreras arquitectónicas y urbanísticas para mejorar su calidad de vida y el disfrute de la Ciudad.

Según el Gobierno, en 2007 había 9.700 rampas para personas con discapacidad (sólo 3.200 estaban bien conservadas) en las 80.000 esquinas de la Capital.

Hoy el número de rampas asciende a más 36.000, siendo Recoleta el barrio con mayor cantidad de accesos. Pero Puerto Madero es el más accesible por la nivelación entre calles y veredas y la adecuación de los ingresos en comercios y edificios, según marca la ley nacional (24.314). En cambio, en los barrios del Sur, las rampas en las esquinas no se puede observar la misma realidad.

Durante 2016 completaron 7.838 nuevas rampas y durante 2017 y 2018 se construirán otras 8.425. Gracias a ello, las Comunas 2, 3, 5, 6 y 7 ya son 100 % esquinas accesibles y para fines de 2017 lo serán las Comunas 1, 4, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 y 15.

Además la Ciudad de Buenos Aires suscribe a los objetivos y metas específicas de la Agenda de Desarrollo Sostenible que impulsa la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Este compromiso contribuye especialmente a:

Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Meta 11.7: De aquí a 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad.

### Sistema de subterráneos y discapacidad

Subterráneos de Buenos Aires Sociedad del Estado (SBASE), admite que solo el 37 % de las estaciones son accesibles y que demandará entre 5 y 8 años conseguir la adaptación de los accesos en toda la red. El plan de mejoras requiere de una inversión de unos 100 millones de dólares y también, modificaciones para mejorar los dispositivos de emergencia y evacuación. En muchos casos el problema más recurrente de reclamo de usuarios con algún tipo de discapacidad y de adultos mayores es sobre la gran cantidad de ascensores y escaleras mecánicas que no funcionan.

Las estaciones deben estar provistas de un elevador que le permita acceder al nivel de las boleterías y otro que conduzca al nivel del andén. Cada vagón debe tener dos asientos cercanos a la puerta de ascenso al coche, que tienen que estar reservados y debidamente señalizados para ser usados por personas con movilidad reducida, ancianos, embarazadas o portadoras de bebés y personas con discapacidad. También debe haber un espacio para ubicación de sillas de ruedas y deben instalarse apoyos isquiáticos al menos en los vagones identificados en su exterior con el emblema de discapacidad. En las estaciones y en los vagones, la información del servicio tiene que garantizarse según el tipo de discapacidad de que se trate – con medios sonoros para los ciegos y visuales para los sordos–, para facilitar la ubicación de la persona en el trayecto.

El Gobierno de la Ciudad está llevando a cabo obras de accesibilidad en múltiples

estaciones de la red para brindar una mejor calidad de servicio a todos los usuarios y responder a las necesidades de las personas con movilidad reducida, las personas con discapacidad y los adultos mayores.

También se está trabajando en el reemplazo de 7 escaleras de la línea D y E y hay 20 escaleras más en proceso de licitación.

Para mejorar la experiencia de viaje de los 300 mil usuarios que transitan por día en el nodo de combinación de las líneas B, C y D, integrado por las estaciones Carlos Pellegrini (Línea B), 9 de Julio (Línea D) y Diagonal Norte (Línea C), se llevará a cabo el nuevo Plan de Accesibilidad, Circulación y Evacuación 9 de Julio.

Todas las estaciones que se inauguraron cuentan con escaleras mecánicas y ascensores que conducen hacia el andén. Además hay baldosas tipo “Alerta” y “Guía” a lo largo de la línea del andén, en la zona de molinetes y boletería y mensajes en Braille en los pasamanos y en los botones de los ascensores.

El aviso sonoro de estaciones ya está en funcionamiento en los coches de las líneas A, B, C, D y H.

### Colectivos y micros de corta, media y larga distancia

Existe el derecho a viajar en forma gratuita en el transporte público de colectivos, siempre y cuando se posea el Certificado de Discapacidad correspondiente. En el caso de que el Certificado de Discapacidad se emita “con acompañante”, el beneficio de gratuidad se extiende a esa persona también. Sin embargo, no es obligatorio el acompañamiento, el beneficio constituye un derecho y no una obligación.

La implementación del Metrobús tuvo lugar a través de la disposición de la Ley 2.992 de la Legislatura de la Ciudad, la cual propone que este sistema de transporte tiene como objetivo “mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad y el Área Metropolitana de Buenos Aires, brindándoles una adecuada accesibilidad, con mayor cantidad de interconexiones y una completa cobertura espacial”.

Por otro parte se cuentan con algunos materiales no aptos para las personas con discapacidad como el tipo de piso que no es 100 % antideslizante, lo que hace dificultoso el tránsito

cuando el mismo se encuentra mojado. Además, en cuanto a las barandas de acceso, hay muchas de ellas que no contempla la baja baranda hasta el piso desde los extremos, diseñada especialmente para personas en silla de ruedas y de baja talla, además de no cumplir con la ley 962 “Los pasamanos se colocarán a ambos lados de la escalera, la forma de fijación no interrumpirá la continuidad del deslizamiento de la mano y su anclaje será firme”. Por último, se debería contar con una señalética con mayor contraste que el actual, teniendo en cuenta a las personas con baja visión, además de mayor cantidad de información en sistema braille para las personas ciegas, acompañado de un sistema auditivo en los semáforos peatonales de ingreso y egreso de las estaciones.

### Trenes

Como usuario del servicio de transporte ferroviario las personas con discapacidad tienen derecho a recibir por parte del operador, los empleados y los demás pasajeros un trato digno hacia la persona y a las pertenencias con las cuales viaja. El operador del servicio debe adoptar las medidas de seguridad necesarias a fin de garantizar la prevención de todo peligro que atente contra tu salud o integridad física, así como la del público en general. Tiene derecho a acceder a toda la información atinente al uso del servicio. Ello comprende conocer los horarios del servicio en plataforma, los cuadros tarifarios vigentes, los horarios de atención en boleterías, los indicadores de paradas de colectivos y estaciones de subtes cercanas, los planos de evacuación y los mecanismos disponibles para formular reclamos.

A raíz de la numerosa cantidad de denuncias y consultas realizadas por la falta de accesibilidad física para personas con movilidad reducida en el transporte ferroviario que circula en la Ciudad de Buenos Aires y la Región Metropolitana, la Defensoría del Pueblo porteña decidió realizar un relevamiento integral sobre las condiciones de los vagones y de las estaciones de Once, Constitución y Retiro.

Entre otras deficiencias, se comprobaron deterioros en las aceras adyacentes a la mayoría de las estaciones, existencia de rampas de accesos a los andenes antirreglamentarias con

pendientes excesivas sin pasamanos o zócalos de contención, escaleras mecánicas y ascensores fuera de funcionamiento, falta de solados y guías de prevención, ausencia de comunicaciones sonoras para los usuarios con discapacidad visual y señalizaciones luminosas adecuadas para personas con limitaciones auditivas. Según se indica en los informes, también se encuentra vulnerado el derecho a la información de las personas usuarias de sillas de ruedas, muletas, bastones u otros elementos ortopédicos, ya que el mobiliario dispuesto pocas veces permite el acercamiento a boleterías, centros de información o expendedoras de boletos. Se constató además la escasa disponibilidad de servicios sanitarios adaptados para discapacitados y que en las estaciones donde se encuentran instalados suelen estar cerrados o en un estado deplorable de higiene.

Con el objetivo de garantizar la accesibilidad física y comunicacional, la Defensoría del Pueblo porteña exhortó a la Secretaría de Transporte de la Nación que informe el contenido del Plan Estaciones sobre el mejoramiento de los servicios que se prestan a las personas con discapacidad, las obras implementadas en los últimos tres años y las partidas presupuestarias asignadas a tal efecto en cada caso, como así lo establecen las leyes vigentes.

### Las escuelas estatales

Más de 1.000 escuelas cuentan con accesibilidad básica. La Ciudad realizó múltiples obras, que incluyen rampas, montasillas y baños adaptados para personas con movilidad reducida. Se construyeron 578 rampas, 705 baños y 106 plataformas elevadoras.

En la Ciudad hay 1.025 escuelas que son accesibles de forma básica, debido a las más de 500 obras de accesibilidad en las escuelas públicas, que incluyen rampas, montasillas y baños adaptados para personas con movilidad reducida.

### Salud

El Derecho a la Salud se encuentra garantizado por nuestra Constitución Nacional a través de la incorporación a su texto de los Pactos



Internacionales, con rango supra-legal. Por lo tanto, constituye un derecho social y exigible y tiene como vía de exigibilidad por excelencia a la Justicia. Esto quiere decir que es posible exigir este derecho aun ante la falta de reglamentación o deficiencia.

Ley Nacional 24.901- Sistema único de prestaciones Básicas

El concepto de discapacidad, debe centrarse en forma específica en la desventaja de la integración social, familiar, educacional o laboral que la deficiencia (física, mental, visceral de carácter permanente total o parcial) provoca en la persona. Esta desventaja vulnera el principio de igualdad por lo que debe compensarse a favor de la persona con discapacidad. Por ello la cobertura es integral, es decir al 100 % de todos los requerimientos de la persona con discapacidad.

Si bien el piso prestacional determinado principalmente en la Ley 24.901 es amplio y responde a las necesidades de las personas con discapacidad, la jurisprudencia de nuestros Tribunales entiende al mismo con un concepto amplio y sosteniendo que las prestaciones allí mencionados tienen carácter enunciativo y no excluyente de otras no previstas.

La cobertura de discapacidad al igual que la de salud es obligatoria para todas las entidades que presten servicios de salud: obras sociales nacionales y provinciales, obras sociales con ley propia de creación, loma, Pami, Profe, entidades pre pagas, mutuales, asociaciones de beneficencia que presten servicios (Hospital Francés, Español, Italiano, etcétera).

- Enfermedades Poco Frecuentes y discapacidad

Según un informe de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, se consideran Enfermedades Poco Frecuentes (EPOF o EPF) a aquellas que afectan a una porción de la población, en una relación igual o inferior a una persona (1) cada 2.000 habitantes.

En su mayoría tienen un origen genético, son crónicas y degenerativas. Algunas pueden producir algún tipo de discapacidad y otras, presentar gravedad si no se las diagnostica en forma oportuna y se las trata adecuadamente. El 75 % de los casos se presentan en edad pediátrica, aunque otras enfermedades son detectadas más tardíamente.

Las EPOF son de difícil diagnóstico por dos motivos: por un lado, presentan una diversidad de síntomas que además pueden expresarse de distinta forma en personas con la misma patología; por otro, la falta de información y conocimiento científico de algunas de ellas demora la detección.

Probablemente, algunas EPOF nos resulten menos desconocidas: enfermedad fibroquística del páncreas, miastenia gravis, acondroplasia, entre otras.

Quienes padecen alguna EPOF suelen atravesar distintas dificultades: el camino hasta obtener el diagnóstico preciso, la falta de información sobre su patología, la escasez de centros especializados y el acceso al tratamiento.

En Argentina, la Ley nacional 26.689 de 2011 promueve el acceso al cuidado integral de la salud de las personas con EPOF y establece que el sistema de salud (subsector público, obras sociales y prepagas) debe brindarles cobertura asistencial. Crea, en el ámbito del Ministerio de Salud de la Nación, un organismo especializado: el Programa Nacional de Enfermedades Poco Frecuentes y Anomalías Congénitas cuyas función está orientada a asegurar el acceso a la detección precoz, el diagnóstico, asesoramiento y tratamiento para los/as afectados/as mediante la promoción de la investigación socio sanitaria, del desarrollo de centros de referencia y la capacitación de los equipos de salud. También prevé la creación de un registro nacional para estas patologías (resolución 2.329/2014).

Por su parte, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires adhirió a la norma nacional (Ley 4307/2011) y estableció, para la última semana de febrero de cada año, la "Semana para la Prevención y Concientización de las Enfermedades Raras" (Ley 3111/2014), en concordancia con el Día Mundial de las Enfermedades poco Frecuentes.

Según FADEPOF (La Federación Argentina de Enfermedades Poco Frecuentes) aún se encuentran trabajando en acciones que permitan equiparar los derechos de las personas con discapacidad y enfermedades poco frecuentes.

El interés de FADEPOF (La Federación Argentina de Enfermedades Poco Frecuentes) se basa en que si bien, Argentina aún tiene pendiente la elaboración de información epidemiológica nacional sobre las enfermedades poco

frecuentes (EPOF), los datos internacionales permiten conocer que el 65 % de estas enfermedades son discapacitantes a causa de su propia etiología como así por la evolución a lo largo del tiempo; e involucran en un porcentaje considerable de casos, múltiples deficiencias funcionales y orgánicas (multidiscapacidad o pluridiscapacidad).

Es de sumo interés público considerar este universo de realidades referidas a las enfermedades poco frecuentes dado que se estima que el 8 % de la población posee alguna de las 8.000 patologías identificadas por la Organización Mundial de la Salud, lo que representa 3,2 millones de Argentinos.

- Puesta en funcionamiento del primer centro de evaluación y orientación de la discapacidad "CIEOD"

En el año 2013, se inició un proceso de cambio que contemplaba distintas etapas de ejecución, actualizando también el vínculo con el Servicio Nacional de Rehabilitación a través de un Convenio Específico de Cooperación Técnica.

A los fines de organizar el procedimiento en forma clara, transparente, dotando de celeridad y eficiencia al mismo, logrando un mejor servicio a la ciudadanía a través de una utilización propicia de los recursos del Estado

resultaba necesario implementar un proceso caracterizado en la accesibilidad a través de una descentralización operativa y la centralización administrativa a los fines de un control y seguimiento en la emisión del Certificado Único de Discapacidad.

- Centro de informes y orientación (CIO)

El CIO tiene como objetivo informar y orientar respecto a la realización de trámites relacionados con los derechos que habilita el certificado de discapacidad.

Desde 2013 cuenta con intérpretes de Lengua de Señas en sus dos sedes (COPIDIS y CIEOD) para una mejor atención de las personas sordas.

Desde la inauguración del "Centro Integral de Evaluación y Orientación de la Discapacidad" se trabaja informando, asesorando y orientando a aquellas personas que obtienen su certificado de discapacidad.

El número de consultas atendidas en el Centro de Informes y Orientación creció casi un 400 % con la puesta en marcha del CIEOD. Ahora, todas las personas que obtienen su CUD pueden asesorarse en el mismo lugar sobre sus derechos y beneficios y llevarse la Guía de Información de COPIDIS.

CANTIDAD DE CONSULTAS RECIBIDAS POR AÑO

2012.....	3.178
2013.....	4.522
2014.....	7.633
2015.....	12.457

TOTAL 27.790  
(Presencial, mail y teléfono)

ACCESIBILIDAD FÍSICA

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none"><li>• Incorporación de la ley 962 de Diseño Universal al Código de Edificación de la Ciudad.</li><li>• Plan de mejoras de estaciones de subte.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Nuevas tecnologías en materia de elementos de accesibilidad.</li><li>• Urbanización de villas y barrios de emergencia para mejorar la movilidad.</li><li>• Compromiso de 100 % de esquinas accesibles a 2018. 2 comunas (5 y 6) son 100 % accesibles.</li><li>• Mejora de la accesibilidad en las nuevas escuelas y/o reformas para aumentar la incorporación de alumnos.</li><li>• Complementación entre la escuela pública y privada para cubrir la demanda.</li></ul>
DEBILIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"><li>• Falta de accesibilidad en el sistema público de transporte (estaciones, como en las unidades de transporte: colectivo, subte y tren).</li><li>• Acceso, ascensores y baños no aptos para PcD (motora, visual, baja talla, etcétera)</li><li>• Espacios de trabajo no adaptados.</li><li>• Roturas de veredas por obras, raíces y servicios. Falta de mantenimiento de las mismas por parte de los vecinos de los barrios.</li><li>• Incumplimiento de la norma de ocupación de espacio público por parte de comercios (mesas en las aceras).</li><li>• Falta de control por parte de la AGC en el cumplimiento de la 962.</li><li>• Espacios áulicos no adaptados.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• No toma de conciencia de la problemática y por lo tanto políticas acordes</li></ul>

# VIDA INDEPENDIENTE

El modelo de Vida Independiente plantea un paradigma de intervención social que se enfrenta abiertamente a la concepción tradicional de la discapacidad, entendida bajo el modelo “rehabilitador”. Mientras este modelo trata la discapacidad como un problema de la persona, que requiere de “cuidados” durante toda su vida, infravalora sus capacidades para desarrollar una vida plena y activa y decide sobre las necesidades y procedimientos más elementales que afectan a las personas con discapacidad, al mismo tiempo que limita el ejercicio de los derechos esenciales de la persona, como la libertad y la participación, el modelo de Vida Independiente permite a las personas con discapacidad que quieran salir del círculo vicioso que supone el sistema tradicional de “rehabilitación”, recuperar su libertad y convertirse en protagonistas de sus propios destinos.

La persona con discapacidad se reconoce a sí misma con necesidades sanitarias, sociales, técnicas y humanas. Pero también se reconoce capaz de controlar su propia vida, de decidir y evaluar su propia situación y tomar decisiones al respecto. La persona con discapacidad reclama respeto hacia las decisiones individuales, hasta donde sea posible en cada caso.

En palabras de las personas con discapacidad, **Vida Independiente** no significa que queramos hacer todo por nosotros mismos, no necesitar a nadie o querer vivir en el aislamiento. Vida Independiente significa que exigimos las mismas opciones y el control en nuestra vida diaria, que el resto de las personas sin discapacidad. Las necesidades de una persona con discapacidad son exactamente las mismas que las de cualquier ciudadano. El problema para las personas con discapacidad gravemente afectadas, además de sus requisitos especiales para satisfacer esas necesidades, es que

mucha gente piensa y decide por ellas cuáles son esas necesidades.

La sobreprotección, la victimización y la caridad que muchas veces afecta a las personas con discapacidad resulta nociva para la vida autónoma. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su Artículo 19, Derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la sociedad dispone:

Los Estados partes reconocen el derecho en igualdad de condiciones de todas las personas con discapacidad a vivir en la comunidad, con opciones iguales a las de los demás y adoptaran medidas efectivas y pertinentes para facilitar el pleno goce de este derecho por las personas con discapacidad y su plena inclusión y participación en la comunidad, asegurando en especial que:

- a) Las personas con discapacidad tengan la oportunidad de elegir su lugar de residencia y dónde y con quién vivir, en igualdad de condiciones con las demás y que no se vean obligadas a vivir con arreglo a un sistema de vida específico.
- b) Las personas con discapacidad tengan acceso a una variedad de servicios de asistencia domiciliaria residencial y otros servicios de apoyo de la comunidad, incluida la asistencia personal que sea necesaria para facilitar su existencia y su inclusión en la comunidad y para evitar su aislamiento o separación de esta.
- c) Las instalaciones y los servicios comunitarios para la población en general estén a disposición, en igualdad de condiciones, de las personas con discapacidad y tengan en cuenta sus necesidades.

En resumen, el concepto de “Vida Independiente” se relaciona sobre todo con el protagonismo de las personas con discapacidad en la participación de todos los aspectos que afectan a la discapacidad, con la plenitud como

ciudadanos, con la desinstitucionalización, con la ayuda mutua y con la confrontación con el sistema sanitario, social e institucional que históricamente ha desdibujado aspectos fundamentales de la condición de la discapacidad.

La iniciativa de la Comisión para la Plena Participación e Inclusión de las Personas con Discapacidad (COPIDIS) fue presentar un Programa de Apoyos para la Vida Independiente para Personas con Discapacidad. El plan contempló, por un lado, la capacitación de los asistentes a través de un curso que se desarrolló tres veces por semana para que pudieran dar apoyo a personas con discapacidad que quieran cumplir con objetivos específicos vinculados con la autonomía, para lo que trabajarán de manera conjunta durante al menos seis meses.

Asimismo, se otorgará a las personas con discapacidad que formen parte del programa un subsidio que sirva como remuneración para los asistentes quienes iniciarán su trabajo con personas con discapacidad, con quienes fijarán un plan de vida independiente, que puede tener tres objetivos que la persona quiera realizar, como “viajar solo en colectivo, encender el horno o comprarse ropa”.

Otras acciones llevadas a cabo por el GCA-BA a través de COPIDIS en la búsqueda de la integración de personas con discapacidad son:

### ACCIONES LLEVADAS A CABO POR EL GCBA A TRAVÉS DE COPIDIS

- Innovación

“Emprender o promover la investigación y el desarrollo y promover la disponibilidad y el uso de nuevas tecnologías, incluidas las tecnologías de la información y las comunicaciones, ayudas para la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo adecuadas para las personas con discapacidad...”. Artículo 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

#### BA Accesible

En articulación con el Área Accesibilidad de COPIDIS y el Ministerio de Modernización se completó el desarrollo del diseño de una aplicación abierta, libre e interactiva para dispositivos

móviles que permite a los usuarios aportar en tiempo real información y comentarios sobre el estado de la Ciudad en términos de accesibilidad y los apoyos auditivos, visuales y de movilidad existentes. Permite señalar los lugares que cuentan con apoyos de accesibilidad, para que quienes los necesitan sepan dónde contar con ellos.

La aplicación marca en el mapa de la Ciudad bares, restaurantes, museos, teatros, parques, bancos, edificios gubernamentales y hotelería entre otros espacios, sobre los que cada usuario de manera colaborativa puede señalar qué tipo de apoyos accesibles cuenta y valorar la accesibilidad del establecimiento en general.

Hay disponibles 14 tipos de apoyo, que van desde si cuenta con baño adaptado, rampas y ascensores, hasta si se dispone de información en Braille o aros magnéticos, mecanismo que permite la ampliación de sonido para personas hipoacúsicas. Los tipos de apoyo disponibles en cada lugar pueden ser cargados por cualquier usuario de la aplicación.

- Handbike

Se impulsa en la ciudad un modelo prototipo de handbike, vehículo eléctrico de una rueda que se acopla a la mayoría de los modelos de silla de ruedas y la transforma en un triciclo con mayor velocidad y autonomía en el desplazamiento de personas con discapacidad motora. Se desarrolla junto al Centro Metropolitano de Diseño (CMD) y la Federación de Comerciantes de Buenos Aires (FECOBA). Se prevé la instalación de plataformas para su uso en distintos puntos de la Ciudad.

- Centro metropolitano de diseño: mapa háptico

Plano de un espacio físico, con relieve y distintas texturas perceptibles al tacto, colores y sonidos que ofrece información a personas con discapacidad visual sobre la disposición del lugar al que accede. Los primeros mapas hápticos realizados se ubicaron al ingreso en el nuevo Centro Cívico Parque Patricios y en el Centro Único de Evaluación y Certificación de la Discapacidad.



- Impresión de obras de arte en 3d

Con el objetivo de lograr la plena accesibilidad del Museo de Artes Plásticas “Eduardo Sívori” se dio inicio a la impresión en 3D de obras de su colección para que personas con discapacidad visual puedan acceder a la experiencia de vivir el arte plástico.

La réplica es acompañada de un audio guía que describe la historia, características y significado de la obra.

- Goblab: Código QR

Junto al Laboratorio de Gobierno trabajan desarrollando una plataforma web que permitirá a las áreas gubernamentales generar de manera rápida y sencilla un Código QR para colocar en la folletería impresa. De esta manera personas con discapacidad visual podrán acceder a la información en formato audio desde su Smartphone.

- Semáforos inteligentes

A fin de optimizar la autonomía de las personas con discapacidad visual junto a la Subsecretaría de Transporte y la U.P. de Innovación Social del Ministerio de Modernización se dio inicio al desarrollo de una aplicación para smartphones que permite recibir información en tiempo real del estado de un semáforo de la vía pública.

El usuario puede solicitar que se active una alarma sonora que indique el momento en que puede cruzar la calle.

- Atención ciudadana: servicio *online* de intérprete de Lengua de Señas Argentina

La Dirección General de Atención Ciudadana puso en funcionamiento un sistema de chat a través del cual se pueden acceder a los servicios del sistema SUACI o de la línea telefónica 147 (solicitud de turnos, reclamos y consultas) desde la interacción escrita por un operador. Sin embargo, no todas las personas sordas de nacimiento dominan la lectoescritura. La Lengua de Señas Argentina es la forma más usual y efectiva de comunicación que utilizan las personas sordas. Por este motivo, el sistema de chat, así como sucedió en su momento con el sistema TTY, impide la comunicación a aquellas personas sordas que no sepan leer y escribir.

COPIDIS, junto con la ONG FUNDASOR, propuso disponer de un servicio de videochat operado por intérpretes de Lengua de Señas Argentina que habilite el acceso pleno a los servicios del 147 de las personas con discapacidad auditiva, dando cumplimiento con una misma acción tanto a la Ley 732 como a la Ley 2.830.

Mediante la conexión directa a través de una cámara de video web un Intérprete de LSA puede recibir y responder a las consultas de ciudadanos con discapacidad auditiva que recibe el Área de Atención al Público de las Comunas.

- Articulación con las organizaciones de la sociedad civil

“Las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas.” Preámbulo.

Desde esta instancia se articulan actividades de orientación, asesoramiento, apoyo técnico y subsidios económicos para fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil que se dedican a la promoción de derechos y la asistencia de las personas con discapacidad que se desempeñan en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se apoya el desarrollo de estas experiencias sociales, fortaleciendo a las instituciones, capacitándolas y formándolas profesionalmente, como así también buscando articular redes de organización, la difusión comunitaria y la promoción de actividades de inclusión social.

- Financiación de proyectos

La “Convocatoria a la Gestión Asociada SECHI-COPIDIS-OSC” es implementada por la Dirección General de Inclusión de la Secretaría de Hábitat e Inclusión y prevé el financiamiento parcial y total de proyectos.

Son posibles beneficiarias de este programa las instituciones sin fines de lucro, fundaciones, asociaciones de padres, clubes, y otras formas que se hayan constituido en entidades de bien público.

Registro de Organismos y Entidades Públicas y Privadas destinadas a las Personas con Discapacidad conforme lo dispuesto en el Decreto 1393/GCBA/2003.

• Comité Consultivo Honorario

En consonancia con lo establecido por el artículo 11 de la Ley 447 COPIDIS es asesorada por un Comité Consultivo Honorario integrado por representantes de los Organismos y Entidades Públicas y de Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) de la Ciudad de Buenos Aires, cuyo objetivo social se vincule con la problemática de las personas con discapacidad y que tengan, como mínimo, dos (2) años de antigüedad legalmente reconocida.

El CCH está conformado por un total de 12 organizaciones (6 titulares y 6 suplentes), teniendo 2 representantes por cada tipo de discapacidad: visceral, intelectual y/o psicosocial, motora, auditiva y visual y promoción de derechos de las personas con Discapacidad.

El Comité Consultivo Honorario, presidido por el presidente de COPIDIS, sesiona a través de reuniones ordinarias, extraordinarias y plenarios, La duración del mandato de los representantes ante el citado Comité es de dos años. Es función del CCH: asesorar en la formulación de políticas públicas y propuestas impulsadas por COPIDIS y elaborar proyectos para intensificar, ampliar o perfeccionar la atención, promoción y difusión de derechos de las personas con discapacidad.

• Guía de turismo accesible de la Ciudad de Buenos Aires<sup>10</sup>

En la reedición de la Guía de Turismo, se incorporaron datos concretos sobre la accesibilidad de cada uno de los recorridos, ya que la información es una condición fundamental para el ejercicio pleno de los derechos humanos y ciudadanos.

La Guía de Turismo Accesible fue por primera vez traducida al inglés y el portugués, para que cada vez más personas de todo el mundo puedan disfrutar de la Ciudad.

Esta guía fue realizada en forma conjunta entre la COPIDIS y el Ente de Turismo.

• Manual de diseño universal<sup>11</sup>

El manual reúne el conjunto de información indispensable para la accesibilidad en edificios. Se trabajó sobre la base del concepto de Diseño Universal, integrándolo con la normativa vigente, Ley 962, incorporada al Código de Edificación.

Incluye una parte introductoria a los artículos de la Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad, una segunda instancia de abordaje a los principios que definen el concepto del diseño universal, como diseño generador de espacios que integran e incluyen a todas las personas por igual, y por último, una tercera parte técnica. en la que se desa-

10. Disponible formato digital en el sitio web de COPIDIS.  
11. Disponible formato digital y en formato audiolibro en el sitio web de COPIDIS.

5 THE PALACE OF THE NATIONAL CONGRESS / PALÁCIO DO CONGRESSO

### PALACIO DEL CONGRESO

AV. ENTRE RÍOS, ENTRE HIPÓLITO YRIGOYEN Y AV. RIVADAVIA. / AV. ENTRE RÍOS, BETWEEN HIPÓLITO YRIGOYEN AND RIVADAVIA. / AV. ENTRE RÍOS, ENTRE HIPÓLITO YRIGOYEN E AV. RIVADAVIA

DATOS DE ACCESIBILIDAD POR TIPO DE DISCAPACIDAD / DATA ON ACCESSIBILITY FOR TYPE OF DISABILITY / DADOS DE ACCESIBILIDADE POR TIPO DE DEFICIÊNCIA

Accesible / accesible / acessível

Accesible / accesible / acessível

Es parcialmente accesible / is partially accessible / é parcialmente acessível

Posee áreas de descanso / sitting areas rest areas / tem áreas de descanso

Accesible / accesible / acessível

ESP

Es la sede del Congreso de la Nación, el órgano legislativo del gobierno de la República Argentina. La construcción de este palacio, de estilo academicista italiano de fines del siglo XIX, comenzó en 1898 y, si bien se inauguró en 1906, no se completó hasta 1946. Su cúpula, de 80 m de alto, es una de las más grandes de la ciudad.

ENG

This is the seat of the National Congress, the legislative branch of the Argentine government. The construction of this Palace, built in the Italian academic style of the late XIX century, started in 1898 and, although it was inaugurated in 1906, it was not finished until 1946. Its 80-meter high dome is one of the largest in the city.

POB

É a sede do Congresso Nacional, o órgão legislativo do Governo da República Argentina. A construção deste palácio, de estilo academicista italiano do final do século XIX, começou em 1898. Embora tenha sido inaugurado em 1906, a sua construção só foi concluída em 1946. Sua cúpula de 80m de altura é uma das mais altas da cidade.

Fuente: Guía de Turismo Accesible

250

aspectos específicos de cada uno de los componentes que hacen a la accesibilidad y se definen a través de la Ley 962.

- Ejemplares de la Convención internacional de los derechos de las personas con discapacidad<sup>12</sup>

La Comisión imprime anualmente ejemplares de la Convención que se reparten en eventos, centros de salud, ONG, hospitales, jornadas y en toda oportunidad que se identifique de hacer conocer los derechos de las personas con discapacidad.

Primera edición: año 2.009. Cantidad de ejemplares: 50.000. Distribución: gratuita en ONG, COPIDIS, comunas, hospitales, eventos, talleres, capacitaciones, escuelas.

- Audilibros

La Ley 1130 publicada en 2014 implementa la descarga directa en formato audiolibro o libro electrónico para toda la información que publique la Comisión para la Plena Participación e Inclusión de las Personas con Discapacidad del GCBA (COPIDIS) en su página web a fin de que la misma resulte accesible para personas con discapacidad visual.

- Trabajo en villas y complejos habitacionales

"....derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados". Artículo 28 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

En línea con la política del Gobierno de la Ciudad de impulsar el desarrollo de la zona sur, COPIDIS, en trabajo articulado con la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI), implementó diversos proyectos inclusivos en villas y Complejos Habitacionales.

- Presencia en la comunidad

9 presentaciones institucionales de COPIDIS se realizaron a solicitud de organizaciones de base y organismos públicos:

- Club Madres del Pueblo de Villa 1-11-14.
- Centro Educativo de Prevención y Asistencia a la Primera Infancia –CEPAPI- N.º 6 del Ministerio de Educación, con accionar en la Villa 15.
- Asociación Civil Vidas Llenas de Vida de Villa 31.
- Capilla San Francisco de la Villa 15.
- Defensoría del Pueblo de Villa 31
- Red de Trabajadores Sociales de Villa 3.
- Asoc. Civil Milagros Ayelen de Villa 20.
- CAF "Bmé. Mitre" del Ministerio de Desarrollo Social de Villa 20.
- Centro Cultural Recreativo y Biblioteca Evita del Barrio Zavaleta.

- Concientización

#### "Cuidado del medioambiente"

Los educadores ambientales de la Asociación Civil Cascos Verdes junto a la Agencia de Protección Ambiental (APrA) presentaron el Taller "Sensibilización sobre importancia del cuidado del entorno barrial" y el "Taller de cuidado del medio ambiente y uso de composteras" en centros comunitarios y portales del Sur de la Ciudad.

#### "Discapacidad y Sexualidad"

La Asociación Proyecto R dictó 10 talleres sobre esta temática en organizaciones identificadas como "puntos amigos".

12. Disponible formato digital en el sitio Web de COPIDIS.

Fuente: GCBA 2017.





### Encuentros “De Padres a Padres”

La Asociación Síndrome de Down Argentina (ASDRA) ofreció 4 talleres en organizaciones identificadas como “puntos amigos”.

Talleres de “Fotografía Digital”, “Diseño de Páginas Web” y “Animación Digital” en el Portal NIDO de Villa 1-11-14 dictados por “Tecno XP 15”. Para su desarrollo el Centro CARE aportó equipamiento para adaptar un equipo de PC y se contó con la asesoría del Centro Iberoamericano de Autonomía Personal y Ayudas Técnicas (CIAPAT).

“Fundación para el Cuidado Atención de la Salud e Integración Social de las personas con Discapacidad (CASID)” tiene los programas que se detallan:

Programa de detección y atención en discapacidad, donde las personas asisten a las sedes de atención para su cuidado, asistencia, alimentación y rehabilitación diaria.

Programa de Ayuda a instituciones públicas y privadas para el aumento de la calidad de atención llevando los últimos avances que se realizan.

Programa de Ayuda Asistencial propiamente dicho, en la que nuestros profesionales se trasladan a donde están los pacientes o estos a donde es el mejor lugar para su atención.

Observatorio Internacional de la Discapacidad.(OID)<sup>13</sup> Primero y único de habla hispana

en su rubro en todos los temas relacionados a la Discapacidad. Con actualización diaria de toda la información acorde a la temática, con el objeto, junto con el PCP, que la información se encuentre unificada y de fácil acceso para que pueda llegar a la mayor cantidad de personas posibles distribuidas en lugares remotos, en forma accesible.

Programa de Consulta Permanente (PCP) con profesionales dedicados a dar respuesta inmediata a personas, instituciones y organismos que lo necesiten por medios de contacto telefónico o por redes.

Sesiones de musicoterapia para niños a cargo de las Asociaciones Civiles ICMUS y El Árbol de la Vida en el CESAC 24 del Barrio Carrillo.

### • Inclusión en el deporte

“Proyecto Inclusión en el Deporte”. Actividades de deporte recreativo inclusivo en la Ciudad Deportiva del Club Atlético San Lorenzo de Almagro y en el Polideportivo Quinquela Martín del Club Atlético Boca Juniors.

Actividades deportivas recreativas en la Ciudad Deportiva del Club San Lorenzo de Almagro y en el Polideportivo Quinquela Martín del Club Atlético Boca Juniors con el equipo docente aportado por Olimpíadas Especiales Argentina y la Confederación Argentina Deportiva de Sordos (CADES).

### • Comisión de discapacidad del Consejo consultivo de la Sociedad Civil

A partir de mayo de 2017 el grupo de discapacidad del COPE mantiene un diálogo fluido con la comisión de discapacidad del CCSC con el fin de colaborar en la realización de actividades, encuentros e intercambio de información a nivel local y regional.

### • Consejo Federal de Discapacidad

Participación activa en CoFeDis como representante gubernamental de la Ciudad de Buenos Aires.

Participación en reuniones de Región Centro. Integrante de Comisión de Legislación de CoFeDis.

13. [www.fundacioncasid.org.ar/index.php/observatorio-internacional-de-la-discapacidad-oid/](http://www.fundacioncasid.org.ar/index.php/observatorio-internacional-de-la-discapacidad-oid/).



Fuente: GCBA 2017.

VIDA INDEPENDIENTE

FORTALEZAS		OPORTUNIDADES	
<ul style="list-style-type: none"><li>• App. BA Accesible</li><li>• Incorporación de la ley 962 de Diseño Universal al Código de Edificación de la Ciudad.</li><li>• Dirección de Atención Vecinal (línea 147) con LSA.</li><li>• Planos Hapticos en edificios públicos.</li><li>• Centro de Información, Orientación y Recopilación de Leyes Nacionales y de la CABA.</li><li>• Amplia cantidad de leyes relacionadas con la temática.</li><li>• Guía de Turismo Accesible de la CABA.</li><li>• Programa de Apoyos para la Vida Independiente de Personas con Discapacidad (COPIDIS).</li><li>• Capacitación de Asistentes Personales para la Vida Independiente (COPIDIS).</li><li>• Modificación y adecuación del espacio público.</li></ul>		<ul style="list-style-type: none"><li>• Cantidad de personas con diversas discapacidades con posibilidades de desarrollarse en forma independiente gracias a los programas y acciones existentes y a crearse.</li></ul>	
DEBILIDADES		AMENAZAS	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Bajo nivel de difusión de los derechos de las PcD.</li></ul>		<ul style="list-style-type: none"><li>• Falta de CUD.</li></ul>	





# BIBLIOGRAFÍA

## TEMÁTICAS FÍSICO-AMBIENTALES

### Referencias bibliográficas:

- Agencia de Protección Ambiental (APrA) (2008) *Plan Estratégico 2008-2012*. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ministerio de Ambiente y Espacio Público.
- Agua y Saneamiento Argentina S.A (AySA) (2011) *Plan estratégico 2011-2020*. Secretaria de Obras Públicas, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Presidencia de la Nación. Buenos Aires.
- CEUR, Centro de Estudios Urbanos y Regionales (s.f.) *Recuperación de Plusvalías urbanas: aspectos conceptuales y gama de instrumentos*. Lincoln Institute of Land Policy & Municipalidad de Rosario. Recuperado de: <http://www.bibliotecacpa.org.ar/greenstone/collect/libagr/index/assoc/HASH0f99.dir/doc.pdf>.
- Bekinschtein E., Calcagno L., Risso Patrón D. P. & Speranza E. (2008) *Proyecto ReHabitat, Hacia un Programa de Rehabilitación de los Grandes Conjuntos Habitacionales construidos por el Estado*. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, Sociedad Central de Arquitectos & Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo.
- Coalición Internacional para el Hábitat (2008) *El Derecho a la Ciudad en el mundo: Compilación de documentos relevantes para el debate*. Coalición Internacional para el Hábitat, Oficina Regional para América Latina. México.
- CoPE, Consejo de Planeamiento Estratégico & UCPE, Unidad de Coordinación del Consejo de Planeamiento Estratégico (2015) *Proyecto de Ley: Evaluación Ambiental Estratégica*.
- Dunowicz, R., Boselli, T. & al (2000) *90 años de vivienda social en Buenos Aires*. Ediciones de Arte Gaglianone, Buenos Aires.
- Dye, R. F., & Merriman, D. F. (2006). Financiamiento por incremento impositivo: Una herramienta para el desarrollo económico municipal. En M. O. Smolka & L. Mullahy. (Ed.), *Políticas de suelo urbano: Perspectivas internacionales para América Latina* (pp. 253-261). Cambridge, Estados Unidos: Editorial
- Fundación Ciudad & Basta de Demoler (2011) *Salvemos Buenos Aires: 1er encuentro de gestión de patrimonio arquitectónico y urbano*. 1ª. Ed. Buenos Aires. 200p.
- Harvey, D. (2000). *Espacios de Esperanza*. Madrid: Akal ediciones
- Himschoot, P. y Mar Areco, M (s.f.) *Cambio Climático en Buenos Aires, riesgo de desastre y pobreza urbana*. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Agencia de Protección Ambiental. Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad.
- Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) (2013) *Plan estratégico 2012-2016*. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Económico. Buenos Aires
- Maldonado Acosta, M. E. (2017) *Alquileres Justos: Soluciones urbanas para Buenos Aires*. Buenos Aires. Hábitat Para la Humanidad Argentina.
- Maletti, M. & Albornoz, J.J (2012) *Captación de plusvalías en el Planeamiento Urbano*. Revista ADA N° 3. Buenos Aires. Recuperado de: [http://www.adaciudad.org.ar/docs/revista3-11\\_MAGDALENA\\_MALETTI\\_Y\\_JUAN\\_JOSE\\_ALBORNOZ.pdf](http://www.adaciudad.org.ar/docs/revista3-11_MAGDALENA_MALETTI_Y_JUAN_JOSE_ALBORNOZ.pdf).

- OSZLAK, Oscar 1986 "Los sectores populares y el derecho al espacio urbano", *Punto de vista*, 16, Buenos Aires. Plan de Acción Buenos Aires 2030.
- Sandroni, P. (2012) *Plusvalía urbana, fuente de financiamiento de infraestructura: la experiencia de Brasil y Colombia*. Buenos Aires, Área de Pensamiento Estratégico, Cámara Argentina de la Construcción.
- Subsecretaría de Planeamiento (2011) *Modelo Territorial Buenos Aires 2010-2060*. 1a Ed.- Buenos Aires. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Urbano. 451p.
- Topalov, C. (1979) *Ganancias y rentas urbanas*. Elementos teóricos, Madrid, Siglo XXI Editores.

#### Referencias legislativas:

- Ley 2.930. Plan Urbano Ambiental – Creación. Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires el 08 de Enero de 2009.

#### Referencias electrónicas:

- Área Información Monitoreo y Evaluación (s.f.) Indicadores Sociales. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Social, Subsecretaría de Administración. Recuperado de: <http://www.buenosaires.gob.ar/desarrollhumanoyhabitat/gestionestrategicadepolicassociales/indicadores-sociales>.
- Cámara Argentina de Ingenieros (2015) Anteproyecto de Ley de gestión urbana y desarrollo urbano sustentable. Recuperado de: <http://www.cai.org.ar/index.php/actividades/novedades/item/611-anteproyecto-ley-gestion-urbana-y-desarrollo-urbano-sustentable>.
- CESBA, Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (2017) *Informe 2016: Oportunidades y desafíos para mejorar la calidad de vida en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <http://bdigital.cesba.gob.ar/handle/123456789/409>.
- Chile Huerta, C., Rodríguez, C., & CESBA, Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (2013). *Diagnóstico socio-habitacional de la Ciudad de Buenos Aires*. Recuperado de: <http://bdigital.cesba.gob.ar/handle/123456789/71>
- Dirección General de Estadística y Censos (2015) Encuesta Anual de Hogares 2014. Estructura de la población. Informe de resultados 916. Recuperado de: [https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2015/09/ir\\_2015\\_916.pdf](https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2015/09/ir_2015_916.pdf)
- Mathivet, C. (2010). El derecho a la ciudad: claves para entender la propuesta de crear "Otra ciudad posible". *Ciudades para tod@s: por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*, 23-28.CO-PUA (2006) (Programa Urbe y Tributación, Instrumentos económicos para la gestión del suelo, conceptos, antecedentes y propuestas). Recuperado de: <http://base.d-p-h.info/es/fiches/dph/fiche-dph-8034.html>.
- Mella, B. (08 de Abril de 2013) Captación de plusvalías, integración social y debate por su incorporación en el PNDU. Chile. *Plataforma Urbana*. Recuperado de: <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2013/04/08/captacion-de-plusvalias-integracion-social-y-debate-por-su-incorporacion-en-pndu/>.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2016) Informe del estado del ambiente 2016. Presidencia de la Nación Argentina. Recuperado de: [http://ambiente.gob.ar/wp-content/uploads/MAYDS\\_IEA\\_2016\\_baja.pdf](http://ambiente.gob.ar/wp-content/uploads/MAYDS_IEA_2016_baja.pdf).
- Observatorio de la Deuda Argentina & Universidad Católica Argentina (2017) Pobreza y desigualdad por ingresos en la Argentina urbana 2010-2016. Argentina. *Universidad Católica Argentina*. Recuperado de: <http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/2017-Observatorio-Informe-Pobreza-Desigualdad-Por-Ingresos-2010-2016.pdf>.
- Ortiz, G. G. (2009) Sobre la captación de plusvalías urbanísticas. Argentina. *Café de la Ciudades*. Recuperado de: [http://www.cafedelasciudades.com.ar/economia\\_80.htm](http://www.cafedelasciudades.com.ar/economia_80.htm).
- Portal de Atlas Ambiental de Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar/>.
- Portal del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.buenosaires.gob.ar/>

Portal del INDEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos. Recuperado de: <http://www.indec.gob.ar/>  
 Portal de la Dirección General de Estadística y Censos Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Recuperado de: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/>.  
 Rolnik, R (2000) La misión del urbanismo es redistribuir riqueza y enfrentar la exclusión. Argentina. Café de las Ciudades Recuperado de: [http://www.cafedelasciudades.com.ar/numero\\_uno.htm#entrevista](http://www.cafedelasciudades.com.ar/numero_uno.htm#entrevista).  
 Solanet, M. Gottelli, C. & Leclercq, N. (s.f.) Villas de emergencia en Buenos Aires: análisis y propuestas. *Libertad y progreso*. Recuperado de: <http://www.libertadyprogreso.org/wp-content/uploads/2013/06/Villas.pdf>.  
 Wagner, R. F. (16 de febrero de 2014). Déficit habitacional. Página 12, suplemento Cash. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-7449-2014-02-17.html>.

### Otras referencias

Proyecto 32, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

## TEMÁTICAS METROPOLITANAS

### Referencias bibliográficas:

Adad W. F., Cammisa, M. (2015) *Innovación en la red de distribución eléctrica*. Buenos Aires, Área de Pensamiento Estratégico, Cámara Argentina de la Construcción.  
 Agencia de Protección Ambiental (APrA) (2008) *Plan Estratégico 2008-2012*. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ministerio de Ambiente y Espacio Público.  
 Agencia de Protección Ambiental (APrA) (2010). *Buenos Aires 2030. Plan de acción contra el cambio climático*. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ministerio de Ambiente y Espacio Público.  
 Agencia de Protección Ambiental (APrA) (2015). *Inventarios de Gases de Efecto Invernadero 2000 – 2014*. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ministerio de Ambiente y Espacio Público.  
 Agua y Saneamiento Argentina S.A (AySA) (2011) *Plan estratégico 2011-2020*. Secretaria de Obras Públicas, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Presidencia de la Nación. Buenos Aires.  
 Barros B., Menéndez, A. Nagy, G.J (2005), *El Cambio climático en el Río de la Plata*, pp.173–180, Project assessments of impacts and adaptation to climate change (AIACC), CIMA/CONICET, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: [http://www.cima.fcen.uba.ar/~lcr/libros/Cambio\\_Climatico-Texto.pdf](http://www.cima.fcen.uba.ar/~lcr/libros/Cambio_Climatico-Texto.pdf).  
 Brennan, P. (2010) *El Transporte Urbano de Pasajeros por Ómnibus de Buenos Aires*. Buenos Aires, Área de Pensamiento Estratégico, Cámara Argentina de la Construcción.  
 CAI, Comisión de Área Metropolitana (2015) *Residuos Sólidos Urbanos*. Buenos Aires, Consejo Profesional de Arquitectos.  
 Cámara Argentina de la Construcción (2010) *Infraestructura ferroviaria 1810-2010*. Buenos Aires, Área de Pensamiento Estratégico, Cámara Argentina de la Construcción.  
 Camilloni, I. A. y Barrucand, M. G. (2012) Temporal variability of the Buenos Aires, Argentina, urban heat island. *Theory and Application Climatology* 107, 47-58  
 Cammisa, M., Zalazar, G. (2015) *Análisis del status de los servicios de telecomunicaciones y proyección de la inversión para el período 2016-2025*. Buenos Aires, Área de Pensamiento Estratégico, Cámara Argentina de la Construcción.  
 Canel, L. (2007) Instituciones metropolitanas y calidad de las políticas públicas: el caso de los residuos sólidos urbanos. *La Gran Buenos Aires*, 39.  
 Castro, L.; Szenkman, P. y Lotitto, E. (2015). “¿Cómo puede cerrar el próximo gobierno la brecha de infraestructura?” Documento de Políticas Públicas/Análisis N°148. Buenos Aires: CIPPEC.

- Consejo de Planeamiento Estratégico (2013). *Plan Estratégico para el Puerto de Buenos Aires*. Unidad de Coordinación del Plan Estratégico, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina.
- DOUyT, Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial (2007). *Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Infraestructura, Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda.
- Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) (2004) *Vivir con el riesgo: Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres*. Ginebra, ONU, Secretaría Interinstitucional de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres.
- Garzonio, O. (2010). *Infraestructura de agua, saneamiento y desagües pluviales de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires, Área de Pensamiento Estratégico, Cámara Argentina de la Construcción.
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2006) *Plan Director de Ordenamiento Hidráulico y control de las inundaciones de la Ciudad de Buenos Aires y Proyecto ejecutivo para la cuenca del Arroyo Maldonado*. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2016) *Ecobici: la historia de la bici en Buenos Aires*. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte.
- Himschoot, P. y Mar Areco, M (Sin fecha) *Cambio Climático en Buenos Aires, riesgo de desastre y pobreza urbana*. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Agencia de Protección Ambiental.
- Jaimurzina, A., Pérez-Salas, G., & Rozas Balbontín, P. (2015). Políticas de logística y movilidad: antecedentes para una política integrada y sostenible de movilidad. Volumen 1. *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*. 177(1), 83 p. CEPAL, Naciones Unidas.
- Klein, R.J.T, Nicholls R.J. & Thomalla F. (2003) Resilience to natural hazards: How useful is this concept?. *Global Environmental Change Part B: Environmental Hazards*, 5(1), 35-45.
- Lordi, H., Ortiz, F., Russomanno, D., Bortolín D. (2010). *Estudio de medidas y aplicaciones tecnológicas para maximizar la capacidad instalada del sistema de transporte*. Buenos Aires, Cámara Argentina de la Construcción.
- Lucioni, L. (2009). *La provisión reciente de infraestructura en América Latina: tendencias, inversiones y financiamiento*. CEPAL.
- Merlinsky M. G. y Tobias M. A. (2015) Inundaciones en Buenos Aires. ¿Cómo analizar el componente institucional en la construcción social del riesgo?, *L'Ordinaire des Amériques*. Recuperado de: <http://orda.revues.org/1885>; DOI: 10.4000/orda.1885
- Merlinsky, M. G., Herzer, H. M. y (2009). Las ciudades y los actores sociales frente al cambio climático: los desastres no son tan naturales como parecen. *Desafíos del cambio climático y global en Argentina. Primeras Jornadas Interdisciplinarias de la Universidad de Buenos Aires sobre Cambio Climático y Global*. Buenos Aires, 115-118.
- Miralles-Guasch, C., & Cebollada, A. (2009). Movilidad cotidiana y sostenibilidad, una interpretación desde la geografía humana. *Boletín de Asociación de Geógrafos Españoles (AGE)*, 50, 193-216.
- Núñez, J.A y al. (2015) *Infraestructura Social para la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires, Área de Pensamiento Estratégico, Cámara Argentina de la Construcción.
- Salinas Fredes, D. (2015). *Las infraestructuras públicas. Fundamentos constitucionales y económicos de la intervención estatal y de la participación activa de los particulares en el mercado*. Universidad de Chile, Facultad de Derecho Departamento de Derecho Público.
- Sánchez Pavón, B. (2011) *Sistemas aeroportuarios, servicio público e iniciativa privada*. CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura.
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2014) *Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático. "Cambio Climático en Argentina; Tendencias y Proyecciones"*. Centro de Investigaciones del Mar y la Atmósfera. Buenos Aires, Argentina.
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2015) *Tercera Comunicación Nacional De La Republica Argentina a La Convención Marco De Las Naciones Unidas Sobre El Cambio Climático*. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Argentina.



- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (Sin fecha) *Manual: Vulnerabilidad y adaptación al cambio climático para la gestión y planificación local*. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Argentina.
- Singh, D. Z. (2013). El Subte como artefacto cultural (Buenos Aires, 1886-1944). La historia cultural como aporte a los estudios de las movilidades urbanas. *Revista Transporte y Territorio*, (9), 173-200.
- Szenkman, P. (2015) "Menos autos y más y mejor transporte público para la Región Metropolitana de Buenos Aires", Documento de Políticas Públicas/Análisis N° 149, Buenos Aires: CIPPEC.
- UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES DE FEBRERO. *Hacia una Política de Transporte de Calidad en el AMBA: Diagnóstico y Recomendaciones Informe Final*. Documento de uso interno. Versión de 24 nov. 2015.
- Vassallo Magro, J. M., & Izquierdo de Bartolomé, R. (2010). *Infraestructura pública y participación privada: conceptos y experiencias en América y España*. CAF.
- Werckenthien, Cristian (2007). *El Tranvía en Buenos Aires*. Buenos Aires: Ediciones Turísticas.
- Wilmsmeier, G., & Sánchez, R. (2015) Capacidad de contenedores en las rutas principales de América del Sur: los desafíos para el sistema portuario. *Boletín Marítimo y Logístico*, 58. CEPAL.
- World Health Organization (2015) *Global status report on road safety 2015*. World Health Organization.

### Referencias electrónicas:

- ARGENTINA - Secretaría de Transporte. Investigación de Transporte Urbano Público de Buenos Aires (INTRUPUBA), 2006 – 2007. <http://www.transporte.gov.ar/intrupuba/>
- Bussi, G. (2010). *Programa Bicicletas de Buenos Aires: Red de Vías Exclusivas para Ciclistas, Red de Ciclo-vías Protegidas* [Presentación PowerPoint]. Dirección Operativa de Planificación del Transporte, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Recuperado de <http://www.codatu.org/wp-content/uploads/Programa-bicicletas-de-Buenos-Aires-German-Bussi.pdf>
- Comisión Nacional de Comunicaciones (s.f.). Estadísticas e indicadores de telecomunicaciones Argentina. Serie 2008 - 2012. Recuperado de: [https://www.enacom.gob.ar/multimedia/noticias/archivos/201409/archivo\\_20140901035233\\_1056.pdf](https://www.enacom.gob.ar/multimedia/noticias/archivos/201409/archivo_20140901035233_1056.pdf)
- Di Pelino, A. E., Einstoss, A., Sicra, A., & Dadone, I. (2016) Análisis comparativo de las tarifas de gas natural en Argentina y Suramérica. Junio 2016. CERES - Centro de Estudio de la Regulación Económica de los Servicios Públicos, Universidad de Belgrano. Recuperado de: [http://www.ub.edu.ar/centros\\_de\\_estudio/ceres/ceres\\_junio\\_2016.pdf](http://www.ub.edu.ar/centros_de_estudio/ceres/ceres_junio_2016.pdf)
- Di Pelino, A., Einstoss, A., Sicra, A., & Dadone, I. (2016) Análisis comparativo de las tarifas eléctricas en la Argentina y en América del Sur. Febrero 2016. CERES - Centro de Estudio de la Regulación Económica de los Servicios Públicos, Universidad de Belgrano. Recuperado de: [http://www.ub.edu.ar/centros\\_de\\_estudio/ceres/ceres\\_marzo2016.pdf](http://www.ub.edu.ar/centros_de_estudio/ceres/ceres_marzo2016.pdf)
- ECyt-ar: La enciclopedia de ciencias y tecnologías en Argentina. Recuperado de: <http://cyt-ar.com.ar>. Consultado 14-03-2017.
- Fernández-Armesto, M. y Noguera, G. (22 de Mayo 2015) La resiliencia urbana, clave del futuro de las ciudades. El País. Recuperado de: <http://elpais.com>.
- Pírez, P., (Sin fecha) La gestión de la distribución eléctrica y la configuración metropolitana en Buenos Aires. *Afinidad Eléctrica*. Recuperado de <http://www.afinidadelectrica.com/articulo.php?IdArticulo=155>
- Portal de Climate Central: Recuperado de: <http://www.climatecentral.org/>
- Portal de la Administración Nacional de Puertos: Recuperado de: <http://www.anp.com.uy/inicio/institucional/cifras/montevideo/estadisticas/cruceros/arribos/evolucionarribos20112016/>
- Portal de la NASA, Global Climate Change: Recuperado de: <https://climate.nasa.gov/news/2329/nasa-zeroes-in-on-ocean-rise-how-much-how-soon/>

Portal de la ONU, Objetivos de Desarrollo Sostenible: Recuperado de: <http://www.un.org/sustainable-development/es/climate-change-2/>

Portal del Centro Regional de Información sobre Desastres: Recuperado de: <http://cambioclimatico.cridlac.org/adaptacion-mitigacion/adaptacion>

Portal del Observatorio Nacional de Datos de Transporte (ONDaT), Centro Tecnológico de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial (C3T). Recuperado de: <http://ondat.fra.utn.edu.ar>

Portal del Perfil Marítimo y Logístico de América Latina y el Caribe: Recuperado de: <http://perfil.cepal.org/l/es/start.html>

Portal del programa C40 cities: Recuperado de: <http://www.c40.org/programmes/the-global-protocol-for-community-scale-greenhouse-gas-emission-inventories-gpc>

Rocha, L. (5 de enero de 2016). Transporte: con un boleto único, fomentarán el uso de colectivos, trenes y subtes. La Nación. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar>.

### Otras referencias

Indec (2015) Encuesta Nacional sobre Acceso y Uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación (ENTIC). Buenos Aires.

## TEMÁTICAS DE GÉNERO

### Referencias bibliográficas:

Alonso Vidal M. (2003) "La Ciudad y las Mujeres", en Género y Ciudad. Indicadores Urbanos de Género. Buenos Aires AMAI-CoPUA-DGEyC y DGMUJ.

Arriagada, Irma. (2008) En CEPAL Series, seminarios y conferencias. *Futuro de las Familias y Desafíos para las Políticas*. Santiago de Chile. Recuperado de: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6909/S0800234\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6909/S0800234_es.pdf?sequence=1).

Asunción Miura (2002) "La perspectiva de 'mainstreaming' en el contexto institucional de la región madrileña". Madrid, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, 2002.

Borderías, C., Carrasco, C., & Alemán, C. (1992) Las mujeres y el trabajo. *Económica Crítica*. FUHEM. Página 453:462.

Facio, A. & Fries, L. (1999) *Género y Derecho*. Editorial LOM, Santiago de Chile.

Faur, E. (2008) *Desafíos para la igualdad de género en la Argentina*. 1ª éd., Buenos Aires, PNUD Argentina.

Foucault, M. (1985) *Saber y verdad*. pp. 127-162, Ediciones de la Piqueta, Madrid, España.

Joan Scott (1990) "El género: una categoría útil para el análisis histórico", En Nash y Amelang (Eds) *Historia y género: las mujeres en la Europa moderna y contemporánea*. Valencia: Alfons el Magnànim.

Massolo, A. (2005). Género y seguridad ciudadana: el papel y reto de los gobiernos locales. *Seminario Permanente sobre Violencia, Género y desarrollo en El Salvador*. Número 681-682.

MINACA, Monique; MAYERL, Roland, et al. *Charte Européenne des Femmes dans la Cité (Carta Europea de las mujeres en la ciudad)*. 1ª. ed. Bruselas: Comisión Europea, DG V, 1994. CEPAL/INEGI/INMUJERES/ ONU-Mujeres, 2016

Pautassi, L. (2010). "Cuidado y derechos: la nueva cuestión social"; en: *El cuidado en acción. Entre el derecho y el trabajo. Cuadernos de la CEPAL N° 94*. Santiago de Chile, CEPAL.

Pautassi, L. & Rico, M. N. (2011). "Licencias para el cuidado infantil. Derecho de hijos, padres y madres"; en: *Desafíos*. Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, N° 12. Santiago de Chile: CEPAL-UNICEF.

Radford, J. & D. E. H. Russel (1992) *Femicide: the politics of woman killing*. New York, Twayne, 379 p.

### Referencias legislativas:

Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1996). *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N° 47, 10 de Octubre de 1996.

Ley 26.485. Ley de Protección Integral a las Mujeres. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires el 14 de Octubre de 2009.

### Referencias electrónicas:

Dirección General de Estadística y Censos (2007) Encuesta Anual de Hogares 2005, Encuesta de Uso del tiempo, El tiempo de trabajo total, Mujeres y varones en la Ciudad de Buenos Aires. Informe de resultados N° 328. Recuperado de: [https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2015/04/informe\\_328\\_encuesta\\_de\\_uso\\_del\\_tiempo.pdf](https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2015/04/informe_328_encuesta_de_uso_del_tiempo.pdf).

Dirección General de Estadística y Censos (2016) Ingresos en la Ciudad de Buenos Aires: (ETOI). Análisis por fuente. 4° trimestre 2016. Informe de resultados N° 1145. Recuperado de: [https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2017/05/ir\\_2017\\_1145.pdf](https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2017/05/ir_2017_1145.pdf).

Dirección General de la Mujer (2016) Las cifras de la Violencia. Resultados de la primera encuesta de percepción e incidencia sobre violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja en la Ciudad de Buenos Aires. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat.

Portal del GPS del Estado. Recuperado de: [www.gpsdelestado.org](http://www.gpsdelestado.org)

Oficina Internacional del Trabajo (OIT) (2008) "La igualdad de género en el corazón del trabajo decente". Ginebra, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) y GENDER). Recuperado de: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms\\_098889.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_098889.pdf).

Juan Piscetta (25 de mayo de 2017) Se amplió la brecha salarial entre hombres y mujeres en la Ciudad. Infobae. Recuperado de: <http://www.infobae.com/economia/2017/05/25/se-amplio-la-brecha-salarial-entre-hombres-y-mujeres-en-la-ciudad/>.

Portal de la ONU, Objetivos de Desarrollo Sostenible: Recuperado de: <http://www.un.org/sustainable-development/es/climate-change-2/>

Portal de CIPPEC: [www.cippec.org](http://www.cippec.org)

Red Internacional de Mujeres de METROPOLIS (s.f.) Las grandes ciudades y las mujeres: la importancia de la transversalidad de género en las políticas locales. Recuperado de: [https://www.metropolis.org/sites/default/files/media\\_root/documents/20160120\\_bigcitiesandwomen\\_rev\\_metro-polis\\_es\\_rev.pdf](https://www.metropolis.org/sites/default/files/media_root/documents/20160120_bigcitiesandwomen_rev_metro-polis_es_rev.pdf).

### Otras referencias:

Observatorio de La Casa del Encuentro, entre 2008 y 2015

Oficina de Asistencia a la Víctima y al Testigo, 2016.

Colectivo de Mujeres Académicas. Madrid 2004

Alonso Vidal, M. *En Seminario "El Otro Urbanismo"*. Buenos Aires, Argentina; 15 al 18 de septiembre de 2008.

"Consenso de Quito", *Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*, Quito, Ecuador; 6 al 9 de agosto de 2007, CEPAL, Naciones Unidas, DSC/1 9 de agosto 2007, pp. 2-3.

"Convención de Belém do Pará", *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer*, Belém do Pará, Brasil; 9 de junio de 1994, OAE. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/mesecvi/convencion.asp>.

"IV Conferencia Mundial sobre la Mujer", *Conferencias mundiales sobre la mujer*, Beijing, China; 4 a 15 de septiembre de 1995. ONU. Recuperado de: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/fw-cwn.html>.

"XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe", *Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*, Montevideo, Uruguay; 25 a 28 de octubre de 2016, CEPAL, ONU. Recuperado de: Real Academia Española. (2001). *Diccionario de la lengua española* (22.ª ed.). Recuperado de: <http://www.rae.es/rae.html>.

## TEMÁTICAS DE DISCAPACIDAD

### Referencias legislativas:

- Ley 962. Código de la Edificación - Accesibilidad física para todos. Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires el 13 de Enero de 2003.
- Ley 24.314. Accesibilidad de personas con movilidad reducida. Modificación de la Ley 22.431. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires el 12 de Abril de 1994.
- Ley 26.378. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires el 09 de Junio de 2008.

### Referencias electrónicas:

- COPIDIS, Comisión para la plena Participación e Inclusión de las Personas con Discapacidad (2015) Manual práctico de diseño universal: basado en la ley 962, accesibilidad física para todos. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ministerio de Desarrollo Económico. 79p. Recuperado de: <http://www.buenosaires.gob.ar/copidis/accesibilidad/manual-de-diseno-universal>.
- COPINE (s.f.) Manual de Señalética Accesible: Para los edificios públicos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. 32p. Recuperado de: [http://sistemamid.com/panel/uploads/biblioteca/2014-05-05\\_07-55-2499626.pdf](http://sistemamid.com/panel/uploads/biblioteca/2014-05-05_07-55-2499626.pdf).
- Instituto Argentino de Normalización y Certificación, Normas IRAM. Recuperado: <http://www.iram.org.ar/index.php?IDM=0&IDN=470&alias=>.
- Portal del Servicio Nacional de Rehabilitación. Recuperado de: <https://www.snr.gob.ar/>.





Este libro se terminó de imprimir en noviembre de 2017  
en IMPRENTA G.C.B.A., Diógenes Taborda 933, C.A.B.A.,  
con una tirada de 500 ejemplares.



PEPBA  
2035

PLAN ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO  
BUENOS AIRES 2035