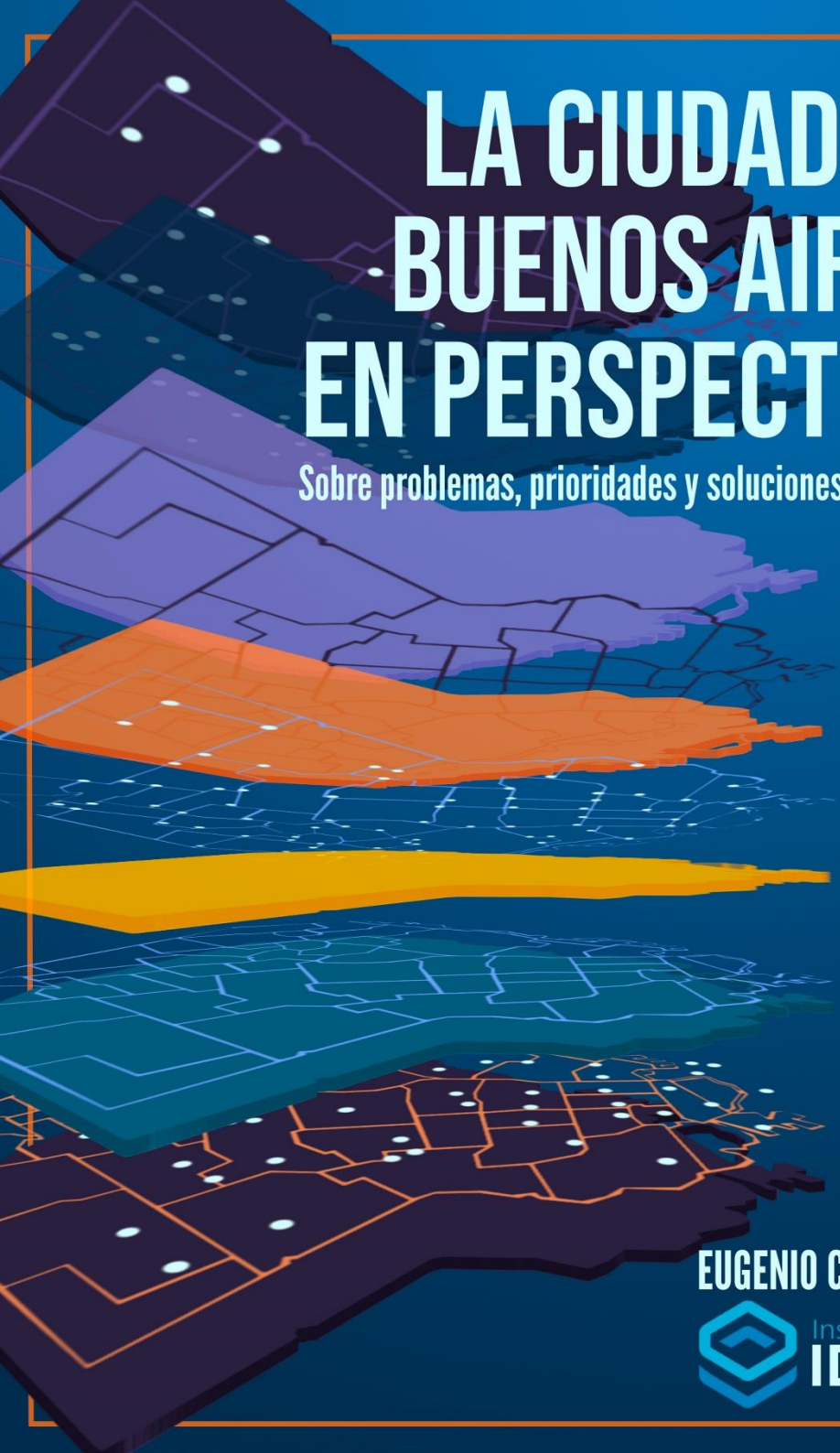
LA CIUDAD DE BUENOS AIRES EN PERSPECTIVA

Sobre problemas, prioridades y soluciones porteñas



EUGENIO CASIELLES

Instituto IDEAS

LA CIUDAD DE BUENOS AIRES EN PERSPECTIVA

Sobre problemas, prioridades y soluciones porteñas

Instituto IDEAS

Casielles, Eugenio
La Ciudad de Buenos Aires en perspectiva: sobre problemas, prioridades y soluciones porteñas / Eugenio Casielles; coord. de Inés María Fiszman; dir. por Juan Yannuzzi; prólogo de Marco Lavagna. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto IDEAS, 2020.
Libro digital, PDF/A

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-47769-0-7

1. Políticas Públicas. 2. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 3. Gobierno Local. I. Fiszman, Inés María, coord. II. Yannuzzi, Juan, dir. III. Lavagna, Marco, prólogo. IV. Título.
CDD 320.6

©Asoc. Civil Encuentro para la Esperanza
25 de Mayo 350 9°
C1002 ABH
Ciudad de Buenos Aires
República Argentina
www.institutoideas.com.ar
contacto@institutoideas.com.ar

Ilustración de tapa por Nicole Mesri

ISBN: 978-987-47769-0-7

Prohibida su reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia, sin la previa autorización expresa de sus autores.
Septiembre de 2020

AGRADECIMIENTOS

Este libro contó con el aporte de un grupo de trabajo conformado por investigadores del **Instituto IDEAS**:

- **La dirección y coordinación general** del equipo técnico estuvo a cargo de **Juan Yannuzzi** e **Inés María Fiszman**.

- Los equipos técnicos del Instituto IDEAS, que están coordinados por; **Natalia Arévalo**, en presupuesto; **Soledad Gibelli** en inclusión social; **Marcelo Corti**, en ambiente; **Paola Carluccio**, en transporte y **Pablo Duarte**, en cultura.

- La colaboración de; **Victoria Contreras del Olmo**, en inclusión y ambiente y de **Gustavo Colla**, en presupuesto y transporte.

Los **códigos QR** que encontrará a lo largo de este libro, lo llevarán a documentos que complementan la conversación. Si no tiene un lector de códigos QR, puede descargar gratuitamente uno desde: -www.beetagg.com/en/ download-qr-reader/ -http://get.beetagg.com (directo desde un dispositivo móvil)

Índice

Prólogo……..10

Introducción……13

CAPÍTULO 1. PRESUPUESTO……..18

RECURSOS……19

Recaudación……..……..20

Coparticipación Federal……..……25

Deuda……..……35

GASTO……..41

Prioridades Presupuestarias……..42

Gasto Social……47

CAPÍTULO 2. INCLUSIÓN SOCIAL……...53

Gente en Situación de Calle……54

Educación - Brecha Digital……61

Desigualdad comunal……66

CAPÍTULO 3. AMBIENTE……74

Justicia Ambiental……75

Riachuelo……80

Residuos……87

Ciudad Verde……94

Pandemia y Ambiente……104

CAPÍTULO 4. TRANSPORTE……107

Movilidad Sustentable - Ecobicis ……108

Siniestros Viales y Prevención……117

Configuración Territorial del Transporte en CABA ……132

CAPÍTULO 5. CULTURA……141

Importancia del estudio de la Cultura……141

Rol del Arte y la Cultura en la Memoria Colectiva……143

FUTURO de la Cultura……161

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA……168

Prólogos

Marco Lavagna

Si me pidieran describir este libro en una palabra diría "*necesario*". Hablamos de un libro que entiende cómo es nuestra capital, brindando contenido e información de calidad que nos permite pararnos sobre una base estable, y planificar respuestas que incluyan a todos.

Cuando dialogaba con Eugenio sobre este proyecto, me contaba sobre la necesidad de poder plasmar los diferentes problemas que se encuentran radicados en la Ciudad, desde hace años, aquellos que muchas veces naturalizamos. Hemos dado por sentado que hay realidades que no se cambian, que perduran por los años superando cualquier realidad política.

En Eugenio encuentro un impulso que motiva con ideas claras a enfrentar estas situaciones perpetuadas en el tiempo; trabajando desde hace años juntos, recalco siempre su capacidad de pensar y brindar una solución integral. No quedarse con los brazos cruzados debe ser una de sus principales virtudes.

Siempre digo que, para llevar adelante una política pública, debemos primero anticiparnos al presupuesto con el que contamos. Las ideas nos permiten planificar, pero el presupuesto nos permite concretar. Es por esto, que este libro comienza con un gran análisis presupuestario de nuestra Ciudad, con un relevamiento de los recursos y un detalle de nuestros gastos, pero centrándose en nuestras prioridades presupuestarias.

Nuestras prioridades deben tener centralidad en la gente, para lograr que todos podemos tener el futuro que soñamos, incluso a pesar de las distintas oportunidades que tuvimos. Estoy más que seguro de que este libro va a hacer un gran aporte a nuestra academia, a nuestros dirigentes y políticos, y principalmente a nuestra sociedad.

Un orgullo personal ver el desarrollo de mi querido Instituto Ideas, el cual no solo presidí por años, sino que es parte de mi formación y mi familia. En miras al futuro, que disfruten su lectura.

Ramiro Marra

Eugenio me mandó el libro entero y completo. A los días, me envió un mensaje para ver si lo había leído, le dije que sí pero que todavía no podía decirle bien qué pensaba. La demora al contestarle radicaba en el sentimiento que me generó este libro. Las próximas hojas que van a leer nos sirven para repensar nuestra ciudad constantemente y como todo porteño, no me simpatiza que me digan la realidad sobre el lugar donde vivo. Al final mi respuesta fue sincera, este libro es incómodo. Muy incómodo. Porque pone en perspectiva nuestras fortalezas y debilidades de una manera realista y sin vueltas. Molesta, y eso me encanta.

Soy nacido y criado acá. Vivo y seguiré haciéndolo en Buenos Aires. Un lugar tan apasionante como indescifrable. Viví en varios barrios, camino bastante, uso el transporte público, me muevo en auto, bicicleta, subte, todo. Soy inquieto en mi vida en general y también en mi vida en relación con la ciudad. En síntesis, soy un porteño más. Como tal, opino y hablo mucho. Y entre tantas cosas que pienso de Buenos Aires, tengo una teoría. Creo que los porteños tenemos dos "vicios", por un lado, creemos que conocemos nuestra ciudad más que nadie y, por otra parte, pensamos que tenemos la solución perfecta para reparar y corregir todos los problemas de nuestra capital.

Este libro, además de incomodar, ayuda puntualmente a discutir esos dos "males". Primero, nos da un diagnóstico preciso y exhaustivo de la situación de nuestra ciudad en términos presupuestarios, y luego realiza propuestas concretas, viables y efectivas para solucionar esos inconvenientes. Es decir, hace el trabajo del mejor médico, diagnostica con certeza y nos brinda el tratamiento efectivo. Esa es la lucha que tiene frente a los dos vicios, nos hace conocer cabalmente la capital y nos da soluciones adecuadas. Un logro no menor en tiempos en los que se proponen cuestiones irrealizables y se hacen diagnósticos con una contaminación ideológica sin sentido. Eugenio, es pragmático, *bilardista,* sabe los recursos que tiene porque los analizó y propone alternativas con resultados determinados.

El libro escucha y sabiamente responde a aquellos que creen tener esa solución "perfecta", ideal, etérea y sin forma que es la del pacto político. Pacto en el cual todos creemos y tenemos esperanzas, pero que seguimos esperando año tras año. Ante esa idea floja de papeles, este libro da el primer paso, el más importante, nos da una radiografía precisa, nos otorga lo que necesitamos para empezar a debatir. Señoras y señores, repitamos hasta el hartazgo: ningún acuerdo sirve si no se parte de un diagnóstico correcto.

Ahora sí, terminé el libro y sigue estando esa incomodidad. Pero es positiva, soy optimista con esa sensación, porque creo que los mayores progresos de la humanidad surgen del inconformismo, de querer cambiar la situación.

Mi psicóloga me dice muchas veces "lo ideal es enemigo de lo posible" y es cierto, y este libro lo entiende, porque para progresar debemos tener claridad en el panorama y planteos viables. Y esa visión de la realidad la tiene mi amigo de toda la vida.

Espero que lo disfruten tanto como yo, y que compartan esa incomodidad. Van a ver de qué se trata.

INTRODUCCIÓN

Eugenio Casielles

Pensar la Ciudad de Buenos Aires es pensar en el hogar de casi 3 millones de personas, y el lugar de trabajo de otro tanto que diariamente viene de la Provincia de Buenos Aires a trabajar. La Ciudad es también, centro del aglomerado urbano más grande del país, donde se concentra 37% de la población del país en un 0,5% de su superficie. Solo estos números bastan para poner en perspectiva lo que representa la Ciudad de Buenos Aires, y dan una idea de lo que significa administrar los problemas y desafíos que la atormentan.

Como verán en este libro, muchos de los desafíos que enfrenta nuestra Ciudad, no son novedades, conviven con nosotros hace tiempo y, para peor, se están agravando. Hablo de la gente viviendo en la calle, la pobreza, los problemas ambientales, la presión tributaria, el caos del tránsito y la degradación del ambiente y el olvido a la cultura. En este libro encontrarán desarrollado estos temas y más, que constituyen aspectos claves de la actualidad porteña de cara al futuro.

El armado de este libro se dio a partir del trabajo en conjunto de las áreas del Instituto IDEAS. Los temas que se tratan tienen que ver con nuestras principales preocupaciones como ciudadanos y, personalmente, en mi rol como representante. Habiendo nacido y recorrido toda mi vida en la Ciudad, siempre sentí incomodidad y desagrado de comprender que las prioridades del gobierno no atendían a las necesidades más urgentes de nuestra sociedad. Siempre me costó entender cómo, en una ciudad donde con solo caminarla uno ve la abundancia de recursos, hay tanta gente durmiendo en la calle. Una vez que entré a la función pública, a esa preocupación se le sumó algo que está estrechamente relacionado y que degrada la institucionalidad del gobierno y del Estado: las cuentas públicas. Analizar el presupuesto es la base para entender el porqué de la persistencia de muchos de los problemas de nuestra ciudad.

Si le destinamos cada vez menos recursos a las áreas que se encargan de asistir a la población más vulnerable, mientras que la cantidad de personas que la componen sigue en aumento ¿qué puede llegar a pasar? Mejorar, seguro que no. Ver esto me lleva directo a otra pregunta, si no va a la gente que peor la pasa ¿a dónde van los recursos? En la campaña del 2019 denuncié repetidamente la falta de recursos para las áreas sociales y las comparé con otros gastos más superfluos que visualizan claramente donde están puestas las prioridades en la Ciudad. Para solo nombrar una comparación, mientras el presupuesto ejecutado para la reparación de veredas en 2019 fue de $3.096 millones, el gasto de las áreas de atención a adultos en situación de calle en el mismo año fue de $ 2.599 millones, un 21% menor.

Analizar la ayuda social me lleva a preguntarme inmediatamente en qué gastamos esos recursos que deberían utilizarse para sacar a la gente

de la pobreza. La respuesta a esta pregunta tiene, generalmente, dos posibles soluciones, o se utilizan en el marco de una política integral de desarrollo humano, que abarca: educación para el trabajo, respuestas habitacionales y asistencia alimentaria y sanitaria urgente de ser necesaria, o son lo que se suele llamar: política asistencialista.

Esta perspectiva la verán desarrollada en detalle en el capítulo dos, pero quiero adelantar una breve conclusión, se encuentra mucha política asistencial y poca integral. Con esto no concluyó que todas las políticas de promoción social están erradas, ni mucho menos. Sin embargo, vemos como sistemáticamente se pierde la oportunidad de invertir los recursos eficientemente aplicando políticas coordinadas, retroalimentadas por resultados y enfocadas en el desarrollo personal. Este enfoque asistencial no es para nada particular de la Ciudad, y se puede ver aún con más claridad en el resto de los distritos del área metropolitana.

Uno de los aspectos que, quienes vivimos en la Ciudad, vemos en diariamente en la publicidad oficial del GCBA son las políticas ambientales. Y si bien existen numerosas políticas públicas que atienden a la cuestión ambiental en múltiples aspectos, gracias a investigaciones realizadas en el Instituto, sabemos que muchas de esas políticas empiezan y terminan con un cartel u otros medios de difusión, los recursos invertidos no se ven reflejados en los resultados obtenidos en la realidad. Una cuestión que considero esencial, y que será abordada en profundidad a lo largo del libro, es la desigualdad territorial de la Ciudad y la poca efectividad de las políticas que intentan remediar. Estas inequidades no se limitan a la dimensión socioeconómica, sino que incorporan una dimensión ambiental que es igual de preocupante, y es en este aspecto donde la falta de políticas integrales se hace notar y deja su peor saldo.

Más allá de la desigualdad al interior de la Ciudad de Buenos Aires, estos índices se disparan a la hora de compararla con distritos del conurbano bonaerense, que como dije antes, es el hogar de millones de personas que trabajan, y por ende aportan su parte, en la Ciudad. Ver estas diferencias abismales llevan imprescindiblemente a cualquiera que se preocupe por la dignidad humana a preguntarse si hay alguna cuestión de distribución de recursos que fomente estas diferencias. En otras palabras ¿deberían recibir estos distritos más transferencias nacionales en detrimento de otros más ricos como puede ser la Ciudad? En el libro se plantea esta discusión cuando se analiza la coparticipación federal, desde una perspectiva lo más objetiva posible y basada en datos (algo que falta mucho en esta disputa).

Quienes me conocen saben que detesto las críticas sin propuestas superadoras, es por eso que en este libro encontrarán, acompañando cada diagnóstico y evaluación negativa, proyectos para intentar revertir las situaciones analizadas. En línea con esto, también se encontrarán con análisis de políticas que se consideran muy positivas para la ciudadanía, como los son muchas de las analizadas en el capítulo sobre transporte.

Cuando planifiqué el armado de este libro todavía nada se sabía de la pandemia que nos iba a azotar. El virus atraviesa a todos los aspectos de nuestra vida, los gobiernos en todos sus niveles se vieron tomando medidas restrictivas de la actividad que nunca imaginaron que iban a implementar. De la misma manera que el virus atravesó a la sociedad, lo hace en este libro. Las consecuencias de la pandemia sobre la sociedad y la economía fueron fenómenos sin precedente en la historia, para lo cual las autoridades no estaban preparadas.

Por lo tanto, no podemos hablar de 2020 sin mencionar cómo la pandemia afectó, y continúa afectando, a cada uno de los fenómenos analizados en los capítulos de este libro. El virus restringe muchas actividades, pero las industrias culturales fueron especialmente impactadas debido a las características propias del sector y la paralización más extensa que sufren. Esto lamentablemente significó el cierre de algunos centros culturales y teatros, y también impuso la necesidad de adaptación a través de novedosos métodos implementados gracias a las oportunidades de la tecnología disponible.

Cada uno de los temas antes mencionados tendrán su desarrollo en los capítulos de este libro, que intenta aportar una mirada crítica y propositiva a muchos de los aspectos más importantes de la Ciudad de Buenos Aires.

Este libro está dirigido a todas y todos quienes quieran ver nuevas perspectivas, analizar los problemas y pensar en soluciones para colaborar en la redefinición de las prioridades que tenemos como sociedad en la Ciudad.

CAPÍTULO 1

PRESUPUESTO

Todas las políticas públicas activas que podamos pensar, cualquiera sea, no se podrá materializar sin la partida presupuestaria necesaria, y no va a haber dinero disponible si no se administran bien las finanzas públicas. Un Estado ineficiente es el resultado de la ausencia de una conciencia financiera. Con esto no decimos que se tiene que reducir drásticamente el gasto ni mucho menos, solamente que se debe gastar con el total conocimiento de nuestros recursos y las necesidades y urgencias de la sociedad. Esto puede leerse como algo sumamente básico, sin embargo, no cuesta mucho encontrar partidas sociales urgentes que pierden recursos, en términos reales, mientras otros programas más superfluos mantienen o incrementan su presupuesto. No creemos que detrás de estos incrementos y caídas haya planes de políticas regresivas, sino la falta de una diagramación financiera que ordene prioridades de manera que no haya disminuciones presupuestarias en áreas cuyas competencias son aún más requeridas.

Para analizar la asignación de recursos primero tenemos que entender cuáles son las fuentes de financiamiento de la administración, es decir, de donde saca el Estado subnacional de la Ciudad el dinero con el que realiza sus gastos. Estudiar las fuentes de financiamiento nos lleva a estar atentos a que todo gasto que se hace tiene como contrapartida el esfuerzo, presente o futuro, de los porteños.

Por ello consideramos que para realizar el análisis de la Ciudad de Buenos Aires que nos proponemos con este libro, lo mejor es arrancar describiendo las cuentas de la administración. En este sentido, comenzaremos por la composición de los recursos, es decir, las fuentes de financiamiento, donde lo primero que se hará será analizar la recaudación propia de la Ciudad, luego las transferencias que recibe en concepto de coparticipación federal y por último la deuda.

La segunda parte del capítulo consta de un detalle del gasto del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA), analizando la evolución histórica en sus partidas principales y focalizando en el gasto social.

Nada se puede aseverar fehacientemente cuando se describe un gobierno o la acción estatal sin un análisis previo de la evolución, tendencia y pronósticos de la administración de sus recursos. En otras palabras, ninguna crítica y propuesta de política pública es válida sin un conocimiento en profundidad de la situación. Pocos elementos son más descriptivos de los fenómenos que cuánta plata se gasta y de donde salen estos recursos, sencillamente es esto lo que realizaremos en este capítulo para iniciar el análisis de la Ciudad de Buenos Aires en perspectiva.

RECURSOS

Hay un principio básico, que por más elemental que suene, está muchas veces ausente en argumentaciones que refieren al tema presupuestario. Este es que cada vez que le adjudicamos más recursos a una partida, un programa o un área, debemos o restarle a otra o aumentar nuestros recursos. La primera salida es políticamente compleja, porque deberíamos perjudicar directamente a un sector o a varios, la segunda tiene varias alternativas menos costosas en términos políticos.

En la Ciudad de Buenos Aires se pueden aumentar los recursos, en términos reales, mediante cinco mecanismos principales, cuatro de ellos utilizados frecuentemente. Uno es aumentar los impuestos, por ejemplo: como se hizo recientemente al cambiar el método de actualización del ABL haciéndolo mensual según la inflación. Segundo está el tan deseado como poco frecuente crecimiento económico. La recaudación tributaria propia de la Ciudad crece nominalmente debido a la inflación, pero al analizarla a precios corrientes (cancelando la inflación) se ve que en los últimos 4 años este factor estuvo ausente. Otra manera de tener más recursos es al aumentar las transferencias que recibe la Ciudad de parte del Estado Nacional. Este es uno de los medios que explica en mayor medida el crecimiento del presupuesto total de la administración en los

últimos 6 años. Cuarta, está la toma de deuda, tanto externa como interna, aunque requiere previamente el consentimiento del Poder Ejecutivo Nacional. El último de los mecanismos principales para aumentar los recursos que utiliza el GCBA es la desafectación de inmuebles públicos, en los últimos años se ve una pérdida del patrimonio del Gobierno de la Ciudad que vende propiedades "inútiles para la gestión" para financiar sus gastos.

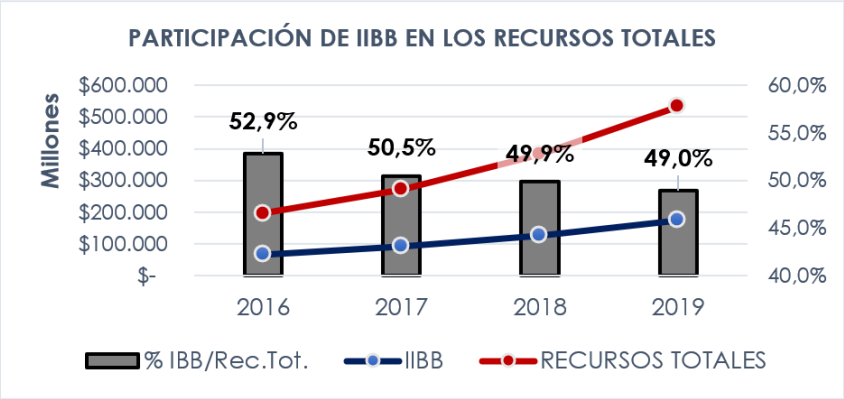
Las cuatro primeras maneras de aumentar los recursos mencionadas serán analizadas en particular en la sección siguiente. No hay que perder de foco dos aspectos esenciales que se desprenden del principio básico que nombramos: en términos generales, aumentar los recursos significa exigir más a los contribuyentes, sea en el presente o en el futuro (deuda) y por el otro lado representa mayores posibilidades de satisfacer las necesidades y urgencias, como así garantizar los derechos de la ciudadanía (al usarse eficaz y eficientemente).

Recaudación

Dentro de los ingresos tributarios, el impuesto que mayor peso tiene en la recaudación de la Ciudad es por amplio margen el impuesto a los ingresos brutos. Este impuesto es foco de muchas críticas desde la óptica del desarrollo económico ya que grava las ventas totales sin considerar el valor de las compras. En otras palabras, tenés que pagar según el valor de lo que vendes, y no importa si tus costos representan el 90% de tus ingresos. Esto tiene matices, ya que, por ejemplo, algunos contribuyentes con menos volumen de compra tributan significativamente menos (régimen simplificado), pero en líneas generales es una crítica válida.

El Consenso Fiscal, firmado por las provincias y el Estado Nacional en 2016-2017, comprendió estas críticas y planificó una baja gradual del peso del impuesto a los ingresos brutos (IIBB) en todas las jurisdicciones. Pero para 2019, cuando la crisis tensionaba las finanzas provinciales, se dejó sin efecto esta obligación a la reducción de alícuotas. En marzo del 2020 la CABA sanciona la adhesión de la jurisdicción a la suspensión del Consenso.

Más allá del vaivén de las intenciones de reforma, el impuesto a los ingresos brutos representa por sí solo el ítem más importante en términos cuantitativos de la recaudación de la Ciudad, superando el 49% de los recursos totales entre 2016-2019.

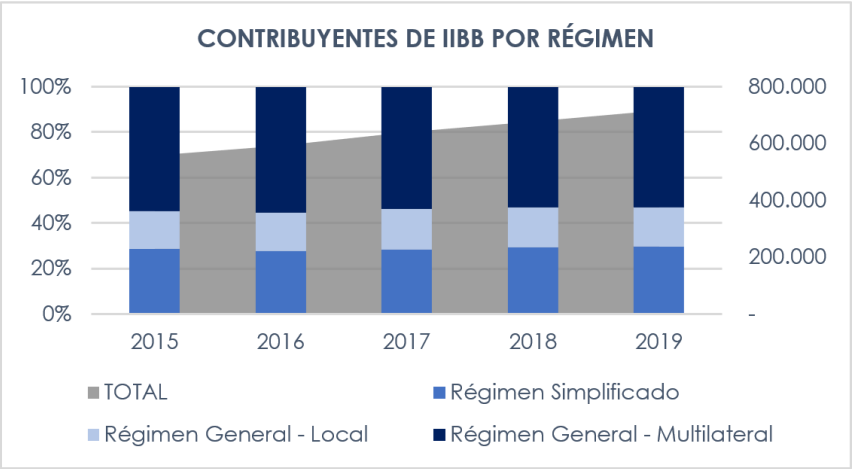


Fuente: IDEAS en base a datos del Min. de Econ. y Finanzas del GCBA.

Entre 2016 y 2019 el peso de lo recaudado por el impuesto a los ingresos brutos bajó un 2,9% de los recursos totales de la Ciudad, sin embargo, no pierde su posición como fuente de financiamiento principal de la administración (ni mucho menos) Esta caída se produce especialmente por dos fenómenos; la crisis económica que impidió aumentar la recaudación; y el aumento de las transferencias recibidas por parte del Estado Nacional.

Una constante en los últimos años es que más de la mitad de los contribuyentes de IIBB se encuentran inscritos en el Convenio Multilateral, es decir que tienen actividad en más de una jurisdicción. En segundo lugar, están los contribuyentes de Régimen Simplificado, la categoría para los contribuyentes con menores ventas, que representan un 28% (promedio del período graficado). En tercer lugar, en cantidad de contribuyentes, están los inscritos en Régimen General (Local), siendo el

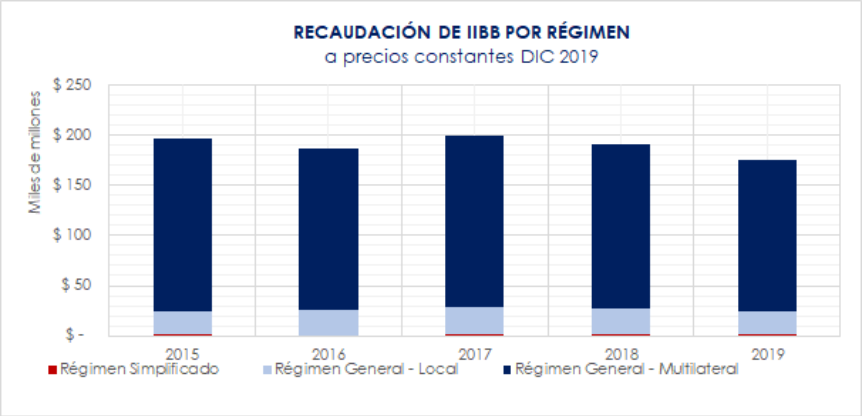
17% del total, los contribuyentes con mayor facturación pero que residen y tienen actividad en la CABA.



Fuente: IDEAS en base a datos del Min. de Econ. y Finanzas del GCBA.

Como se ve en el gráfico, desde el 2015 aumentó la cantidad de contribuyentes inscritos en IIBB, habiendo en 2019 un 28% más. El aumento de contribuyentes es relativamente homogéneo entre los distintos regímenes.

Este aumento no se condice con un incremento en lo recaudado mediante este impuesto, por el contrario, si analizamos la recaudación de IIBB a precios corrientes (dic. 2019) vemos como esta cayó un 11% entre 2015 y 2019. El aumento en la cantidad de contribuyentes puede parecer ser una señal positiva, pero, a pesar de que hay más contribuyentes, la carga impositiva baja, y el peso de lo recaudado por contribuyente baja aún más. Sin embargo, si seguimos la actividad económica es un indicador preocupante: hay más personas que tributan menos cantidad de dinero, indicador de descenso de la productividad: la economía está en retracción.



Fuente: IDEAS en base a datos del Min. de Econ. y Finanzas del GCBA. [1]

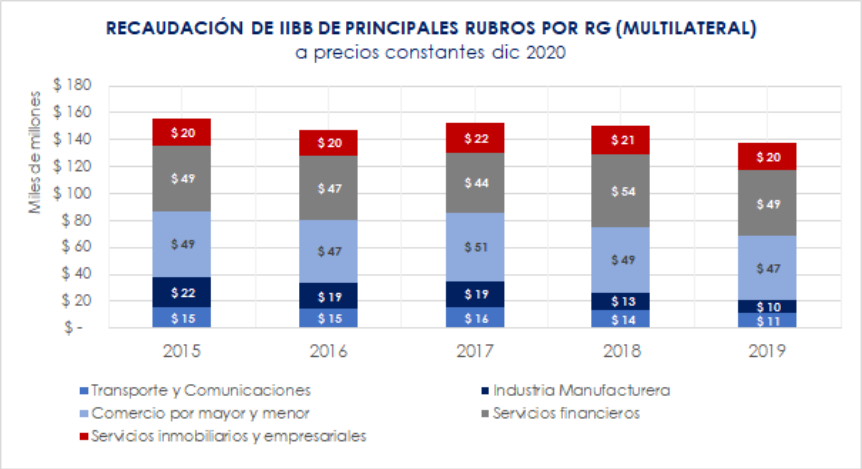
En el gráfico se destaca la preponderancia de la recaudación proveniente de los contribuyentes inscritos en Convenio Multilateral, 86% del total en 2019, seguido por los Contribuyentes Locales con un 13% dejando en tercer lugar (invisible en el gráfico) a lo aportado por los contribuyentes del Régimen Simplificado, con un 0,8%. Esto nos da una idea de lo poco que representa el aporte tributario de 212 mil contribuyentes y de la oportunidad que representa para la Ciudad el fomento del crecimiento de estos pequeños agentes económicos al incentivar su formalización, desarrollo y por ende tributación.

Simplificando, pero sin perder la rigurosidad, podemos decir que la mitad de los recursos de la Ciudad proviene de la recaudación de IIBB, y que casi la totalidad de éstos provienen de los contribuyentes del Convenio Multilateral.

Entonces ahora es preciso ver con más detalle cómo se compone este grupo de contribuyentes que aportan, redondeando, casi la mitad de los recursos totales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Dentro de ellos

[1] Los precios expresados en "precios constantes a diciembre 2019" fueron calculados con el Índice de Precios al Consumidor – IPCBA. Se encuentra disponible en: https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?cat=124

se identifican 17 rubros económicos, pero los 5 principales suman el 91% de lo recaudado. Estos 5 rubros principales son: Servicios Financieros, Comercio al por mayor y menor, Servicios Inmobiliarios y Empresariales, Transporte y Comunicaciones e Industria Manufacturera.



Fuente: IDEAS en base a datos del Min. de Econ. y Finanzas del GCBA.

Hay una clara preponderancia, entre el 2015 y el 2019, de los servicios financieros y el comercio (por mayor y menor), como principales rubros contribuyentes. También, son los únicos rubros de la muestra con un saldo positivo al analizarlo históricamente en base a nuestro recorte temporal, en cambio los otros rubros principales tienen caídas importantes en su tributación de IIBB en el mismo período.

Lo importante del estudio de la recaudación de la Ciudad no es únicamente debido a la necesidad de conocer nuestro principal medio de financiamiento, sino que es vital para pensar reformas del sistema impositivo subnacional. Muchas veces escuchamos propuestas de bajar o subir alícuotas de impuestos a determinados sectores y no se tiene en cuenta que: esos impuestos financian a los servicios públicos para los cuales paralelamente se pide aumentos de presupuesto; y que aumentarlos significa exigir aún más a contribuyentes que ya sufren cargas

fiscales elevadas. También es fundamental no sacar el ojo de estos números para hacer seguimiento y detectar tendencias que puedan afectar las cuentas de la Ciudad.

Volviendo a la crítica inicial al principal medio de financiamiento de la Ciudad, se entiende el perjuicio de gravar la actividad económica sin tener en cuenta las compras, sin embargo, en el esquema del federalismo fiscal que tenemos es una fuente necesaria para mantener toda la estructura de los servicios públicos porteños. Una revisión de este esquema debería acompañar una reforma a nivel federal que tienda a reducir la carga impositiva a la inversión y la actividad económica gravando en su lugar otros activos privados con menor productividad y por ende menos incidencia en el bienestar de la sociedad.

Escanee para leer un informe del Instituto IDEAS sobre las medidas tributarias de la Ciudad de Buenos Aires, frente a otras del mundo, para paliar las consecuencias negativas de la pandemia en los contribuyentes

Coparticipación

La Ciudad de Buenos Aires, como todas las provincias del país, recibe recursos por parte del Estado Nacional en concepto de coparticipación. La suma que se le destina a cada Estado subnacional está fijada por un coeficiente aplicado a la masa coparticipable. El porcentaje que recibe cada provincia es estipulado por una ley, sin embargo, la CABA es una de las excepciones a esta norma.

El carácter excepcional de la Ciudad (y de Tierra del Fuego) se debe a que al momento de sancionarse la Ley de Coparticipación que hoy rige (1988), este distrito no gozaba de la autonomía que hoy tiene. A partir de la aprobación de la Ley Nacional 24.620 en diciembre de 1995 y la sanción al año siguiente de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, por los representantes electos, el distrito comenzó a recibir su parte de los recursos

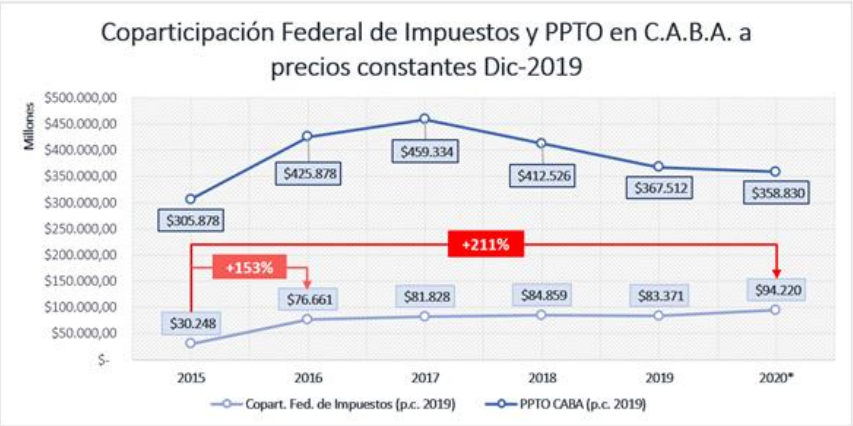
coparticipables. A diferencia del resto de las provincias, su porcentaje sería definido por decreto presidencial debido a la falta de consensos para aprobar una nueva Ley Nacional, que necesitaría, no solo del acuerdo del Congreso Nacional, sino también el de todas las legislaturas provinciales.

La masa coparticipable se compone de la recaudación de algunos impuestos nacionales. La Ley determina los porcentajes de la recaudación de cada uno de estos tributos que será destinada a la masa. En primera instancia, este total de fondos coparticipables se dividen entre los que efectivamente se reparten entre las administraciones provinciales y los que van a agencias y fondos federales. Este esquema, denominado muchas veces como "laberinto tributario" por su excesiva complejidad, aplica para las provincias existentes en el momento de aprobación de la Ley de Coparticipación del año 1988. El porcentaje otorgado por decreto a la Ciudad de Buenos Aires se aplica sobre la masa coparticipable total (donde también están los recursos enviados a fondos y agencias federales) y se deroga de los recursos de la masa que le corresponden al Estado Nacional. Es por ello que, a la hora de comparar porcentajes entre las distintas provincias, el de la CABA es mayor en términos reales comparativamente, debido a que se aplica sobre un total mayor.

Al depender de un decreto presidencial, el porcentaje de la masa coparticipable que recibe la CABA ha fluctuado a lo largo de los años. Desde el primer decreto firmado por el Pte. Duhalde en el 2002 ha habido cuatro decretos modificatorios, en el año 2003 realizado por el mismo mandatario y tres en el 2016 por el Pte. Macri. Desde el 2003 se ha mantenido una participación para la Ciudad en la masa coparticipable total del 1,4%, hasta su modificación en el 2016 mediante un decreto en el que el Ing. Macri las elevó exponencialmente, llevando el porcentaje a 3,75% de la masa total para luego reducirlo a un 3,5%.

La debilidad estructural de las transferencias que recibe la Ciudad, por el hecho de depender de la decisión unipersonal del Pte. de la Nación, hace que esta pueda modificarse según la voluntad del mandatario, que podría perjudicar o beneficiar al distrito. El decreto del año 2016 fue un

claro caso de una decisión del Poder Ejecutivo Nacional de beneficiar a la Ciudad aumentando sustancialmente las transferencias (un 153% en términos reales del 2015 al 2016).



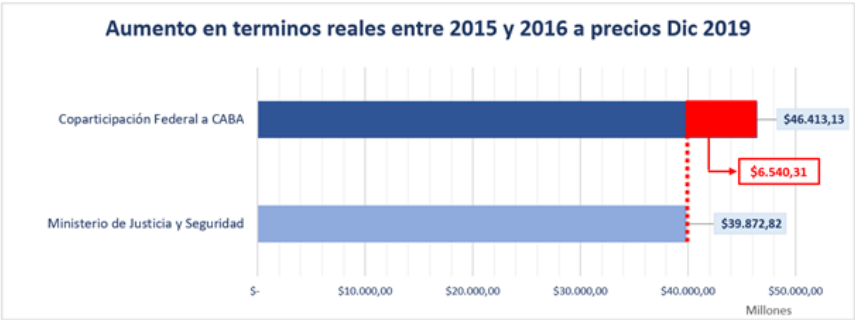
Fuente: IDEAS en base a datos del Min. de Econ. y Finanzas del GCBA. *(2020) Son datos preliminares del PPTO.

En el gráfico se observa la evolución a precios constantes de diciembre del 2019 el presupuesto total de la Ciudad de Buenos Aires y el de los fondos recibidos en concepto de coparticipación federal. Como se puede apreciar, mientras que el presupuesto del distrito tiene altibajos, con un pico en 2017, los recursos que recibe la Ciudad por parte del Estado Nacional tuvieron entre 2015 y 2020 una pendiente positiva, aumentando en estos 5 años en términos reales un 211%.

La discusión sobre las transferencias que debiera recibir la Ciudad de Buenos Aires se da entre quienes afirman que el distrito tiene que recibir en concepto de coparticipación un monto proporcional a lo recaudado por la administración federal en su territorio y entre quienes entienden que debe primar una lógica redistributiva y solidaria que trate de aminorar la desigualdad entre las distintas provincias del país.

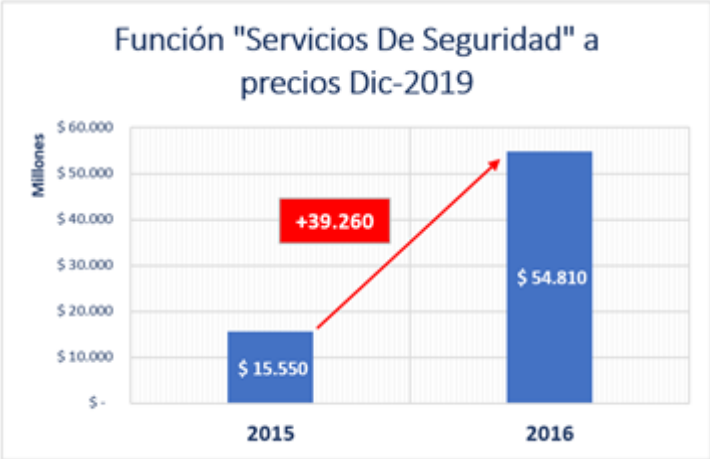
Sin entrar en la discusión prescriptiva, sobre lo que debiera ser, se puede analizar a la luz de los datos la información que han aportado como justificación las autoridades del Gobierno Nacional y de la Ciudad de Buenos Aires para realizar el aumento de las transferencias de recursos en 2016. Esta información será pertinente para contrastar teorías sobre el intento por parte del Pte. Alberto Fernández de bajar el porcentaje de recursos que recibe la CABA.

En 2016 el argumento para aumentar las transferencias a la Ciudad fue el traspaso de la policía al distrito. Para corroborar en qué medida el aumento de estas transferencias correspondió exclusivamente al incremento del gasto por parte de la Ciudad (por la incorporación de la policía) tendremos que saber, en primera instancia, la diferencia entre las transferencias que hubiera recibido en 2016 el distrito de respetarse en precios constantes lo recibido en 2015 y lo que efectivamente recibió a partir del aumento del coeficiente. El resultado de esa diferencia nos dirá el excedente que se le dio a la Ciudad en términos reales en 2016. Este excedente, siguiendo la justificación dada, se debería condecir con el aumento en términos reales del presupuesto del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad.



Fuente: IDEAS en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas del GCBA.

El gráfico muestra el aumento interanual (en términos reales)[2] de la Coparticipación Federal que recibió la Ciudad de Buenos Aires y del gasto ejecutado por el Ministerio de Justicia y Seguridad. El excedente de coparticipación que no fue utilizado para el aumento del presupuesto del Ministerio de Justicia y Seguridad representa (a precios dic. 2019) $6.540 millones, un 14% del aumento total en coparticipación.



Fuente: IDEAS en base a datos del Min. Economía y Finanzas del GCBA

Como se puede ver en el gráfico, el aumento que tuvo en términos reales el presupuesto al Ministerio de Justicia y Seguridad entre 2015 y 2016 es menor nominalmente al aumento real de las transferencias por coparticipación hacia la Ciudad de Buenos Aires. En otras palabras, el aumento que la Nación le dio a la Ciudad por decreto, con el fin de financiar el traspaso de la policía, fue mayor al aumento de presupuesto del Ministerio que absorbió el gasto de las nuevas fuerzas policiales.

[2] El gráfico expone las cifras únicamente del aumento, en ambas áreas, del 2016 con respecto al 2015. Los importes graficados corresponden a la diferencia interanual real (llevada a precios constantes de diciembre 2019).

Otra manera de corroborar el aumento del gasto de seguridad en el presupuesto de la Ciudad es medir el aumento interanual 2015-2016 de la función de seguridad. La clasificación presupuestaria según finalidad y función describe los recursos utilizados para fines específicos, sin importar que jurisdicción o ministerio los ejecute.

Como se puede ver en el gráfico, la función de "Servicios de Seguridad" aumentó en términos reales (a precios diciembre 2019) un poco más de 39 mil millones de pesos, cifra similar al aumento del Ministerio de Justicia y Seguridad en el mismo período (2015-2016). Por ende, podemos inferir que todo el aumento en seguridad fue absorbido por el Ministerio y que sigue existiendo un excedente de recursos, del incremento en la coparticipación, que no fueron destinados al financiamiento del traspaso de la policía.

Del 2015 al 2016 la participación de la función Seguridad en el presupuesto aumentó del 4,68% a 14,23%. Este incremento, justificado por el significativo aumento de los recursos recibidos en concepto de coparticipación, produjo importantes cambios en los porcentajes de participación de los diferentes ministerios y objetos de gasto. En la siguiente tabla se pueden ver los ministerios y jurisdicciones que presentaron las variaciones de participación en el presupuesto más significativas[3].

JURISDICCIÓN	2015	2016	VARIACIÓN
JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS	6,20%	2,71%	-3,49%
MINISTERIO DE JUSTICIA Y SEGURIDAD	5,79%	13,52%	7,73%
MINISTERIO DE DES. URBANO (TRANSPORTE)	2,46%	8,51%	6,05%
MINISTERIO DE SALUD	22,39%	15,90%	-6,49%
MINISTERIO DE EDUCACIÓN	25,20%	18,18%	-7,03%
SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA	2,62%	11,21%	8,59%

Fuente: IDEAS en base a datos del Ministerio Economía y Finanzas del GCBA.

[3] El umbral para considerar una variación significativa fue de (+/-2,07%), por ser el promedio de las variaciones interanuales absolutas. La suma de las variaciones seleccionadas representa el 79% de la suma de todas las variaciones absolutas.

El Ministerio de Justicia y Seguridad presenta la segunda mayor variación, después del gasto en el servicio de la deuda pública que presentó un aumento en la participación sobre el total devengado en 2016, con respecto al 2015, de 8,59%. Por su parte, el Ministerio de Salud como el de Educación presentan las mayores caídas en términos de participación sobre el total con disminuciones del 6,49% y 7,03% respectivamente.

Es posible suponer que el excedente de recursos dado por el aumento en la coparticipación, que no fue utilizado para financiar el traspaso de la policía, haya sido utilizado para solventar el servicio de la deuda pública. Sin embargo, no tenemos los elementos suficientes para aseverar esta afirmación. No obstante, el factor de que la mayor caída en la participación esté concentrada en dos áreas claves para el desarrollo social de la ciudad, es por lo menos preocupante, aún más siendo conscientes del exceso de recursos con los que contó el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en 2016.

Escanee para leer un informe del Instituto IDEAS sobre la distribución de los fondos federales de asistencia a las provincias a través de los Aportes del Tesoro Nacional (ATN).

Marco Normativo

El régimen de coparticipación que rige hoy se instrumentó en 1988 con la Ley 23.548 que determinó el coeficiente que le corresponde a cada provincia, de la porción de la masa coparticipable que se les asignó. Esta última salvedad es de especial importancia ya que en la Ley de Coparticipación se estableció que, de la masa de recursos coparticipables, una porción se destina a fondos federales y otra a se divide entre las administraciones provinciales.

La reforma constitucional de 1994 (art.129) establece las bases de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires e indica que se debe llegar a un acuerdo federal que logre un nuevo convenio de coeficientes para el reparto de los fondos coparticipables de las provincias. Desde ese año que no se logra el consenso para modificar la Ley 23.548 para incluir tanto a la Ciudad Capital como a Tierra del Fuego. Se necesitaría el acuerdo no solo del Congreso, sino también de las provincias para establecer un convenio para una nueva distribución.

Las transferencias automáticas de los recursos de coparticipación se realizan diariamente a las administraciones provinciales. Los recursos recibidos por la Ciudad y Tierra del Fuego tienen la particularidad de haber sido definidos por un coeficiente establecido a partir de un Decreto de Necesidad y Urgencia por parte del Ejecutivo Nacional.

La Ley de Coparticipación Federal de impuestos de 1988 establece el porcentaje de la masa recaudada con los impuestos coparticipables (art. 2 y 3) que será destinada a las provincias (art. 4), el que quedará en manos de la Nación y el que será utilizado para financiar los ATN. Luego de la aprobación de la Ley se efectuaron varias modificaciones que realizaron descuentos previos a que la recaudación de ciertos impuestos ingrese a la masa coparticipable. Esto generó un entramado de descuentos con porcentajes de lo recaudado y montos fijos sobre lo ingresado por ciertos tributos para financiar programas, fondos y agencias federales.

Dentro de este laberinto tributario en el que se convirtieron los recursos coparticipables, el coeficiente que define las transferencias que debería recibir la Ciudad (decretado por el Ejecutivo Nacional) se aplica sobre la porción de la masa coparticipable que le corresponde a la Nación. Este coeficiente fue variando significativamente desde el primer DNU en 2002 hasta el día de hoy. A continuación, analizaremos los decretos que efectuaron cambios en la cantidad de recursos recibidos por la Ciudad.

Decreto N.º 692/2002 y 705/2003

El Decreto 692 del año 2002, firmado por el Pte. Duhalde da el primer marco legal a las transferencias en concepto de coparticipación federal enviadas a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (gobernada por Aníbal Ibarra). El decreto no agrega un coeficiente dentro de la Ley 23.548, pero sí incluye al distrito en el marco de esa norma, estableciendo que los recursos enviados no pueden ser inferiores (en términos reales) a los transferidos en 1987.

Un año después del primer DNU, el mismo gobierno firma otra norma, la 705/2003 que derogando la anterior, decreta que el coeficiente aplicado a la Ciudad de Buenos Aires será del 1,4% de los recursos coparticipables. Este decreto se da luego de que el Estado Nacional y la CABA suscriban un Acta Complementaria (enero 2003) para "*contribuir a asegurar el desenvolvimiento fiscal y patrimonial que permita consolidar la organización y funcionamiento institucional*" (Decreto N°705/2003). En el mismo se establece el coeficiente mencionado (1,4%) sobre el total recaudado por el Art. 2° de la Ley 23.548, es decir, la masa coparticipable total.

Decreto N.º 194/2016, 399/2016 y 257/2018

Los tres últimos decretos del Ejecutivo Nacional con relación a la coparticipación federal fueron firmados por el Pte. Macri mientras el Jefe de Gobierno de la Ciudad era Horacio Rodríguez Larreta. El presidente fue acusado de favorecer, con el aumento que implican los decretos, al distrito que él mismo gobernó y que en el momento de firmar las normas gobernaba su ex Jefe de Gabinete.

El primer decreto instrumentó un aumento del 167% llevando al coeficiente que recibe CABA a 3,75% con el argumento de respetar el primer decreto del 2002 que establecía el piso de recursos en lo transferido en términos reales en 1987. Los fundamentos del decreto esgrimen los mismos argumentos que el 705/2003 aunque el contexto era, sin duda, muy

diferente. El Ejecutivo Nacional se vio en la necesidad de firmar un segundo decreto (399/2016), un mes después del anterior, con el fin de aclarar que el aumento se debía al traspaso de la policía y que esos fondos se deberían usar únicamente para esa función. Este segundo decreto también añadió la aclaración de que el nuevo coeficiente no afectaría la distribución del Fondo Federal Solidario establecido en marzo del 2009. Como vimos, esta última aclaración no es del todo precisa.

El tercer y último decreto del gobierno del Pte. Macri con respecto a los fondos recibidos por la Ciudad de Buenos Aires en concepto de coparticipación federal efectuó una baja del coeficiente del 0,25% llevándolo al 3,5% de la masa total. El decreto 257/2018 fue en línea con lo acordado en el Consenso Fiscal de noviembre del 2017 mediante el cual se eliminó el 36% de lo recaudado por el Impuesto a las Ganancias que no iba directamente a la masa coparticipable y se extendió la vigencia del Impuesto sobre Créditos y Débitos.

Estos cambios modificaron el entramado de recursos que componen la masa coparticipable de tal manera que las transferencias hacia la Ciudad aumentarían en mayor medida que al resto de las provincias (por hecho que se descuentan de la porción destinada a la nación y se aplica sobre el total de los recursos contemplados por el art. 2 de la Ley 23.548). Es por ello que, ya en el Consenso Fiscal se prevé la baja del coeficiente asignado a la Ciudad para "mantenerla en condiciones de igualdad con el resto de las jurisdicciones frente a la derogación del artículo 104 de la Ley de Impuesto a las Ganancias (…) y el incremento de la asignación específica del Impuesto al Cheque" (Decreto N°257/2018).

Estos cambios demuestran, por un lado, la debilidad institucional de los fondos que recibe la Ciudad de Buenos Aires y por el otro, la disparidad que esto significa para los otros Estados subnacionales que no tienen este "beneficio". Es por esto que es necesario un nuevo convenio logrado a partir de un acuerdo nacional para fijar un coeficiente para todas las provincias que se guíe por el principio de solidaridad y equidad expresado en la Constitución Nacional.

Deuda

Dentro de un capítulo donde se habla del presupuesto de la Ciudad no podemos dejar de hablar de una de las fuentes de financiamiento, que a su vez es uno de los principales gastos de la administración.

La Ciudad, como todas las provincias del país, tiene la capacidad de endeudarse con consulta previa al Estado Nacional[4], aunque para hacerlo precisa el aval de su Legislatura. El stock de deuda es el conjunto de compromisos financieros que tiene la administración con sus acreedores, sean estos privados, organismos internacionales u otros Estados. El principal mecanismo que tiene la Ciudad de Buenos Aires para endeudarse es la emisión de Títulos Públicos.

Más allá del stock de deuda, que es igual al capital otorgado por el acreedor menos los pagos realizados a este en calidad de devolución, también se debe cumplir con los pagos en concepto de comisiones e intereses (de la deuda). Estas dos categorías, aunque estén relacionadas con el stock de deuda, no componen su total ya que representan, en el presupuesto, parte del gasto (Servicios de la Deuda[5][2]).

Es vital para la salud de las cuentas públicas tener un ojo puesto, no solo en la cantidad de deuda total y su evolución, sino también en varios indicadores como la relación entre la deuda y los recursos propios de la Ciudad, el producto bruto geográfico y la ratio de deuda por habitante. También es necesario saber, en la medida de lo posible, el destino de estos recursos, especialmente saber si son utilizados para financiar gastos corrientes o nuevas inversiones.

Evolución

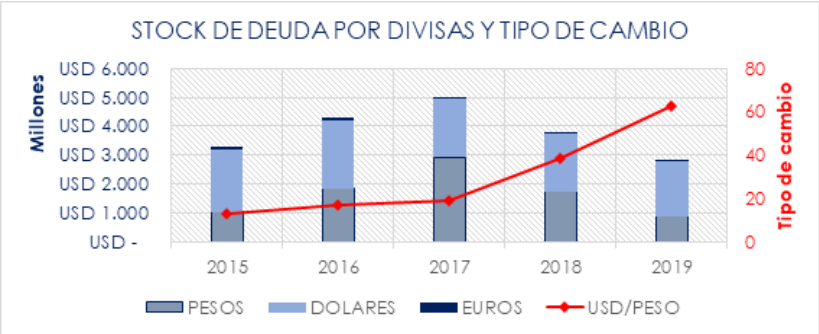
El stock de deuda total en dólares de la Ciudad presentó, en el período 2007-2017, un crecimiento casi ininterrumpido (excepto en el 2011) para

[4] Art. 25 del Decreto 1731/2004 reglamentación de la Ley N.º 25.917.
[5] Art. 2 inc. f Decreto 1731/2004.

luego decrecer en el período siguiente hasta el último cierre anual. A diciembre del 2019 el stock de deuda representó USD $2.747 millones, un 9% superior al promedio del período que se toma de referencia.

Fuente: IDEAS en base a datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas del GCBA

Los valores, representados en el gráfico anterior en dólares, están compuestos por deuda en esa divisa, pero también en pesos y en euros que son transformados a dólares al tipo de cambio del cierre del período. Gran parte de la fluctuación del stock de deuda tiene que ver con los cambios en la relación peso-dólar, es por lo que es necesario analizar la composición de la deuda por divisa para entender en qué medida las variaciones del stock total se deben al proceso devaluatorio de la moneda nacional.

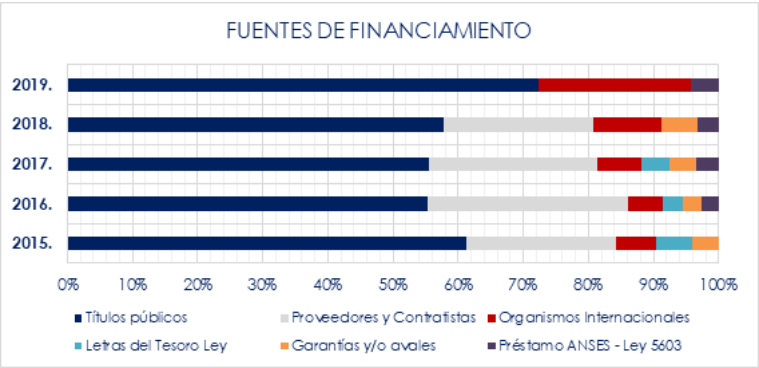


Fuente: IDEAS en base a datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas del GCBA

Como se ve en el gráfico, la disminución en el stock de deuda total expresado en dólares se debe, en parte, por la devaluación del 2018 y 2019. La porción de la deuda en dólares no presenta grandes variaciones entre 2015 y 2019, en cambio, la deuda en pesos cae significativamente al ser expresada en dólares, debido a una caída nominal en pesos, pero sobre todo por el aumento del dólar de $18,80 en 2017 a $63 en 2019.

Origen del financiamiento

Más allá del tipo de divisa que la compone, la descripción esencial del stock de deuda es el origen o fuente de financiamiento. En el siguiente gráfico se observa la participación de cada fuente sobre el total del stock de deuda entre el 2015 y el 2019. En todo el periodo los Títulos Públicos fueron la fuente principal, representando más del 50%. Estos títulos representan endeudamiento tanto en pesos como en dólares, la participación de la deuda en dólares en estos títulos se redujo de un 96% en 2015 a 63% en 2019.



Fuente: IDEAS en base a datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas del GCBA

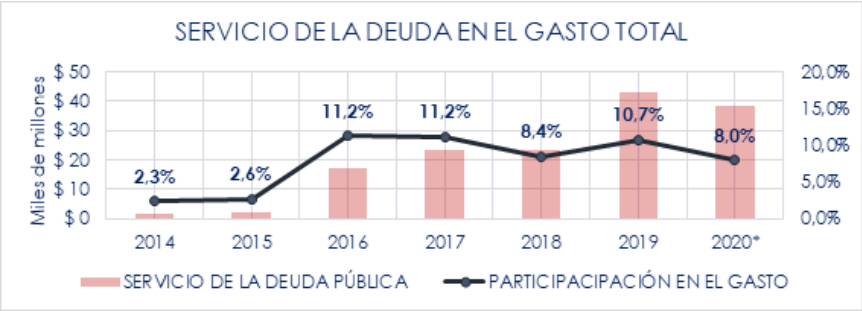
Amortización, intereses y comisiones

Lo expuesto hasta ahora (stock de deuda) forma parte de lo que el Gobierno de la Ciudad se comprometió a transferir en concepto de amortización de la deuda contraída. Al margen de los pagos de

amortización de los préstamos tomados, la deuda conlleva un gasto al Estado en concepto de intereses y comisiones.

Fuente: IDEAS en base a datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas del GCBA

Aunque el gasto en intereses y comisiones no forme parte del stock de deuda por representar un gasto corriente para la administración, como se ve en el gráfico, representa una importante porción de los pagos del GCBA relacionados con la deuda. En términos totales los "intereses y comisiones" representan un 44% mientras que las "amortizaciones" son el restante 56%. Otro dato para destacar, en base a lo que se expone en el gráfico, es que el 43% de los pagos por amortización de la deuda a diciembre del 2019 (stock) serán realizados luego del 2025 y un 71% será desde 2024 en adelante.



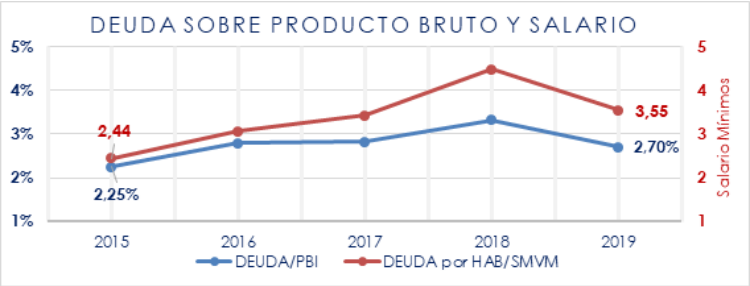
Fuente: IDEAS en base a datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas del GCBA. *Datos del presupuesto.

El gasto en concepto de amortización, intereses y comisiones de la deuda se ejecutan a partir de la jurisdicción 98 del presupuesto de la Ciudad, es decir, a través de los "Servicios de la Deuda Pública". A partir del 2016 el gasto devengado para pagar los servicios de la deuda se elevó del 2,6% al 11,2% del total del presupuesto. El gasto en el servicio de la deuda aumentó un 331% del 2015 al 2016; a partir de allí se estabilizó en términos relativos entre un 8% y 11%.

Deuda comparada

Hasta ahora se habló de la deuda y su variación en términos totales, pero para un análisis en profundidad es necesario estudiarlo relativo a otras variables. El aumento del stock de deuda en dólares no sería sorpresivo frente a un contexto de crecimiento del Producto Bruto Geográfico (PGB), o un cambio sustancial en otros factores. Es por ello que es preciso estudiar la relación del stock de deuda con variables para entender la deuda de la Ciudad de Buenos Aires en mayor profundidad.

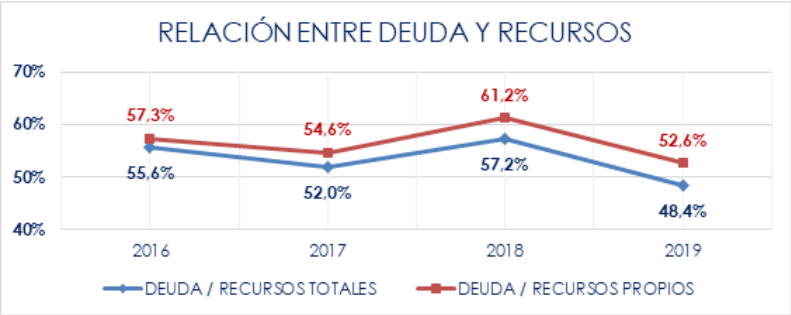
Analizar la deuda por habitante y su evolución en los últimos años en la Ciudad no aportaría mucha información debido al estancamiento demográfico, sin embargo, se puede estudiar la deuda por habitante sobre el Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM) vigente al final de cada período. Este indicador es de gran utilidad ya que indica cuantos salarios mínimos por habitante harían falta en cada año para afrontar el stock de deuda total, sabiendo las grandes variaciones que presentan tanto este piso salarial como el tipo de cambio.



Fuente: IDEAS en base al Min. de Hacienda y Finanzas del GCBA, INDEC y el Min. de Trabajo E. y S. S. de la Nación

Tanto el porcentaje de deuda sobre el PBG[6][3] cómo los SMVM necesarios para afrontar la deuda por habitante crecieron en el período 2015-2019. El aumento más significativo se da en el segundo indicador, mientras que en 2015 se necesitaban 2,44 salarios mínimos por habitante para igualar el stock de deuda, para el final de 2019 se necesitan 3,55, es decir, un 45% más. Por su parte, la relación entre el stock de deuda sobre el PGB presenta una pendiente claramente positiva, para el cierre del año 2019 está representaba un 2,7% del total de producción bruta de la Ciudad de Buenos Aires.

Los indicadores analizados hasta aquí nos brindan información sobre el peso relativo de la deuda sobre algunas estadísticas de la Ciudad, sin embargo, nada aportan para saber la medida en la que la deuda compromete la solvencia de la administración. Para ello se analizará la relación entre la deuda y los ingresos propios de la Ciudad. Los dos indicadores que se utilizarán relacionados con los ingresos son: deuda sobre ingresos totales y deuda sobre los ingresos propios corrientes, estos son los ingresos tributarios (impuestos del distrito) y no tributarios (tasas, multas, etc.), donde se excluyen los ingresos por venta de inmuebles, u otros activos, y las transferencias (principalmente las provenientes del Estado Nacional en concepto de coparticipación).



Fuente: IDEAS en base al Ministerio de Hacienda y Finanzas del GCBA

[6] Los datos de PGB del 2019 son provisorios, de elaboración propia a partir de los datos del IPCBA y del Índice de Crecimiento Económico aportado por el Ministerio de Hacienda y Finanzas del GCBA.

Como se ve en el gráfico, el nivel en el que los recursos de la Ciudad están comprometidos por la deuda pública en dólares es el menor de los últimos 4 años. Otro dato que se destaca es el continuo aumento de la diferencia entre los dos indicadores graficados, producto de la disminución relativa de los ingresos propios en los recursos totales de la Ciudad.

Se puede afirmar que desde el 2011 a la fecha la toma de deuda por parte de la Ciudad fue aumentando ininterrumpidamente, y en los últimos dos años se produjo una merma nominal de la deuda en dólares (debido al proceso devaluatorio) mientras que la deuda en pesos mantuvo su tendencia positiva. Esto no quita que en términos históricos la deuda de la Ciudad se encuentra en un nivel muy elevado, tanto por el stock como por los gastos en concepto de intereses y comisiones que restringen el presupuesto para gastos sociales esenciales.

Prestar atención a estos indicadores es de vital importancia para la salud de las cuentas públicas, para alertar y evitar situaciones donde se financien gastos corrientes con préstamos y donde se acumulen niveles de deudas que comprometan la solvencia de la administración.

La deuda, como se dijo, representa una de las fuentes de financiamiento más importantes de la administración porteña, pero también vimos que se lleva buena parte del gasto total en concepto de amortización y pagos de intereses y comisiones. Como se verá en la sección siguiente, este tipo de gastos son muchas veces superiores a otros que, uno entiende, se encuentran adelante en el orden de prioridades de nuestra sociedad. A continuación, verán cómo evolucionó la distribución del gasto haciendo foco en las prioridades del presupuesto porteño.

GASTO

El gasto de la Ciudad de Buenos Aires, como cualquier otro, es foco de incontables críticas por sus criterios de distribución y el orden de sus prioridades. Hacer afirmaciones o críticas sobre el presupuesto requiere un estudio previo de sus ejecuciones que está generalmente ausente en las discusiones políticas, y aún más en tiempos electorales. Analizar estas

ejecuciones rápidamente nos puede llevar a conclusiones apresuradas que, en el afán de fundamentar discursos políticos armados, se transforman en banderas engañosas, por no decir falsas.

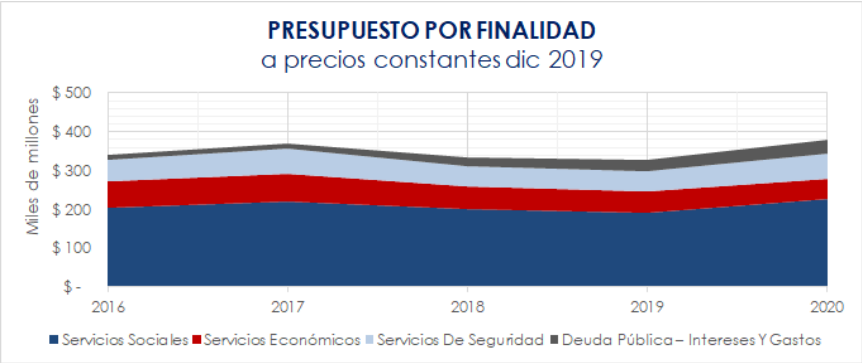
Una partida presupuestaria puede aumentar por la refacción de las oficinas donde realizan sus actividades o por un aumento real de las prestaciones que brindan y, de la misma manera, puede reducirse al año siguiente de realizados los arreglos, sin que los servicios o bienes utilizados sean menores y por ende sus prestaciones no hayan disminuido. Por este tipo de casos es que muchas veces encontramos afirmaciones engañosas sobre las evoluciones del presupuesto. Mirar los cambios en las asignaciones de las partidas por ministerios o programas sirve para tener un primer acercamiento a las prioridades de una administración, pero para poder tener verdadera idea de los criterios de distribución de un gobierno necesitamos estudiar el presupuesto históricamente y desde varias perspectivas.

Prioridades Presupuestarias

Las clasificaciones del presupuesto nos ofrecen enfoques diversos y es necesario entenderlas para poder analizar las ejecuciones de las partidas. La primera clasificación que utilizaremos para estudiar la Ciudad en perspectiva es la de finalidad y función, ya que nos dice el "para qué" de la partida presupuestaria. Es decir, nos responde la pregunta ¿cuál es la finalidad del gasto? sin importar qué ministerio o programa fue el que ejecutó la partida. Esta clasificación es sumamente útil porque no siempre un ministerio que tiene una competencia particular gasta recursos para ese fin en específico y también probablemente haya otros ministerios que gasten para ese fin.

A pesar de lo que se dijo, también se debe prestar atención a la distribución del gasto por ministerios (jurisdicciones) ya que es a partir de ella por la cual se establecen las prioridades de un presupuesto y uno puede darse una idea la dirección de políticas de un gobierno.

Estas dos clasificaciones fueron las que se tomaron para el análisis de la evolución de la distribución del presupuesto, sin embargo, hay otras que también serán tenidas en cuenta para comprender algunos cambios que resulten difíciles de explicar. Ellas son: la clasificación según objeto de gasto (que nos dice por ejemplo si la plata se usa para sueldos o bienes de uso) y la clasificación económica (que discrimina entre gastos corrientes y gastos de capital - inversiones).



Fuente: IDEAS en base al Ministerio de Hacienda y Finanzas del GCBA

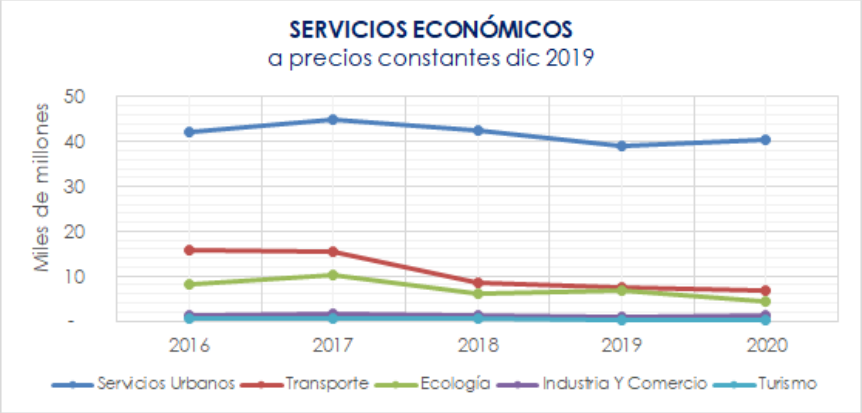
En el gráfico se muestran únicamente las finalidades que presentaron sus ejecuciones presupuestarias completas al final del primer semestre del 2020. Es por ello que no se tiene en cuenta a la finalidad "administración gubernamental" (que representa en promedio el 10% del presupuesto total) ya que ni el poder legislativo ni el judicial presenta la información disponible para comparar el período completo. De cualquier manera, esto no impide el análisis del resto de las finalidades, las cuales ejecutan la mayoría de las partidas que tienen verdadero impacto en la sociedad a través de las políticas sociales económicas y ambientales.

El gráfico muestra los gastos acumulados de las 4 finalidades, lo cual nos permite observar la evolución total del gasto de la Ciudad. Los datos del año 2020 están estimados en base a la ejecución de la primera mitad del año, multiplicadas por un coeficiente calculado a partir del promedio de las relaciones entre las ejecuciones del primer y segundo trimestre de los

últimos 3 años. A su vez, los números están expresados en precios corrientes a diciembre del 2019 (según el IPC-CABA) para poder facilitar su comparación.

A simple vista se deduce que, por lejos, la finalidad con más presupuesto es la de servicios sociales, representando más de un 50% del gasto. También se puede observar cómo aumentaron en el período analizado los servicios de seguridad y la deuda pública, mientras se redujeron los servicios económicos.

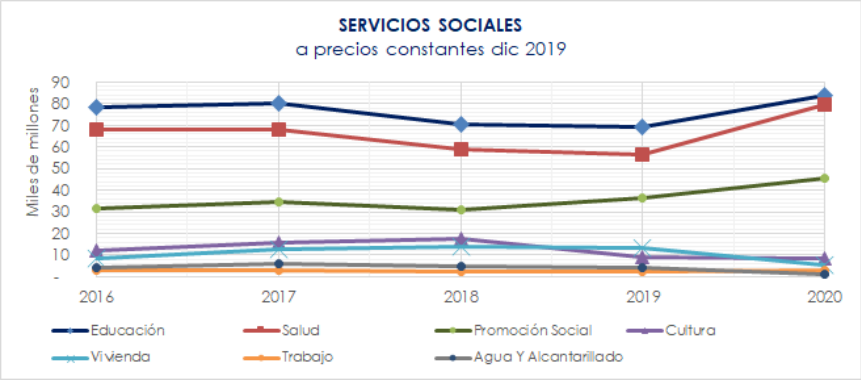
Entre el 2016 y el 2020 los gastos sociales y el de intereses y gastos de la deuda aumentaron (a precios corrientes diciembre 2019) aproximadamente 22 mil millones cada uno, y los gastos en seguridad 9 mil millones. Mientras estas finalidades aumentaron los gastos en "servicios económicos" se vieron reducidos en 14 mil millones de pesos aproximadamente. Esto nos lleva a la pregunta ¿Qué finalidades tienen estos gastos?



Fuente: IDEAS en base al Ministerio de Hacienda y Finanzas del GCBA

La principal conclusión que se desprende del análisis de estos datos es que el factor que en mayor medida lleva a la baja de la finalidad es la función de transporte, aunque todas se ven reducidas si se compara el 2020 con 2016. Luego del transporte, el gasto en ecología es el segundo más

afectado, con una reducción de 3.500 millones de pesos (a precios corrientes diciembre 2020).



Fuente: IDEAS en base al Ministerio de Hacienda y Finanzas del GCBA

Se debe tener en cuenta que los datos de la ejecución del 2020 son preliminares, calculados en base a la ejecución del primer semestre[7], en este caso la aclaración es pertinente porque se observan variaciones importantes frente a la distribución del presupuesto ejecutado en 2019. Desde el 2016 hasta 2019 se ve una tendencia negativa de los gastos de las dos finalidades principales, educación y salud, pero en el estimado del 2020 aumentan significativamente, especialmente el gasto en salud. Este último aumento se debe a la urgencia que representó la pandemia para un sistema de salud público que, como se puede ver, vio reducido su presupuesto en los últimos 3 años.

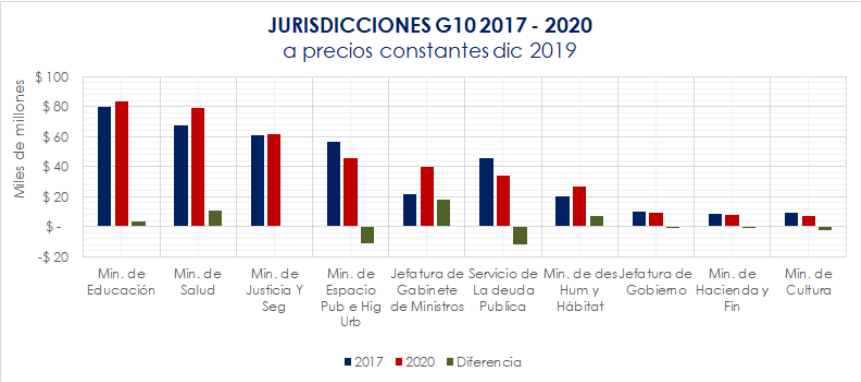
Por su parte, las finalidades de cultura, vivienda y agua-alcantarillado perdieron presupuesto en el período analizado, aproximadamente 3 mil millones de pesos cada una.

Los gastos en promoción y acción social han aumentado sustancialmente desde 2018. Este aumento tiene relación con el deterioro de la situación

[7] Para realizar el estimado del 2020, en todos los casos, se utilizó un coeficiente en base al promedio de los porcentajes de ejecución al segundo trimestre sobre el total anual.

social de la Ciudad de Buenos Aires, el cual será analizado en profundidad en el próximo capítulo. El gasto estimado para 2020 en promoción y acción social será un 45% superior, en términos reales, al ejecutado en 2016 constituyéndose así como la finalidad con mayor aumento.

Como se había anticipado, para ver la película completa no basta con analizar únicamente el "¿para qué?" de la partida presupuestaria, también necesitamos saber el "¿quién?". La respuesta a esta pregunta la encontramos en la clasificación según jurisdicción (unidad ejecutora y programa).



Fuente: IDEAS en base al Ministerio de Hacienda y Finanzas del GCBA

Por "G10" entendemos las 10 jurisdicciones o ministerios con mayor peso presupuestario del GCBA, realizamos esta selección para poder esquematizar una evolución temporal que sea útil y a su vez comprensible para cualquier lector. Estas están ordenadas de izquierda a derecha según la magnitud de su presupuesto devengado al segundo trimestre del 2020, y para el cálculo de este último se utiliza el coeficiente de estimación que ya fue descripto. En las barras verticales se muestra, primero el devengado del 2017 frente al estimado 2020 y en verde la diferencia. La jurisdicción con mayor aumento en el período fue la Jefatura de Gabinete (producto principalmente del traspaso de la Secretaría de Transporte y Obras Públicas a la jurisdicción), y las de mayor caída; el servicio de la deuda pública y el Ministerio de Espacio Público.

A partir del análisis de estos datos nos aproximamos a entender cada vez más las prioridades del GCBA, manifiestas en la evolución de su presupuesto. Pero como dijimos, esto es aún una observación sumamente superficial de las cuentas porteñas, a continuación, se realizará un desglose más amplio del presupuesto a partidas sociales y específicamente las destinadas a paliar las necesidades y urgencias de los sectores más vulnerables.

Gasto Social

Es de público conocimiento que las principales competencias de los Estados subnacionales en Argentina son la educación y la salud. Juntas estas dos competencias se llevan el 39% de los gastos informados al primer semestre del 2020, y si les sumamos el Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano llegan al 46%.

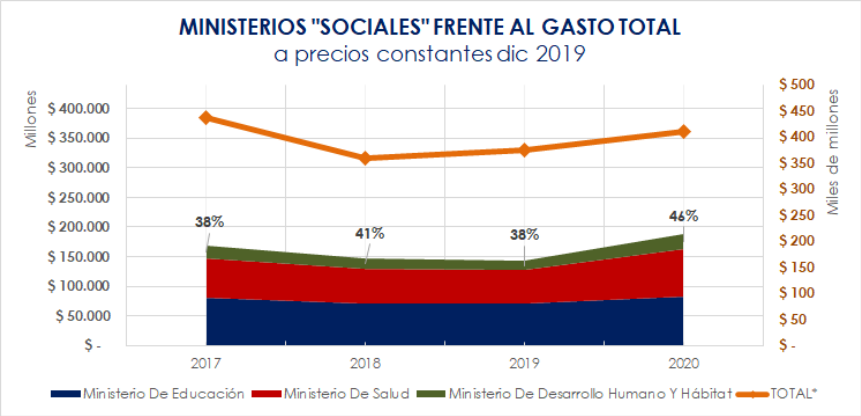
Muchas veces se habla de enfocarse en la eficiencia de los gastos para justificar reducciones presupuestarias, sin embargo, no se puede dejar de lado este factor. Cuantos resultados obtenemos con cada peso invertido en una política pública, con respecto a otra, tendría que ser un parámetro permanente para la evaluación de la gestión. Las propuestas de evaluación y replanteo de políticas y gastos son, en la misma línea crítica que se mencionó antes, desechadas por el simple prejuicio de que enmascaran un ajuste de partidas.

Permanecer atorados en estas líneas de pensamiento nos seguirá llevando a políticas ineficientes que, no solo perjudican las cuentas públicas, sino que por sobre todo afectan negativamente a los contribuyentes y a quienes deberían ser los beneficiarios de políticas inteligentes, y permeables al cambio en pos de mejoras.

Este problema es aún más importante cuando estudiamos políticas sociales, porque por un lado las intenciones de reformas son más resistidas que en otros sectores y porque la ineficiencia de las políticas es perjudicial para la dignidad misma de sus beneficiarios. Los argentinos sabemos de primera mano que podemos alcanzar los consensos sociales y políticos

para planear políticas sociales asistenciales integrales que se constituyan en políticas de Estado más que políticas de gobierno. Este es el caso de la Asignación Universal por Hijo otorgada por el gobierno nacional, que se enmarca dentro de un proyecto educativo - sanitario y que es producto de una iniciativa legislativa y que ya sobrevivió y se afianzó en 3 diferentes mandatos presidenciales.

En el siguiente gráfico se muestra la evolución de los tres principales Ministerios que ejecutan el gasto social. Como se ve en los porcentajes, la porción del gasto total destinados a ellos es, en el estimado del 2020, significativamente superior al 2017.



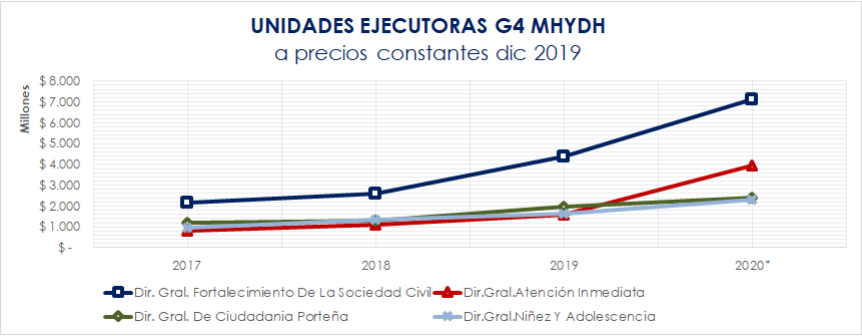
Fuente: IDEAS en base al Ministerio de Hacienda y Finanzas del GCBA[8]

El área en rojo, que representa el gasto del Ministerio de Salud es la que en mayor medida explica el aumento del gasto social para 2020. Sin embargo, la salud no es la única área que cuyo requerimiento aumentó significativamente a partir de la pandemia. El Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano aumentó su crédito vigente al 2do trimestre un 49% con respecto al presupuesto aprobado en diciembre 2019. Esto quiere decir

[8] La línea "TOTAL*" del gráfico no contiene los organismos que no informaron la ejecución presupuestaria al segundo trimestre del 2020.

que, a raíz de la pandemia, se requirió que el gasto en promoción y acción social aumente casi 1 peso por cada 2 que se habían pautados previo a la presencia del virus en el país.

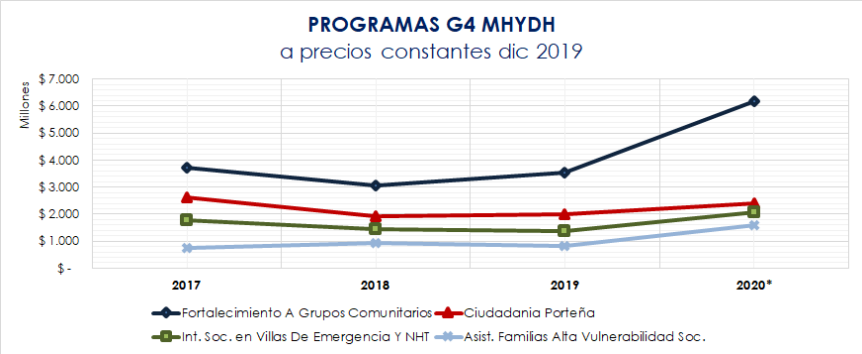
Para comprender mejor en donde se concentra el presupuesto de este ministerio se analizará la evolución, tanto de sus unidades ejecutoras principales, como de sus programas. Cuando se habla de unidad ejecutora se hace referencia al organismo dentro de la jurisdicción del que dependen los programas específicos, estos generalmente son: secretarías, subsecretarías, agencias y direcciones generales[9].



Fuente: IDEAS en base al Ministerio de Hacienda y Finanzas del GCBA

En el caso del MHYDH, la DG de Fortalecimiento de la Sociedad Civil es la que se lleva la porción mayor de los recursos, luego la de Atención Inmediata (que abarca, entre otras cosas la atención a la gente en situación de calle).

[9] Únicamente se analizó la evolución de las UE y los programas que tuvieron presupuestos devengados en los 4 años del período analizado.



Fuente: IDEAS en base al Ministerio de Hacienda y Finanzas del GCBA

Al ver los 4 principales programas del ministerio vemos evoluciones diferentes. El programa con mayor presupuesto es el de Fortalecimiento a Grupos Comunitarios, mediante el cual se otorgan subsidios a asociaciones. Para este año el programa tiene la meta de alimentar indirectamente a 54.500 personas diariamente. El segundo programa con mayor presupuesto ejecutado en lo que va del 2020 es el de Ciudadanía Porteña que pretende asistir anualmente a 96 mil hogares. En tercer lugar, se encuentran los programas de intervención en villas y núcleos habitacionales transitorios y cuarto el de asistencia a familias vulnerables. La variación más sustancial, teniendo en cuenta el contexto pandémico, es la que se da entre el presupuesto devengado el 2019 y el estimado del 2020 (calculado a partir del devengado del primer semestre).

Los cuatro programas con mayor presupuesto del ministerio vieron sus gastos incrementados interanualmente debido a la emergencia social que produjo la pandemia. Sin embargo, el programa que subsidia a organizaciones sociales de asistencia a los sectores más vulnerables, el de fortalecimiento a grupos comunitarios fue, por amplio margen, el que más aumentó con respecto al presupuesto aprobado y más aún frente al devengado el 2019.

FORTALECIMIENTO A GRUPOS COMUNITARIOS					
	PRESUPUESTO APROBADO		DEVENGADO 2DO TRIM		%DEV.2DOT/PA
Gasto en personal	$	98.212.771	$	50.815.576	**52%**
Bienes de consumo	$	10.175.000	$	10.174.601	**100%**
Servicios no personales	$	2.621.470	$	3.213.575	**123%**
Bienes de uso	$	99.500	$	-	**0%**
Transferencias	$	4.831.130.140	$	2.790.306.805	**58%**
TOTAL	**$**	**4.942.238.881**	**$**	**2.854.510.557**	**58%**

CIUDADANÍA PORTEÑA					
	PRESUPUESTO APROBADO		DEVENGADO 2DO TRIM		%DEV.2DOT/PA
Gasto en personal	$	91.490.992	$	50.294.580	**55%**
Bienes de consumo	$	611.710	$	465.740	**76%**
Servicios no personales	$	14.473.759	$	7.772.768	**54%**
Bienes de uso	$	515.300	$	479.128	**93%**
Transferencias	$	3.704.225.642	$	1.048.231.199	**28%**
TOTAL	**$**	**3.811.317.403**	**$**	**1.107.243.415**	**29%**

Las tablas muestran en detalle los dos programas con mayor presupuesto devengado al segundo trimestre de 2020 y comparan su ejecución frente a lo pautado en el presupuesto aprobado por la Legislatura de la Ciudad en diciembre del 2019. A su vez se muestra el desglose de los programas según el objeto de gasto, esta clasificación es especialmente relevante al estudiar las ejecuciones de los programas ya que explica en qué medida se incrementa: el personal, los bienes que utiliza, o lo que se transfiere en concepto de asistencia o subsidios. Los dos principales programas del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano utilizan el 98% y 97%, respectivamente, para subsidios a asociaciones u hogares.

En época de pandemia es vital que el Gobierno de la Ciudad atienda a los sectores sociales más vulnerables, ya que es a ellos a quienes la emergencia golpea más fuerte. A partir de esta necesidad se puede entender que la mayoría del presupuesto del MHYDH se destine a transferencias, directas o indirectas, para asistir a estos sectores. Sin embargo, la magnitud de la porción de los recursos del Ministerio que se destinan a transferencias en los últimos años no ha bajado del 60%, lo cual no es de por sí criticable, pero al ver el avance de la desigualdad y la indigencia en la Ciudad, se entiende que la política social necesita más recursos estatales para dirigir soluciones integrales que no se estanquen en transferencias monetarias.

En el próximo capítulo se encontrarán con una descripción de la situación social de la Ciudad, que pretende, al igual que esta sección, dar luz sobre temas muy discutidos, pero poco estudiados. El presupuesto se relaciona con todas las áreas donde el Gobierno de la Ciudad tiene competencias,

el gasto social por sobre cualquier otro representa una oportunidad para revertir, no solo las tendencias de ineficiencia del uso de recursos, sino, cambiar algo mucho más importante: las tendencias de aumento de la desigualdad, la pobreza y la indigencia en la Ciudad.

CAPÍTULO 2

INCLUSIÓN

Al abordar el estudio sobre las políticas y las problemáticas de una ciudad, no debemos perder de vista que en el centro de estas acciones deben estar los ciudadanos y las ciudadanas, especialmente de los sectores más desfavorecidos. No lograremos tener la ciudad de libres e iguales que deseamos dándole la espalda a los problemas de los sectores más pobres de la sociedad. En el capítulo previo se trató la cuestión del gasto, focalizando el análisis en las partidas presupuestarias destinadas a combatir la realidad de cada vez más personas: la situación de calle.

Este tema nos resulta de particular interés porque consideramos inconcebible que la actual realidad crítica no sea el centro de una política de Estado que no descanse hasta lograr objetivos. Por esto el primer tema tratado en este capítulo será la gente en situación de calle, analizada desde los datos que se tienen (y su fiabilidad) y las políticas implementadas por el GCBA. Verán que se repite un diagnóstico de muchas de las políticas sociales: la falta de una mirada integral que abarque todos los aspectos necesarios para el desarrollo humano, desde la educación, la salud y una respuesta habitacional, hasta la atención psicológica y la capacitación para el trabajo. En la conclusión se hace una propuesta para revertir esta tendencia de la política asistencial, específicamente para la gente en situación de calle, pero cuya lógica es aplicable para cualquier programa de desarrollo humano.

Es claro que este no es el único problema social que sufre la Ciudad. En este capítulo se abordarán también el accionar gubernamental con relación a la niñez y adolescencia, donde se hará hincapié en la situación de la educación. Sobre este último tema, la pandemia visibilizó muchas desigualdades, de las cuales se destaca la brecha digital y su relación con

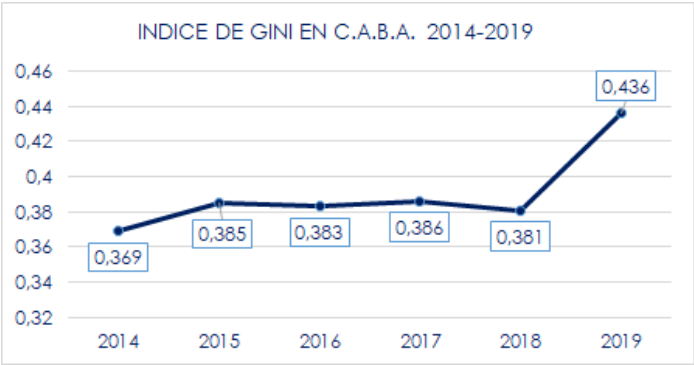
el acceso a una educación de calidad. Para finalizar el capítulo se tratará un tema que se desprende de casi cualquier aspecto social problemático que podemos pensar en la Ciudad, la desigualdad social territorial.

Gente en situación de calle

Uno de los problemas más graves que tiene la Ciudad de Buenos Aires en materia social es la gente en situación de calle, y que, a pesar de los fondos y programas destinados a solucionar esta crisis habitacional, la cantidad de personas que sufren esta situación sigue en aumento.

La ciudad presenta un escenario social sumamente desigual, con realidades muy diferentes entre el norte y sur. Datos del 2017 nos muestran que en el norte la indigencia era del 0,8% de los habitantes mientras que en el sur esa cifra alcanza a 8,8% de sus vecinos.

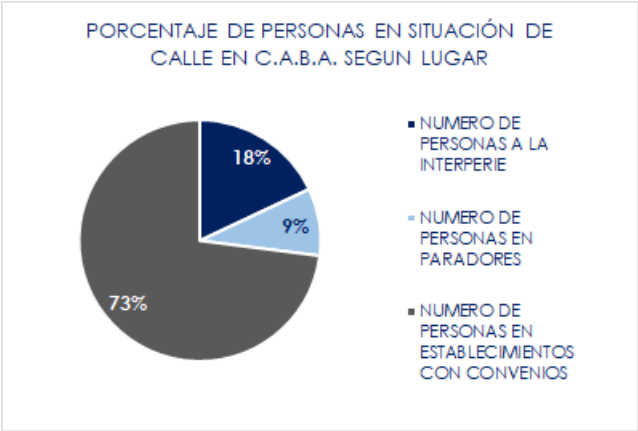
Sin embargo, la Ciudad de Buenos Aires no puede considerarse de ninguna manera un distrito pobre, ya que concentra las mayores riquezas del país, pero donde estas coexisten con personas viviendo en situaciones de emergencia. La desigualdad se mide por la relación entre los ingresos de los estratos más ricos del distrito y los de menores ingresos, la capital argentina muestra una tendencia al aumento de la desigualdad que, entendiendo que se parte de una situación preocupante, alarma aún más.



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Estadísticas de la CABA.

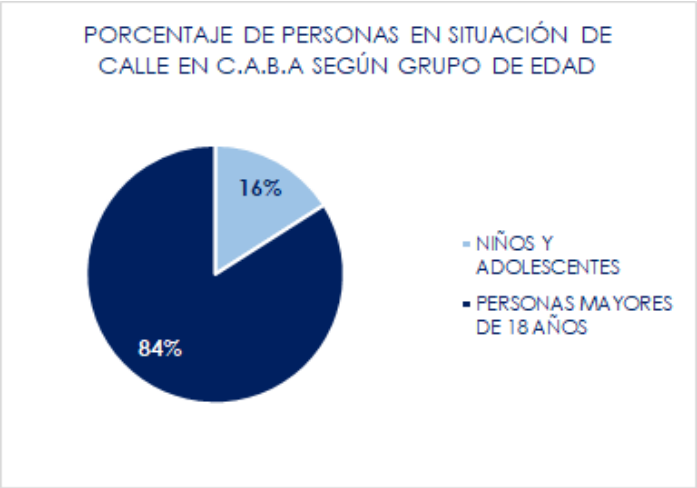
El censo no oficial realizado en julio del 2019 registró 7.251 personas en situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires. Los datos surgen de un relevamiento realizado en 48 barrios por más de 50 organizaciones sociales, entre las que se encuentran Abrigar Derechos, la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), la Asamblea Popular de Plaza Dorrego, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Defensoría del Pueblo CABA, el Movimiento Popular La Dignidad (Puentes), No Tan Distintas, la Presidencia de la Auditoría General CABA, Proyecto 7: Gente en Situación de Calle y el Ministerio Público de la Defensa Porteño. El 2° censo popular realizado en 2019 muestra un crecimiento alarmante de personas en situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires respecto de 2017. Esta nueva cifra representa un incremento del 23,5% respecto de los resultados publicados hace dos años.

Del total de personas en situación de calle, el 73% viven en plazas, umbrales de edificios o directamente en veredas de la Ciudad de Buenos Aires. Mientras que el 9% duermen en paradores del gobierno porteño y el 18% en otros establecimientos. También desde las mismas organizaciones se aclaró que 142 personas censadas se encontraban en una situación "intermedia".



Fuente: Elaboración propia con datos del Segundo Censo Popular de Personas en Situación de Calle 2019, CELS.

Los números demuestran un gran contraste con relación a las cifras oficiales que proveyó el Gobierno de la Ciudad. Según el censo oficial hay 1.141 personas a la intemperie, lo cual es una diferencia de cuatro veces menos entre hombres, mujeres, trans y niños. Las preocupantes cifras que arrojó el censo popular reflejan que, del total de 5.412 personas a la intemperie, 871 son niños y niñas (16%). El 80% de la población encontrada en situación de calle son varones, el 19%, mujeres y el 1% restante declaró ser trans/travesti. Otro dato importante es que se registraron 40 mujeres embarazadas.



Fuente: Elaboración propia con datos del Segundo Censo Popular de Personas en Situación de Calle 2019, CELS.

Es necesario resaltar también que 1461 personas encuestadas respondieron a los voluntarios que era la primera vez que se encontraba en situación de calle. La proporción de esta porción se duplicó respecto del relevamiento anterior en 2017. Entre las circunstancias que provocaron esta situación, el 42% afirma que la principal causa fue la pérdida del trabajo y la incapacidad de pago para evitar ser expulsados de su vivienda.

Otra de las preguntas durante el censo estuvo relacionada a la ayuda económica que provee el gobierno a aquellas personas que se encuentran bajo este contexto de vulnerabilidad. El Estado les proporciona un subsidio habitacional con el objetivo de brindar ayuda y acompañamiento. El mismo consiste en doce cuotas de $8.000 cada una, lo que representa un total de $96.000. No obstante, según la información brindada por el censo popular, 2.314 afirmaron que no lo reciben, la mayoría por vencimiento del plazo o problemas con la documentación.

La gran diferencia que existe entre las cifras oficiales del gobierno, las cuales fueron obtenidas luego de un relevamiento en 2019 y marcan la existencia de 1.141 personas en situación de calle, y las presentadas luego del censo popular indica un gran problema de trasfondo. El diagnóstico y la información poco precisa de la situación termina generando políticas públicas ineficientes. El censo de las personas en situación de calle debe reflejar la verdadera realidad a la que se enfrentan una gran cantidad de personas. Si bien es una cuestión sumamente compleja, las cifras demuestran que las políticas implementadas por el gobierno a lo largo de los años resultan insuficientes para resolver la problemática.

Legislación sobre gente en situación de calle

LEY N° 445 CREACIÓN DEL PROGRAMA "EL PARADOR, CASAS ABIERTAS PARA CHICOS DE Y EN LA CALLE"

La problemática de la gente en situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires no es nueva. No hay números certeros sobre la cantidad de gente viviendo en la calle más allá de los tres últimos años, pero es de público conocimiento que la indigencia y la pobreza han sido problemas persistentes en el último tiempo. La Ley N°445 aprobada por la Legislatura de la Ciudad en el 20 de julio del 2000 es el primer antecedente normativo en el distrito concerniente a esta problemática.

El proyecto fue presentado por la Diputada Dora Martina (UCR) y fue promulgado el 30 de agosto del mismo año. La Ley busca poner en

funcionamiento "casas abiertas que forman parte del circuito de atención integral a niños, niñas y adolescentes de y en la calle hasta los 18 años de edad (…) funcionarán todos los días y durante las 24 horas". La norma busca darle un marco práctico a la Ley N° 114 de Protección Integral de los Derechos de niños, niñas y adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires (aprobada un año y medio antes), en lo que concierne a los chicos en situación de calle.

El programa tiene como objetivo atender a las necesidades de alimento y descanso inmediatas como así ayudar a los beneficiarios en el desarrollo personal y la mitigación de problemas que puedan llegar a sufrir. El Artículo 8 de la Ley reza "El Poder Ejecutivo debe garantizar la inclusión de los niños, niñas y adolescentes atendidos por este programa en todos los servicios públicos que posibiliten su desarrollo personal (educación, salud, deportes, cultura y otros)". Esta garantía en particular expuesta en la Ley se contrapone a la realidad vivida por muchos niños y niñas al día de hoy, donde 871 de ellos (según el censo de las organizaciones sociales) están en situación de calle.

La Ley fue reglamentada por el Poder Ejecutivo de la Ciudad dos años más tarde de su aprobación mediante el Decreto N° 1.645/002 donde establece que la autoridad de aplicación será la Secretaría de Desarrollo Social y que esta estará habilitada a implementar el programa a través de convenios con ONG. El Artículo 5 de la reglamentación establece los requisitos para los paradores, ellos deben estar abiertos las 24 horas del día, todos los días del año.

Las prestaciones mínimas que deben brindar son "-Alimentarias y de higiene -Recreativas y culturales -De derivación al sistema de salud -De apoyo escolar" y "Debe contar con un legajo actualizado de cada niño, niña y adolescente que transite por el Parador".

A pesar de su tardía reglamentación, tanto el texto de la Ley como el del Decreto dan cuenta de la conciencia de los redactores de las normas sobre la problemática por la ejemplaridad de la política propuesta. Sin embargo, a la luz de los acontecimientos y de la situación actual podemos afirmar que la efectiva implementación de la Ley no ha tenido el efecto deseado en el mejoramiento de las condiciones de vida de los niños, niñas

y adolescentes que siguen viviendo en situación de calle. Es necesario que el poder ejecutivo haga uso de las herramientas que la legislación le facilita para combatir esta situación en el segmento poblacional que más debería proteger.

LEY N° 3.706 DE PROTECCIÓN Y GARANTÍA INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE

Una de las leyes más importantes en relación a las personas en situación de calle en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es la Ley N° 3.706 de Protección y Garantía Integral de los Derechos de las Personas en Situación de Calle y en Riesgo a la Situación de Calle. La cual se sancionó en diciembre del 2010. La misma fue un proyecto impulsado por los legisladores Oscar Mascariello y Carlos Pérez, con el aporte de organizaciones no gubernamentales que trabajan con la problemática.

La ley 3706 tiene como objetivo proteger integralmente y operativizar los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle. Esta ampliación, al abarcar también personas en riesgo, demuestra la complejidad de la problemática y obliga a hacer una nueva especificación para definir las personas a las que abarca la ley. La misma considera también a personas en riesgo a la situación de calle a los hombres o mujeres adultos o grupo familiar, sin distinción de género u origen, que padezcan al menos una de las siguientes situaciones: que se encuentren en instituciones de las cuales egresarán en un tiempo determinado y estén en situación de vulnerabilidad habitacional; que se encuentren debidamente notificados de resolución administrativa o sentencia judicial firme de desalojo; y que habiten en estructuras temporales o asentamientos, sin acceso a servicios o en condiciones de hacinamiento. En base a esto, la ley 3706 establece que es el deber del estado la formulación e implementación de políticas públicas en materia de salud, educación, vivienda y trabajo, al igual que asegurar la plena garantía y protección de sus derechos. También el gobierno tiene la obligación de realizar un relevamiento anual de las personas en situación de calle o en riesgo de situación de calle y así obtener la información para

la elaboración y puesta en marcha de políticas públicas puntuales y certeras que atiendan a este sector vulnerable.

Cabe mencionar también, que un mes posterior a la sanción de la ley, se ejerció el veto parcial sobre el artículo 5 de la misma mediante el Decreto N° 042/2011, el cual fue refrendado por la Ministra de Desarrollo Social y el Jefe de Gabinete de Ministros de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este artículo sostiene que "el derecho a la Ciudad es definido como una atribución de libertad sobre el uso igualitario y no discriminatorio del espacio público, su uso y disfrute y el derecho al acceso a los servicios por parte de todos los habitantes, conforme los principios constitucionales". El argumento detrás del veto es que tal definición no se condice con los mismos principios constitucionales a los que remite, además de poseer un importante grado de imprecisión que generaría dificultades en su eventual aplicación.

A pesar de que la sanción de la ley fue en 2010 y estableció en el artículo 11 que el Poder Ejecutivo debía reglamentarla dentro de los 90 días de su promulgación, la misma recién se realizó en agosto del 2013 y solo fue parcial. Es importante recalcar esto ya que la reglamentación es lo que completa la redacción de una ley y permite que se aplique; en casos de reglamentaciones parciales puede ocurrir que no se condiga con el espíritu original de la ley. Sin embargo, un aspecto relevante que sí se determinó fue que el Ministerio de Desarrollo Social se convertiría en la Autoridad de Aplicación de la ley, con la capacidad, a su vez, de dictar las normas complementarias, operativas y aclaratorias que fueran necesarias para el mejor cumplimiento de la Ley y la reglamentación que por el Decreto N° 310/013 se aprueba.

Si bien la Ley 3706 representó un gran avance en relación a la legislación y a las obligaciones que tiene el gobierno con uno de los grupos más vulnerables de la ciudad, concretamente en la realidad no se visualiza su aplicación y consiguiente ejecución. Una de las mayores críticas que recibe esta ley, desde diversos sectores políticos, al igual que desde organizaciones no gubernamentales, es que la ley no se ve reflejada en políticas públicas efectivas. El relevamiento anual de las personas en situación de calle y en riesgo de estarlo, realizado por parte del Gobierno,

es denunciado por no ser más que un conteo superficial con serias irregularidades. Esto impacta, a su vez, en la posibilidad de llevar a cabo políticas públicas que representen una verdadera solución para estas personas, ya que el gobierno desconoce el escenario que enfrenta.

Desde el gobierno se debería dar una respuesta integral para asistir a las personas que enfrentan esta difícil realidad día a día y, para esto, es necesario primero un relevamiento preciso. Se deben tomar medidas eficaces urgentemente, sobre todo en un contexto económico y social del país complicado, el cual agrava la problemática y genera un incremento importante de personas en esta situación. Las políticas públicas insuficientes por parte del gobierno no tienen la capacidad de resolver la cuestión vinculada a la emergencia social y los derechos vulnerados de todas las personas que viven esta dura realidad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Escanee para leer un informe del Instituto IDEAS sobre el estado **actual de la niñez y adolescencia en CABA** a la luz de la Ley 26.061(DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES).

Educación - Brecha digital

La pandemia de la COVID-19 puso en relieve las problemáticas por las que atraviesa la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, muchas de las cuales eran ignoradas. No representa una novedad la desigualdad existente en el sistema educativo, sino que es una constante que vimos a lo largo de los años. Sin embargo, el contexto en el que nos encontramos nos presenta una oportunidad para aspirar a la transformación que se merecen todos las y los jóvenes porteños.

Para esto es necesario desentramar las cuestiones de fondo que agudizan la desigualdad en materia educativa en la Ciudad. La agenda educativa no solo debe limitarse a aspectos económicos y materiales, como brindar computadoras o mejorar la estructura de los edificios. La misma debería focalizarse en un proceso integral, en el cual se habiliten las oportunidades sociales y culturales para los jóvenes. Esta agenda permitiría superar la angustiante segmentación del sistema educativo, que brinda las mejores oportunidades a aquellos que tienen óptimos puntos de partida.

Con la profundización del fenómeno de la globalización, no hay dudas que internet se convirtió en una herramienta revolucionaria e imprescindible para el desarrollo del mundo actual. Si bien el impacto de la tecnología en la educación generó un cambio positivo en el modelo de enseñanza y una mayor disponibilidad de la información, el fenómeno presenta una contracara. Lo que queda en un segundo plano y no se observa en lo inmediato, es que eso mismo también puede ocasionar una desigualdad si comparamos entre los que tienen acceso y los que no. En estos tiempos, tener acceso a internet es un indicador del desarrollo socioeconómico de una población.

Frente al escenario de pandemia, la brecha digital debería cobrar centralidad en el análisis para el diseño y ejecución de políticas públicas en el ámbito educativo. En la Ciudad de Buenos Aires, al igual que en la gran mayoría de las ciudades del país, la brecha define posibilidades de continuidad sistemática de las clases, ya que las mismas deben ser virtuales. Como se puede ver, esta definición alcanza de plano las trayectorias educativas de los estudiantes. En otras palabras, define nada más ni nada menos, quienes serán los privilegiados que podrán continuar con el aprendizaje curricular. Si en tiempos de normalidad las trayectorias educativas eran complejas y no encauzadas, ahora se ven abruptamente interrumpidas. Esto representa un claro ejemplo de los problemas estructurales del sistema en CABA, históricamente ignorado.

Por otro lado, también es importante que la mirada no se ponga solamente en la limitación que genera la imposibilidad de conectarse a internet. Esta problemática se vuelve aún más compleja si se tiene en cuenta que en muchos hogares faltan dispositivos digitales para navegar,

a lo que se suma el hecho de que muchos de sus padres/tutores no tienen el nivel educativo alcanzado para acompañar en el proceso de aprendizaje escolar a los sujetos pedagógicos. En estas circunstancias muchos niños y adolescentes terminan siendo "maestros" de los adultos en la educación tecnológica, invirtiendo de esta manera los roles generacionales.

Según un informe del Observatorio "Argentinos por la Educación", en nuestro país 37 de cada 100 hogares no tienen acceso a internet fijo. Naturalmente, esto genera un impedimento en la interacción entre el alumno y el profesor, que es un aspecto central en el proceso educativo. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires el número no es tan amplio, pero se observan desigualdades enormes entre los diferentes barrios.

Si dividimos la Ciudad geográficamente en tres, nos encontramos con que en la zona norte – tomando Palermo, Villa Urquiza, Villa Crespo, Recoleta, Agronomía y Parque Centenario - sólo el 7.4% no tiene acceso a internet, mientras que en la zona sur – Soldati, Parque Avellaneda, Liniers, Barracas y La Boca- ese mismo número trepa al 14.5%.

Históricamente existe una brecha educativa en el interior de CABA, ya que en los barrios de la zona norte solo menos del 10% no terminó el secundario y en los barrios de la zona sur encontramos que entre un 15 y un 25% no lo han hecho. Por esto mismo es imprescindible que el Gobierno de la Ciudad tome medidas para que esta desigualdad no se siga profundizando y, de esta manera, minimizar todo lo posible la inequidad.

En este sentido, el Gobierno Nacional realizó un acuerdo con ENACOM (Ente Nacional de Comunicaciones) para que las empresas de internet liberen la navegación en las páginas de educación de Nación. Esta medida es una buena opción para seguir por parte del Gobierno de Ciudad como respuesta a la problemática mencionada anteriormente. Por otro lado, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires también se implementa el plan CEC, Comunidad Educativa Conectada. Dentro del cual se enmarca la continuidad de la educación de gestión pública a través de la plataforma "Mi Escuela". Este espacio permite conectar a estudiantes y docentes, y contiene disponible el material educativo para la descarga. A su vez, se habilitó una línea telefónica para atender las

dudas y consultas de los padres sobre la modalidad de educación a distancia.

El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires informa que el 99,2% de los 300.000 estudiantes de las escuelas de gestión pública (inicial, primaria y secundaria) se registraron en la plataforma y un 20% de ellos accede diariamente. Estos datos llaman la atención cuando se estudia información estadística de la CABA, donde encontramos que el 18,7% de los hogares no tiene acceso a una computadora y el 12,2% no cuenta con acceso a internet (INDEC-EPH, 2018).

Otra de las políticas públicas implementadas por el Ministerio de Educación e Innovación de la Ciudad es el "Plan Sarmiento BA" que en línea con lo realizado por parte del Ministerio Nacional (Conectar Igualdad, 2010, y el Plan Nacional Integral de Educación Digital, 2016) aporta tablets y netbooks a estudiantes del nivel inicial y primario-secundario (respectivamente). Estos recursos son hoy más valiosos que nunca, dado que para muchas familias es el único medio de acceder a una computadora en el hogar. Sin embargo, el alcance de esta política no es total, y de cualquier modo no asegura la conectividad ni que, en contexto de aislamiento, los recursos tecnológicos puedan ser utilizados con una finalidad educativa. Es por esta razón que las políticas del gobierno en materia educativa no deberían tener solo un objetivo material, sino ser diseñadas desde una perspectiva integral.

Frente a esta falta hay iniciativas de la sociedad civil, como "Apoyo Escolar Villa 31" que, sin pretender suplir el rol del docente, ayudan en la adaptación digital en este contexto de pandemia. A partir de la experiencia de esta iniciativa podemos saber de la dificultad de acceso de las familias de menores recursos a la plataforma del GCBA y como se suelen usar medios no oficiales, como WhatsApp, para comunicarse con los docentes o tutores. Como se dijo previamente, la brecha digital en tiempos de aislamiento social (preventivo y obligatorio) por la pandemia, agrava las desigualdades existentes de rendimientos educativos entre los distintos niveles socioeconómicos (NSE).

Nivel en Matemática según sector de gestión y NSE (%) en CABA

Fuente: Aprender (2018) Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología

Según datos del Ministerio de Educación de la Nación (Aprender, 2018), en la Ciudad de Buenos Aires el 88% de los estudiantes de NSE bajo asisten a escuelas de gestión públicas y son estas las que peor desempeño tienen, tanto en lengua como en matemática. En esta última materia llama la atención como empeora el desempeño general de 2016 a 2018, especialmente en el sector estatal.

En el gráfico anterior se puede observar las disparidades de desempeño entre los estudiantes de distinto NSE y de diferente sector de gestión. Tanto en el sector estatal como en el privado, los estudiantes que tienen mayor nivel socioeconómico presentan mejores desempeños en matemática. Para no acrecentar estas desigualdades es necesario que los organismos estatales redoblen sus esfuerzos con el objetivo de mejorar las condiciones educativas de los sectores más vulnerables de la sociedad. En este contexto las posibilidades de mejoras significativas parecen restringirse al máximo, por lo tanto, lo posible pasa a ser prioritario, como puede ser la liberación de los datos para las plataformas o aplicaciones que se usen para fines educativos. Para el futuro es preciso pensar en nuevas políticas públicas para generar cambios estructurales del sistema educativo que, tanto en la Ciudad de Buenos Aires como en el país, obstaculiza el verdadero desarrollo de nuestras sociedades.

En aquellas comunas del sur, donde la desigualdad se profundiza año a año, se presentan nuevos desafíos a los ya existentes, como el acceso a agua potable y cloacas. En este contexto, la brecha digital es solo uno de

los problemas que enfrenta este segmento de la sociedad porteña. Frente al fenómeno multidimensional de la pobreza, es necesario realizar un análisis sistemático e interdisciplinario para dar una respuesta integral a un sector de la población postergado. Sostener valores democráticos es incluir desde la igualdad de oportunidades.

Desigualdad en CABA

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires se caracterizó por la desigualdad histórica entre las comunas de zona norte y las de zona sur. Como se sostuvo previamente, la desigualdad en el sistema educativo es uno de los aspectos de la misma, aunque no el único. El difícil escenario al cual se ve sometido un gran porcentaje poblacional de la ciudad se visibiliza a través de diversos indicadores que muestran una realidad preocupante. Esta brecha socioeconómica se refleja en las desigualdades dentro del sistema educativo, mayores tasas de hacinamiento y mortalidad, menor esperanza de vida y empleos de menor calidad e ingresos en las comunas pertenecientes al sur de la ciudad.

No obstante, a pesar de indicadores que reflejaron por años una de las mayores problemáticas que enfrenta la sociedad porteña, no hubo una respuesta adecuada para la misma. Las políticas públicas implementadas en la última década resultaron ineficaces para revertir la dura realidad por la que atraviesa un gran número de personas en Buenos Aires, las cuales constituyen un segmento de gran vulnerabilidad. En el contexto de la profundización de la crisis socioeconómica del país, no solo vemos un aumento de la tendencia de la desigualdad en la Ciudad, sino también que se pone en relieve muchas de las problemáticas relacionadas con la misma.

En Ciudad de Buenos Aires conviven los barrios con mayor poder adquisitivo del país con barrios vulnerables donde no están asegurados los servicios básicos. Hay fronteras sociales características como la del Barrio Padre Mugica (Villa 31 y 31 bis) con Retiro y a pocos metros Recoleta, uno de los barrios con el M2 más valuado. Se debe aclarar que la tendencia de la desigualdad en la Ciudad es positiva, es decir, cada vez empeora.

Del 2014 al 2019 la desigualdad en el distrito aumentó un 17,1% (GCBA, 2020).

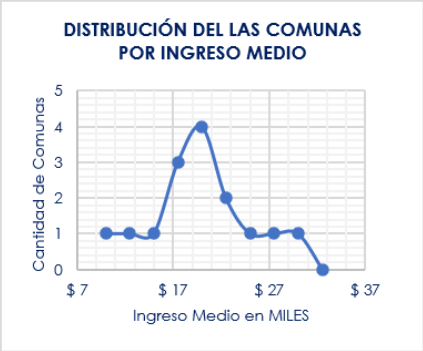
Una de las formas de medir la desigualdad es a través del índice de inequidad comunal. El mismo se elabora a partir de cuatro variables sin ponderar, donde la unidad de análisis son las comunas. Para construirlo se toman 4 dimensiones esenciales para la calidad de vida: los ingresos, la educación, la salud y la seguridad.

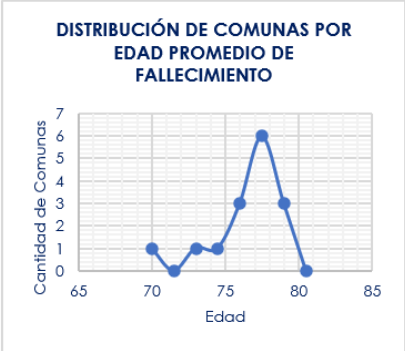
Los indicadores que se utilizan para estas dimensiones (respectivamente) son: el nivel de ingreso medio, el porcentaje de población adulta que no terminó el secundario, la edad promedio de fallecimiento y la cantidad de hechos violentos en un año por cada 10.000 habitantes. Para cada variable se construye un índice independiente donde 0 es la peor posición y 100 la mejor (basados en los valores mínimos y máximos de la muestra), luego se construye el índice como un promedio de los 4 índices independientes.

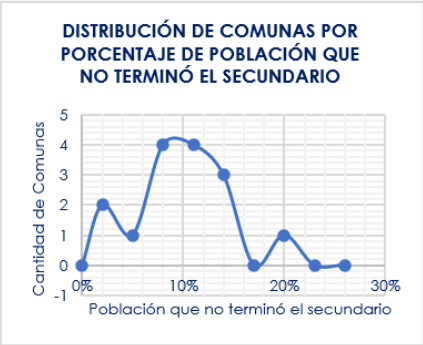
El objetivo del índice es medir las diferencias entre las comunas de la Ciudad en diferentes aspectos básicos que denotan la calidad de vida de la población, para luego delimitar geográficamente las desigualdades.

Por otro lado, en el presente trabajo también se mide la dispersión estadística de las Comunas según las variables que se analizan. Esto sirve para ver qué tan desiguales (o iguales) son las unidades de análisis entre sí. Una distribución equitativa mostraría muchas unidades dentro de los mismos intervalos dejando los extremos de la "campana" a cero en el eje Y. Por el contrario, una distribución extremadamente desigual quedaría graficada como dos campanas, donde, por un lado, se encuentra un grupo de comunas con mal desempeño en ese indicador y por el otro, las comunas con mejor desempeño.

En los ejes verticales (Y) de todos los gráficos siguientes se representan la cantidad de Comunas por el intervalo detallado en el eje horizontal (X) que representa la variable de análisis.







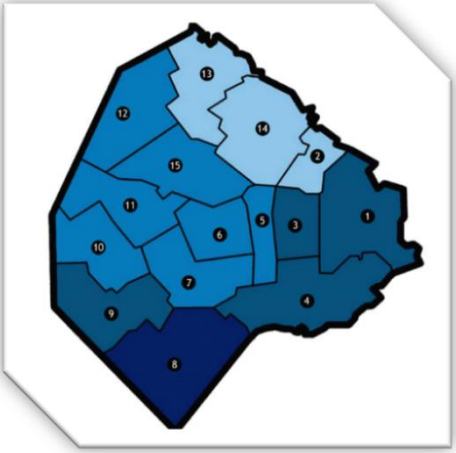
Fuente: IDEAS en base a datos del CESBA.

Como se ve en los gráficos, al analizar la distribución de las comunas por intervalos según cada variable no encontramos una distribución equitativa en ningún caso. Las diferencias entre los mínimos y máximos de cada variable es otro indicador para entender las diferencias entre las Comunas. La Comuna 14 tiene un ingreso medio 154% superior a Comuna 8, la cual también tiene la menor edad promedio de sus fallecidos; 71,5 años, 9 años menos que la Comuna 2. Nos encontramos con situaciones semejantes al analizar las otras dos variables, la diferencia entre la Comuna con menos hechos violentos por habitantes (C.13) y la que más

sufrió estos acontecimientos (C.1) es del 94%, mientras que la diferencia en cuanto al porcentaje de población adulta que no terminó el secundario es de 4 veces más entre la de mejor desempeño (C.14) y la de peor (C.8).

Estos datos ya nos anticipan que el índice de desigualdad comunal mostrará también mucha dispersión de los datos. Es sabido las diferencias estructurales que hay en la Ciudad entre la zona norte, centro y sur, es por esto que los datos del índice se muestran también georreferenciados.

Comunas	**8**	**4**	**1**	**3**	**9**	**10**	**7**	**11**	**15**	**5**	**12**	**6**	**2**	**14**	**13**
índice de Inequidad Comunal	9	29	35	36	40	49	56	57	60	65	66	71	90	92	93



Fuente: IDEAS en base a datos del CESBA.

En la tabla se encuentra el resultado para cada comuna del índice (compuesto por los 4 indicadores) y a la derecha se puede ver esa información georreferenciada en la Ciudad de Buenos Aires.

Identificamos cuatro grupos de comunas con características similares, las cuales se muestran en distintos tonos de azul. Mientras más oscuro es el color, menor es el resultado del índice para esa comuna. El análisis destaca que los grupos conforman unidades territoriales bien definidas

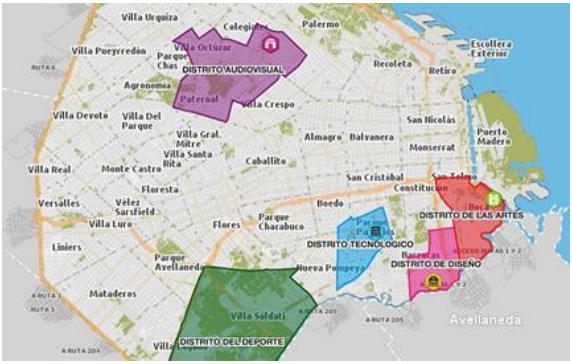
geográficamente y mientras más al sur está la comuna peor desempeño frente a los indicadores tiene. Este contexto de inequidad entre las comunas nos obliga también a analizar en mayor profundidad qué sucedió en los últimos años. La discusión ahora consiste en cuál será el camino a seguir para revertir la situación. Los indicadores desde hace años presentan un escenario de desarrollo asimétrico, el cual el gobierno es incapaz de revertir a pesar de sus políticas territoriales.

No obstante, para tener una mayor comprensión de la temática, debemos retroceder a analizar qué sucedió con la política de creación de áreas específicas en las que se fomenta la radicación de empresas de un mismo sector económico. El objetivo de esta política iniciada en el 2000, pero que toma mayor fuerza a partir del 2008, era constituir estos distritos específicos como motor de desarrollo para zona sur, región históricamente postergada. Este plan de radicación de empresas era posible gracias a los beneficios impositivos, otorgación de créditos, flexibilización de normativa urbana, la creación de infraestructura, traslado de oficinas de la administración pública, la privatización de ciertos espacios públicos, entre otras medidas. Si bien se presentaron estos distritos como una solución definitiva a la asimetría en el desarrollo existente entre zona sur y zona norte, así también como una posibilidad potencial de crecimiento económico de la ciudad, este proyecto nunca brindó los resultados esperados. Aunque se debe resaltar que esto no quiere decir que era un proyecto errado por parte de las distintas gestiones que se sucedieron en el gobierno.

Dentro de esta política territorial implementada en distritos especializados, encontramos el distrito tecnológico, de las artes, de diseño y del deporte desarrollados en zona sur; y el distrito audiovisual, ubicado en los barrios de Palermo, Chacarita, Paternal, Colegiales y V. Ortúzar. Aunque, se debe destacar que el Distrito Tecnológico fue el que se creó primero en el 2008 y uno de los que tuvo un mayor reconocimiento, al igual que el Distrito del Deporte inaugurado en 2016. En el caso del primero, los beneficios que provee el gobierno tienen un plazo hasta el 2034 y se extienden tanto para empresas nacionales como de capital extranjero. Por otro lado, en el caso del Distrito del Deporte, además de los beneficios impositivos, se construyó la Villa Olímpica para que se alojen los deportistas, ya que Buenos Aires

era la sede de los Juegos Olímpicos de la Juventud en el 2019. Una vez finalizados los mismos, el gobierno convirtió esta villa en un complejo de viviendas que adjudicó a las familias a través de créditos accesibles, brindando un gran beneficio a los vecinos y representando un avance en las comunas que abarca.

Todos los distritos mencionados anteriormente están a cargo del Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología y reflejan un sistema complejo de medidas heterogéneas dependiendo los barrios en los que sean implementadas y los sectores económicos a los que apuntan. Sin embargo, debemos tener en cuenta que, si bien generó beneficios para algunos sectores y familias, esto no quiere decir que el proyecto haya sido exitoso en su totalidad.



Fuente: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

También se debe resaltar que esta idea impulsada por el gobierno no estuvo exenta de conflictos y resistencia por parte de las personas del barrio en donde era emplazado cada distrito. Esto radica en que los distritos no tienen mucha relación con las demandas y necesidades de cada uno de estos barrios. Lo cual lleva a cuestionar quiénes son los verdaderos beneficiarios y a que desarrollo apunta el gobierno de la ciudad.

La realidad es que muchos de estos proyectos quedaron a medio camino y la situación de desigualdad dentro de la Ciudad de Buenos Aires se sigue

perpetuando. El proyecto al que tanto apostaron los distintos gobiernos que se sucedieron en CABA no fue capaz de cumplir su objetivo principal y para el que se destinó una enorme cantidad de recursos.

Anteriormente se analizó en mayor profundidad respecto a la brecha digital existente en la Ciudad de Buenos Aires. No obstante, para tener un mayor grado de comprensión con relación a la problemática de la desigualdad y el desarrollo asimétrico se deben analizar qué sucede en relación a otros aspectos pertenecientes al sistema educativo. La razón de esto es que, como se puede ver con muchas experiencias a nivel mundial, una ciudad o un estado no puede aspirar al desarrollo sin una mejora en el sistema educativo. Sin embargo, al estudiar esta cuestión vemos de vuelta como este crecimiento asimétrico de las zonas también impacta en esta variable determinante para el desarrollo y cierre de la brecha socioeconómica. Algunos datos que debemos tener en cuenta para comprender en mayor profundidad la gravedad de esta situación es que entre un 20% y un 25% de la población no finalizó el nivel secundario en la comuna 8, la cual comprende barrios como Villa Soldati y Lugano. No obstante, vemos que en la comuna 14, en donde se encuentra Palermo, el porcentaje es de menos del 5% de la población.

Esto es solo un indicador que muestra la realidad educativa en zona sur, pero también podemos ver que son estos barrios los que poseen el mayor porcentaje de alumnos que repiten en ambos niveles, alumnos con sobreedad en el secundario y estudiantes que asisten a escuelas públicas. En cuanto a este último dato, en la Comuna 4, en donde están La Boca, Barracas, Parque Patricios y Nueva Pompeya, el Centro de Estudios Metropolitanos relevó que un 70,8% de alumnos a nivel primario están matriculados en escuelas públicas, mientras que en barrios de zona norte esta cifra solo asciende a un 26%. Sin embargo, es necesario entender que el mayor problema de la cuestión no está solo en el acceso al sistema educativo de los jóvenes, sino en la permanencia de los alumnos y los resultados una vez finalizado su paso por ambos niveles. Existe una enorme disparidad entre los conocimientos adquiridos por estudiantes en zonas más vulnerables en la Ciudad de Buenos Aires y aquellos obtenidos por jóvenes en sectores más privilegiados.

Es muy probable que la mayoría de indicadores que analizamos con relación al contexto y escenario por el que atraviesan las personas en zona sur van a reflejar una situación de marginalidad, vulnerabilidad y menor desarrollo en comparación con zona norte. Hasta el momento, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires no fue capaz de responder y comprender correctamente las necesidades y demandas existentes en estos barrios. Por consiguiente, si continúan con medidas pensadas e implementadas en la misma línea, seguramente no veremos grandes progresos con relación al cierre de la brecha socioeconómica existente.

No podemos aspirar a un progreso de la sociedad si no se resuelven los problemas estructurales que afectan a un gran sector de la población de la ciudad. La desigualdad no solo genera un mayor porcentaje de pobreza, sino también inestabilidad social. En este contexto, la justicia social se vuelve indispensable a la hora de abordar estas problemáticas, ya que la perpetuación de la desigualdad resulta en una vulneración constante de los derechos de las personas.

CAPÍTULO 3

AMBIENTE

En la actualidad, no podemos continuar ignorando o siendo indiferentes frente a una de las problemáticas más grandes e innegables de la historia: el cambio climático y la degradación del ambiente. Esta se encuentra vinculada directamente con los mayores niveles de contaminación y un modelo de producción que implica una explotación indiscriminada.

La negación, que lamentablemente seguimos presenciando, representa un gran peligro a las esperanzas de un futuro sustentable. Por esta razón, el cambio climático no solo debe ocupar un lugar central en la agenda de los gobiernos y en la opinión pública, sino que debe traducirse con urgencia en políticas y acciones concretas y eficaces.

Día a día podemos observar las consecuencias directas del cambio climático, tanto en los distintos ecosistemas como en la salud y calidad de vida de la población mundial. Una de las evidencias a nivel planetario es la intensificación y el aumento de la frecuencia de ciertos fenómenos naturales, como sequías, huracanes, o inundaciones.

No obstante, debemos resaltar que aquellos sectores poblacionales más afectados son los que poseen menor capacidad de adaptación, directamente relacionada con la posición socioeconómica. En consecuencia, el fenómeno multidimensional del cambio climático nos demuestra que no posee un carácter igualitario y nos obliga a abordarlo desde distintas perspectivas.

Por esta razón, a lo largo del capítulo desarrollamos, desde un enfoque integral, temas centrales del ambiente vinculado con la Ciudad Autónoma de Buenas Aires, como la justicia ambiental, la problemática de la Cuenca Matanza Riachuelo, el tratamiento de los Residuos Sólidos Urbanos, las Ciudades Sustentables, y la relación de la problemática con el contexto de pandemia mundial.

Justicia Ambiental

Como analizamos en el capítulo anterior, la Ciudad de Buenos Aires se caracterizó por la desigualdad existente entre las comunas de zona sur y aquellas de zona norte. Esta brecha socioeconómica crece cada vez más, sobre todo en el contexto de profundización de la crisis que atraviesa el país.

Si bien el Gobierno trabajó activamente, sobre todo en los últimos años, con el objetivo de revertir esta realidad y detener el desarrollo asimétrico de la ciudad, los indicadores demuestran su ineficacia al momento de abordar estos problemas estructurales.

Es necesario tener en cuenta esto para comprender en mayor profundidad cuál es el impacto del cambio climático en la Ciudad de Buenos Aires y cuáles son las regiones más afectadas. Ha sido demostrado que aquellos sectores que constituyen la población más vulnerable, son los que se ven más afectados por las consecuencias negativas de esta problemática. Resulta sumamente importante tener en cuenta esta realidad, no solo para la elaboración de políticas públicas con el objetivo de posibilitar un mayor grado de adaptación en estas comunidades, sino también para no seguir perpetuando las desigualdades existentes.

El concepto de Justicia Ambiental cobró cada vez mayor importancia en la década de 1980, surgiendo como discurso y

como movimiento social, el cual posteriormente ejerció influencia en la conceptualización de la noción de justicia climática. Si bien existen diferentes interpretaciones, la justicia ambiental describe al movimiento que busca una distribución justa de los beneficios y responsabilidades ambientales. Esta noción emergió con fuerza en el contexto de una mayor discusión de los efectos del cambio climático en las comunidades a nivel mundial y permitió luego la aparición de otros conceptos con los cuales tenía muchas características y objetivos en común, siendo uno de ellos la variante mencionada anteriormente.

Por otro lado, el concepto de justicia climática, a pesar de compartir muchos de los principios con la otra noción, se destaca por anteponer la equidad. Este tipo de movimiento destaca los impactos desiguales de las consecuencias del cambio climático, al igual que pone en relieve vulnerabilidades y la importancia de la participación de las comunidades más afectadas. La justicia climática considera al calentamiento global como un problema político y de equidad, retomando en gran parte la visión integral de la justicia ambiental.

No obstante, más allá de las diferencias entre estos conceptos, los cuales son mayores o menores dependiendo la perspectiva a partir de la cual sean analizados, el importante aporte de ambos es visibilizar un tema ignorado, no solo en la opinión pública, sino al momento de diseñar políticas.

Es necesario comprender que, si bien el cambio climático es un fenómeno global, no afecta de igual forma ni con la misma magnitud a toda la humanidad, sino que produce un impacto diferenciado. Las consecuencias que trae aparejado el fenómeno, resaltan no solo las desigualdades dentro de una misma sociedad, sino los problemas estructurales históricos que posee la misma. El cambio climático no afecta a todos de igual forma y aquellos sectores que constituyen las poblaciones de mayor vulnerabilidad son los más perjudicados.

Para explicar esta realidad, en primer lugar, podemos utilizar el concepto de *interseccionalidad* desarrollado en la década del ´80 en EEUU por Crenshaw, autora perteneciente a una corriente de literatura de género. Esta noción señala como la combinación de distintos factores produce, a su vez, diferentes formas de discriminación, exclusión, desigualdad, vulnerabilidad e injusticia sistemática. El concepto previamente mencionado adquiere cada vez más relevancia y puede ser extrapolado al análisis del impacto del calentamiento global. El cambio climático es un fenómeno multidimensional y multifacético, lo cual demuestra que se trata de una problemática de gran complejidad.

Utilizar este enfoque de interseccionalidad no solo obliga a realizar un análisis de mayor profundidad para comprender cómo es que realmente afectan las consecuencias de la degradación del ambiente, sino también a pensar el fenómeno desde las diversas características de los distintos sectores que componen la población. Aquellas personas que se encuentran en una posición más privilegiada, ya sea por factores como el estrato social al que pertenecen, su poder adquisitivo, la educación a la que lograron acceder, tendrán una mayor capacidad de resiliencia frente a las catástrofes ocasionadas por el cambio climático. Estos sectores que no constituyen una población vulnerable podrán adaptarse y recuperarse con una facilidad superior frente a una catástrofe natural, que aquella parte de la población menos privilegiada.

De esta forma, a pesar de que los desafíos ambientales superficialmente parezcan democráticos e igualadores, ya que nadie puede escapar de sus efectos, esto dista enormemente de la realidad. No todos los individuos y los Estados contribuyeron de la misma forma al calentamiento global, gozaron de los mismos beneficios de la explotación indiscriminada del ambiente, ni tampoco todos sufren las mismas consecuencias.

El cambio climático incrementa las desigualdades y problemas estructurales que se encuentran en todas las sociedades. Tanto la

pobreza como el calentamiento global se interrelacionan de manera directa, ya que el último no solo genera que mayor número de personas se encuentren bajo el índice de pobreza, sino que también funciona como obstáculo para el crecimiento económico de muchas regiones más proclives a sufrir sus efectos.

Aquellos sectores que poseen peores condiciones de vida, al igual que menores recursos para la adaptación a los nuevos escenarios que trae consigo el cambio climático, se verán gravemente afectados en este nuevo contexto. Por esta razón, la justicia climática considera fundamental poner el acento en la desigualdad, en la falta de participación de las poblaciones más afectadas por el fenómeno y en la deuda ecológica.

En el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, se trabajó durante años en relación al diseño de políticas públicas que impliquen un mayor grado de sostenibilidad y con el objetivo de brindar ayuda a aquellos barrios más vulnerables frente a las catástrofes climáticas. Este objetivo podemos verlo en el Código Urbanístico de CABA, donde se destaca la idea de una ciudad equilibrada, sustentable, con igualdad de oportunidades tanto para el norte como para el sur de la Ciudad. Sin embargo, lamentablemente aún no podemos afirmar que dicho objetivo se vea plasmado en la realidad, quedando todavía mucho trabajo por realizar en pos de una ciudad más justa.

En lo que respecta a los daños ocasionados por fenómenos naturales, como inundaciones, se identifican áreas y grupos sociales específicos que tienen mayores probabilidades de ser afectados. Se trata, pues, de aquellas personas que viven en los barrios más vulnerables de la Ciudad, los cuales en su mayoría se encuentran en las comunas del sur.

Al momento de analizar el impacto del cambio climático en la Ciudad de Buenos Aires, uno de los mayores problemas que enfrenta se relaciona con las precipitaciones intensas que traen

aparejadas grandes inundaciones. La falta de infraestructura resistente para sobrellevar este tipo de fenómenos naturales, la falta de la capacidad de desagüe de los cauces fluviales y la construcción de las viviendas en zonas que tienden a ser altamente inundables, colocan a estos sectores poblacionales en una posición de mayor vulnerabilidad y menor adaptación ante los fenómenos. En consecuencia, en estos barrios las personas no solo pueden llegar a perder sus viviendas y todo lo que tienen dentro, sino que también se contamina la poca agua potable disponible, aparecen enfermedades y escasean los alimentos, entre otros efectos.

Los casos analizados demuestran que desde el gobierno se debe propiciar una mayor integración social de las áreas subdesarrolladas por medio de la elaboración de leyes y políticas públicas que amparen a los más afectados por el cambio climático y mejoren las condiciones de habitabilidad de sus viviendas. De esta manera, se buscará minimizar en mayor medida el impacto diferenciado que tienen estos fenómenos naturales en los diferentes barrios de la Ciudad de Buenos Aires.

Como se desarrolló, un análisis multidisciplinario de la problemática del cambio climático es sumamente importante para la elaboración de políticas públicas que permitan a estos sectores vulnerables poseer mayores herramientas para la adaptación y recuperación frente a los fenómenos climáticos. Es necesario complejizar y otorgarle el lugar que le corresponde a un tema que por años permanece marginado.

A pesar de que el gobierno de la Ciudad avanza en el diseño y ejecución de políticas con el objetivo de un desarrollo sustentable de CABA, debe tener hoy más que nunca presente la realidad de las personas pertenecientes a las comunas de zona sur. Es necesario incorporar a estos sectores en el debate del cambio climático, ya que así se comprenderá verdaderamente los efectos

del fenómeno en la sociedad porteña, particularmente aquella más afectada.

Desde el gobierno, en conjunto con la población, se debe trabajar activamente con el objetivo de dar respuesta al cambio climático estableciendo un nuevo paradigma que implique una combinación de sostenibilidad y justicia. Las consecuencias del calentamiento global no hacen más que profundizar las desigualdades existentes dentro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por esta razón, resulta de vital importancia comprender que sin justicia ambiental no podemos aspirar a una verdadera justicia social y a una respuesta definitiva al cambio climático.

El caso paradigmático para comprender en mayor medida el impacto diferenciado del cambio climático y la degradación constante del ambiente es el de la Cuenca Matanza Riachuelo, que desarrollaremos en profundidad en la siguiente sección. Esta problemática afectó por décadas, y continúa afectando, a los habitantes de las áreas aledañas de la cuenca, los cuales forman parte de un sector poblacional históricamente postergado.

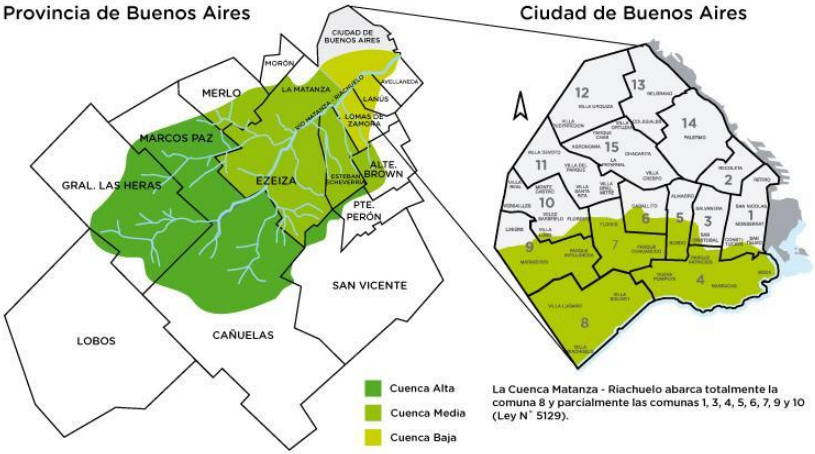
Cuenca Matanza Riachuelo

La problemática de la cuenca constituye una de las deudas pendientes del Estado argentino y es un claro ejemplo del impacto diferenciado del deterioro ambiental en la población.

A 12 años del fallo de la Corte Suprema del 8 de julio del 2008, el cual obligaba a Nación, Provincia y Ciudad de Buenos Aires a trabajar articuladamente para resolver la problemática, y luego de inversiones millonarias en el plan de saneamiento, la Cuenca de la Matanza Riachuelo todavía se encuentra catalogada entre las 10 más contaminadas del mundo.

La Cuenca de la Matanza Riachuelo atraviesa 14 municipios de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con una extensión del sistema hídrico de 64 km y casi 6 millones de personas que viven en el área. Dentro de CABA, la cuenca abarca la totalidad de la comuna 8 (Villa Soldati, Villa Riachuelo y Villa Lugano) y parcialmente las comunas 1, 3, 4, 5, 6, 7, 9 y 10. En consecuencia, las repercusiones de la contaminación en las zonas aledañas dentro de la ciudad son enormes.

Gráfico: Cuenca Matanza-Riachuelo en AMBA y CABA



Fuente: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La situación actual de la cuenca es resultado de los fluidos altamente tóxicos desechados por las aproximadamente 13.000 industrias instaladas en la zona, de las cuales más de mil fueron declaradas "agentes contaminantes". Esto produjo que actualmente existan niveles críticos de contaminación.

A su vez, la problemática trae aparejadas también muchas repercusiones en la salud de las personas que se encuentran viviendo en las zonas aledañas. Algunas de las enfermedades que

sufre la población como consecuencia de los altos niveles de contaminación son problemas cardiovasculares, respiratorios, tumores, dérmicas, entre otros.

Es necesario tener en cuenta el hecho de que existen más de 100 basurales a cielo abierto, el agua tiene niveles de mercurio, zinc y plomo de hasta 50 veces más de lo permitido y la contaminación de la cuenca afecta directamente a más de 5 millones de habitantes. Sin embargo, sobre todo, lo que debemos destacar es el hecho de que la población más afectada es aquella con menores recursos y poder adquisitivo. Los datos revelan que casi 4 de cada 10 personas que viven en esta región no posee agua potable y más de la mitad no tiene cloacas.

En consecuencia, la problemática de la Cuenca Matanza Riachuelo pone en relieve y exacerba las desigualdades existentes dentro de la Ciudad de Buenos Aires. Aquellas poblaciones que constituyen los sectores de mayor vulnerabilidad en CABA son los más perjudicados por los efectos de los niveles críticos de contaminación del sistema hídrico. La Cuenca Matanza-Riachuelo es un caso que representa claramente el impacto diferenciado del deterioro ambiental, las consecuencias de la falta de justicia ambiental que mencionamos en la sección anterior, y la ineficacia de las políticas públicas elaboradas por los distintos gobiernos en los tres niveles.

Con el objetivo de brindar una solución definitiva a la problemática, en el año 2006, mediante la Ley N° 26.168, se creó la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR). El mismo es un organismo público, autónomo y autárquico, el cual articula las políticas públicas del gobierno nacional, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el gobierno de CABA. No obstante, su trabajo todavía deja mucho que desear, dado que desde la creación de ACUMAR hasta la actualidad, los niveles de contaminación se mantuvieron en los mismos niveles.

La problemática de la contaminación de la Cuenca Matanza Riachuelo se extendió por más de doscientos años, lo cual vuelve la tarea de recuperación del sistema hídrico sumamente difícil, sobre todo teniendo en cuenta el lugar marginal que ocupó el tema en la agenda de los gobiernos. Por esta razón, en 2004 vecinos y organizaciones sociales presentaron una acción de daño ambiental contra el gobierno y 44 empresas ante la Corte Suprema de Justicia Nacional. El objetivo del reclamo era que el gobierno lleve adelante una recomposición del ambiente, extremadamente degradado, y la creación de un fondo para financiar el saneamiento.

Posteriormente, en 2008, la CSJN dictó un fallo en el que responsabiliza al Gobierno en sus tres niveles (Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) por la contaminación existente en la cuenca y los intimó a presentar un Plan de Saneamiento. Los objetivos del mismo debían estar apuntados a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la cuenca, recuperar el ambiente en todos sus componentes (agua, tierra y aire) y prevenir daños futuros. Como respuesta, en 2009 ACUMAR presentó el Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca (PISA), mediante la resolución N°8/2009, el cual se compuso de un conjunto de acciones destinadas a preservar y recomponer la cuenca. A diferencia de acciones anteriores, en este nuevo plan, se hacía un seguimiento y evaluaciones anuales. PISA recibió un enorme presupuesto por parte de los tres niveles de gobierno para alcanzar el ambicioso objetivo que se propuso. Sin embargo, a más de 10 años, los niveles de contaminación demuestran que el fin por el que se creó no logró ser cumplido y que la recuperación de la Cuenca Matanza Riachuelo constituye aún una deuda pendiente.

En cuanto a la situación de las personas que viven en zonas cercanas a la cuenca, en el 2010 se diseñó el Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo. El fin de este plan

es organizar acciones, financiadas por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y por la Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano de la Nación, para mejorar la situación habitacional de este sector de la población. Estas acciones no se limitan solo a la construcción de viviendas nuevas para reubicar a las personas, sino también el reordenamiento parcelario y el tendido de redes de agua potable y cloaca.

Dicho plan tenía previstas 17.771 soluciones habitacionales, no obstante, su cumplimiento fue muy bajo. En el primer trimestre del 2020 no se registraron avances respecto a los valores del Informe trimestral presentado en febrero. Esto significa que, por el momento, solo se contabilizaron 4576 soluciones habitacionales "Terminadas/entregadas"; 4010 soluciones habitacionales "A iniciar/ en ejecución"; 1672 se encuentran en estado de "Formulación"; y 7513 "Sin gestión".

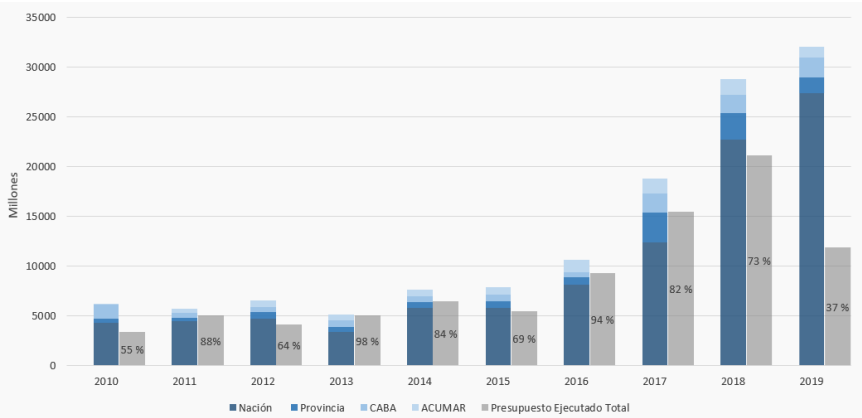
De esta forma, actualmente, luego de años de inversiones millonarias y diversas políticas públicas ineficaces por parte de los distintos gobiernos, se encuentra aún una situación ambiental sumamente delicada. Los niveles de contaminación continúan en aumento, nos hallamos lejos de una solución definitiva para la problemática y la población más afectada por esta situación no encuentra una respuesta eficaz por parte del gobierno.

Por otro lado, al momento de analizar la problemática de la Cuenca Matanza Riachuelo es fundamental analizar el rol de ACUMAR. El organismo funciona como un ente autónomo, autárquico e interjurisdiccional que conjuga el trabajo con los tres gobiernos que poseen competencia en el recorrido de la cuenca: Nación, Provincia y CABA.

El mismo, posee un Consejo Directivo compuesto por siete integrantes: tres representantes del Poder Ejecutivo Nacional, dos representantes de la provincia de Buenos Aires y dos representantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Basado

en el artículo N°5 de la ley nacional que le dio origen, el ente tiene facultades de regulación, control y fomento de actividades industriales, servicios públicos y cualquier actividad que tenga incidencia ambiental en la Cuenca.

Inversión en el Plan Integral de Saneamiento Ambiental de ACUMAR 2010-2019 por jurisdicción



Fuente: ACUMAR.

Desde su inicio ACUMAR articula planes en los que las actividades más importantes son las recolecciones de las toneladas de basura, cierre de basurales de la zona, evacuaciones y ayudas económicas para la población en riesgo, y evaluaciones de salud en zonas aledañas. De esta manera, el organismo tiene una enorme responsabilidad, ya que son muchas las tareas que se llevan a cabo diariamente para mejorar la situación.

Luego de catorce años de su creación, funcionó como un ente que logró institucionalizar una de las problemáticas de carácter ambiental más importantes a nivel nacional. En este sentido, no es que la decisión de la creación de un organismo haya sido errónea, en caso de que se sigan los pasos correctos y acciones articuladas en un marco de transparencia, podrían tener un gran impacto. Sin embargo, hasta el momento, la configuración de

ACUMAR demuestra no haber sido la correcta. Además, se debe tener en cuenta también el hecho de que, al estar directamente relacionado con los gobiernos de turno de los diferentes niveles, los cuales rara vez coinciden, puede ser escenario de discusión entre distintas gestiones, y así lo fue. Desde su creación hasta la actualidad, estuvo teñida de grandes acusaciones de corrupción e inacción por parte de los partidos ganadores de las elecciones nacionales.

Por el momento, y como ya hemos señalado anteriormente, los resultados de las acciones del ente no son las esperadas. En el 2015, con la victoria de Mauricio Macri como candidato a presidente y María Eugenia Vidal como candidata a gobernadora de la Provincia de Buenos Aires, se presentó una gran oportunidad para ACUMAR. Por primera vez, desde la creación del organismo, los gobiernos de los tres niveles (nacional, provincial y CABA) pertenecían al mismo partido. Esto generó la ilusión de mayores resultados en el accionar de ACUMAR, ya que facilitaría el trabajo articulado de los gobiernos. No obstante, esto no sucedió y los resultados no fueron los esperados. En consecuencia, es difícil mantener el optimismo respecto al futuro de la Cuenca Matanza Riachuelo y su saneamiento, no solo por el complicado proceso que implica, sino por la enorme oportunidad desperdiciada.

Después de más de 200 años de contaminación y de una década de inversiones millonarias para políticas con el objetivo de la recuperación de la cuenca, todavía queda un largo camino por recorrer. Los resultados demuestran un accionar ineficaz por parte de ACUMAR y los distintos gobiernos. Esto presenta una situación extremadamente delicada, no solo por la enorme degradación ambiental que implica este escenario, sino también por los efectos perjudiciales en un sector de la población de gran vulnerabilidad.

Por esta razón, la problemática de la Cuenca Matanza Riachuelo no puede continuar perpetuándose y es necesario formular y ejecutar políticas públicas eficaces. Las debilidades en el control y el seguimiento son de los grandes problemas del organismo, al igual que su falta de transparencia. Por el momento, los resultados demuestran que no solo es necesario un cambio en el plan implementado en el último tiempo, sino un replanteamiento de rol y configuración del ente.

Las regulaciones y medidas implementadas por ACUMAR deberían haber reducido los niveles de contaminación, sin embargo, esto dista de la realidad. Mientras que, por otro lado, la situación habitacional de la población aledaña tampoco fue resuelta eficazmente, enfrentándose cada vez con mayor frecuencia a los efectos negativos de la cuenca, no solo en relación a la salud, sino también a desastres naturales como inundaciones.

La problemática de la Cuenca Matanza Riachuelo es un caso que nos interpela a todos los porteños y nos exige dar una respuesta con urgencia. No se pueden perpetuar las desigualdades en la Ciudad de Buenos Aires y no brindar una solución definitiva a una problemática que afecta a más de 5 millones de personas. Luego de 12 años del plan y de enormes inversiones, es necesario replantear el rol de ACUMAR, el cual no logra cumplir su objetivo, no solo de sanear la cuenca, sino detener la contaminación. Estos datos no hacen más que indicar el hecho de que la configuración del organismo no fue la correcta. Por esa razón, ¿no es momento que el gobierno asuma que ACUMAR no es la respuesta?

Residuos

Otro de los mayores problemas ambientales que enfrenta la Ciudad de Buenos Aires en la actualidad es la gestión de los Residuos Sólidos Urbanos (RSU). Podemos ver este problema

volverse cada vez más urgente en todo el mundo y especialmente en las grandes ciudades, debido a sus impactos sobre la salud de la población, sobre el ambiente (contaminación de aire, agua y tierra) y los ecosistemas.

Al analizar específicamente el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, vemos como las actividades vinculadas a la gestión integral de residuos son competencia de la Subsecretaría de Higiene Urbana, dependiente del Ministerio de Espacio Público e Higiene Urbana, y sus reparticiones dependientes; con excepción de la disposición final de los residuos, que se encuentra a cargo de CEAMSE.

El servicio de recolección de residuos, dependiente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, alcanza diariamente el 100% del ejido urbano. Para este fin, se divide en siete zonas, seis de las cuales se encuentran terciarizadas a empresas especializadas, mientras que la restante se presta estatalmente, a través del Ente de Higiene Urbana, que depende del GCBA.

Se realizan tres modalidades principales de recolección de residuos: Primero, la recolección puerta a puerta, que es la más importante en cuanto a cantidad recolectada; en segundo lugar, se encuentra la recolección contenerizada carga trasera, con contenedores plásticos; y, en tercer lugar, la recolección contenerizada de carga lateral (diferenciada), con contenedores metálicos.

Los residuos recolectados son transferidos al Relleno Sanitario Norte III, en el Partido de General San Martín, Provincia de Buenos Aires, operado por la CEAMSE. Las estaciones de transferencia se encuentran ubicadas estratégicamente dentro de los límites jurisdiccionales de la CABA, en Flores, Colegiales y Pompeya.

Por otro lado, debemos destacar que en la Ciudad de Buenos Aires también se realizan tareas de recuperación de residuos para su

reciclado. Los mismos provienen tanto de fuentes domiciliarias, como de los denominados grandes generadores.

Las tareas de recolección son llevadas a cabo principalmente por los Recuperadores Urbanos, quienes se encuentran inscriptos en el Registro Único Obligatorio de Recuperadores Urbanos, administrada por la Dirección General de Reciclado, y forman parte de una Cooperativa de Trabajo. Sin embargo, lamentablemente aún podemos encontrar mucha gente realizando esta tarea en la informalidad.

Aquellos registrados, progresivamente se cooperativizaron y formalizaron, y en la actualidad están agrupados en Cooperativas de Trabajo. La mayoría de dichas cooperativas, tienen asignado uno de los 15[10]Centros Verdes del GCBA para desarrollar, individualmente o de forma compartida, sus actividades de selección, clasificación y posterior venta de los materiales recolectados. Los centros son espacios gestionados de forma conjunta entre el Estado y las Cooperativas, donde se recepcionan y procesan los materiales recolectados por los trabajadores y en los 81 Puntos Verdes de la Ciudad.

Como parte final del circuito de RSU de gestión estatal en la CABA, vale la pena que resaltemos el Centro de Reciclaje de Villa Soldati. Este fue creado en 2013 contando con una planta procesadora de áridos (residuos de la construcción). En los últimos años se fue expandiendo, sumando plantas procesadoras de residuos orgánicos (que son recolectados de manera diferenciada de polos gastronómicos y supermercados), forestales y plásticos PET que antiguamente iban a relleno.

Según los datos publicados por la Dirección General de Estadística y Censos dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas del

[10]Fuente: Página web del Ministerio de Espacio Público e Higiene Urbana del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Recuperado por última vez el 16 de agosto de 2020.

GCBA (gráficos 1 y 2), en el año 2018[11] se levantaron un total de 1.673.366 toneladas de RSU, mientras que la CEAMSE recepcionó 1.071.944 toneladas de este provenientes de la CABA durante el mismo año. La diferencia entre las totalidades mencionadas se distribuye entre lo recogido por los recuperadores urbanos formales (aproximadamente 400 mil toneladas), un monto de residuos no gestionados por el circuito formal, y los residuos de poda y áridos que se tratan en el centro de reciclado de Villa Soldati.

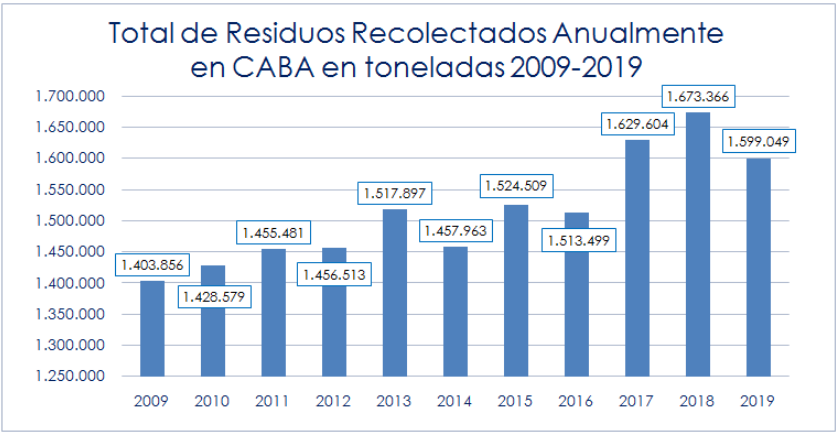


Gráfico 1. Fuente: IDEAS según datos de la Dirección General de Estadística y Censos del Ministerio de Economía y Finanzas GCBA (en base a datos de CEAMSE e INDEC).

[11]Si bien se encuentran disponibles los datos de 2019 de la Dirección General de Estadísticas y Censos sobre las toneladas de RSU recolectadas, no se encontraron datos de la CEAMSE o la recolección de los recuperadores urbanos para este último período.

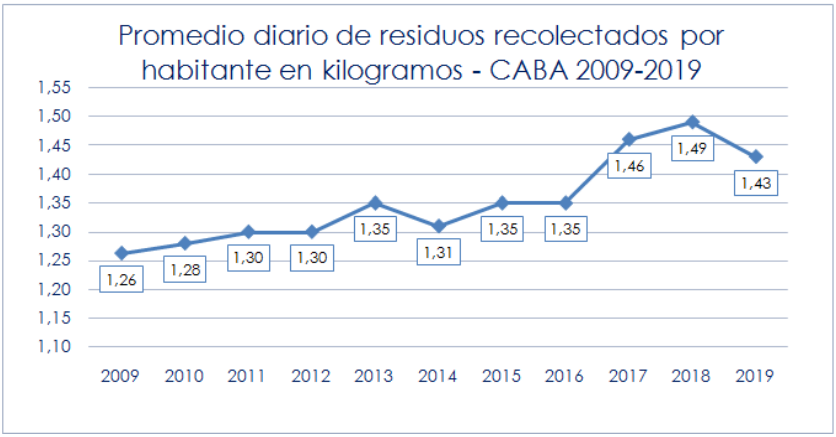


Gráfico 2. Fuente: IDEAS según datos de la Dirección General de Estadística y Censos del Ministerio de Economía y Finanzas GCBA (en base a datos de CEAMSE e INDEC).

Analizando los números graficados, podemos observar cómo, si bien durante el periodo 2019 hubo una reducción de los residuos recolectados anualmente, la tendencia a través de los últimos 10 años ha sido ascendente, alcanzando su pico máximo en 2018. Durante este mismo periodo, cabe destacar que las políticas públicas se han centrado en la concientización sobre el reciclaje como objetivo a cumplir, cuando el primer propósito de la gestión integral debería ser evitar la generación.

La problemática de los RSU es una de las más complejas, no solo en materia ambiental sino también gubernamental. Esta complejidad se plasma en la gestión, ya que aborda gran cantidad de dimensiones e involucra una extensa multiplicidad de actores. Es por ello que en los últimos años hubo un incentivo hacia un nuevo modelo de gestión denominado Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU). Este modelo es definido por la Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación) como "un sistema de manejo de los residuos que, basado en el desarrollo sostenible, tiene como objetivo primordial el

mejoramiento de la salud de la población, entendiendo a la salud en su sentido más amplio, y la preservación ambiental" (2005). Su objetivo es, por tanto, mejorar la administración propia de las etapas de los desechos.

Para ello, es indispensable que se lleven a cabo una serie de políticas públicas intersectoriales enfocadas en el largo plazo. Las autoridades del GCBA son las encargadas de convocar a todos los sectores de la comunidad, con el objetivo de promover un ámbito de diálogo, para determinar el marco de acción que lleve a efectivizar aquellas políticas y lograr que sean sostenidas en el tiempo.

A su vez, es importante remarcar la escasez de mecanismos legales y administrativos efectivos destinados a solventar el tema en cuestión, por lo que es responsabilidad del Gobierno de la Ciudad establecer una reformulación del marco normativo que integre los puntos centrales de la gestión de residuos y garantice su posterior implementación. Esta normativa tendría como base a la Ley 1.854 de Gestión de los Residuos Urbanos (Basura Cero), la cual, si bien fue sancionada en el 2005 y votada por unanimidad, actualmente no se cumple.

Asimismo, se plantea la necesidad de crear un organismo específico con autonomía tanto funcional como jerárquica y presupuestaria bajo la dependencia del Jefe de Gobierno, cuyo propósito sea ejecutar las políticas referidas a los RSU[12].

Otra tarea a realizar para hacerle frente a esta problemática es la adecuación de los acuerdos con las Cooperativas de Recicladores, la Licitación Pública de Higiene Urbana, empresas de inspección, la CEAMSE y otros entes económicos, con el objetivo de establecer un verdadero Sistema de Gestión Integral de

[12]Corti M.A., Barrocelli S.S., (2018). *Gestión y Derecho Ambiental, Residuos Sólidos Urbanos.* Ediciones Jurídicas, Buenos Aires.

Residuos. Este cometido conlleva a su vez una serie de cuestiones tales como incentivar la reducción del consumo y la separación de residuos a través de una valoración o premiación, para lograr que el ciudadano tome conciencia y se responsabilice al momento de desechar o consumir cierto producto. Más aún, se debe utilizar la tecnología disponible a nivel mundial con el fin de reformular el sistema de recolección de residuos, y a su vez, garantizar el servicio de recolección diferenciada mediante una inversión en infraestructura en las plantas de clasificación y centros verdes, principalmente.

Sin embargo, comprender y abordar esta temática no solo es responsabilidad gubernamental sino también de cada individuo en particular en virtud de su condición de habitante del ambiente en el que vive y se desarrolla. La cantidad de RSU que generan los ciudadanos de un área en particular, plasma las condiciones y el nivel de producción y consumo de una sociedad. Por lo tanto, resulta fundamental el acceso a la información y la concientización de cada uno de los ciudadanos con la concepción de residuo como potencial recurso, generando un compromiso con la reducción y correcto tratamiento de los residuos.

Por supuesto, no es realista en la actualidad evitar la generación de residuos completamente, por lo que, cuando no es posible evitar, se debe procurar la minimización. Luego, con todo aquello que no puede ser minimizado, se debe plantear el tratamiento (reciclaje, compostaje, reutilización, etc.), y sólo cuando el tratamiento no sea factible, se debe recién pensar en la disposición final.

Un concepto reconocido para pensar en la disminución de la cantidad de RSU es el de economía circular, que es otra cara del planteo del modelo de GIRSU. La economía circular establece como objetivo principal la satisfacción de las necesidades humanas de forma sustentable, por medio de la promoción del

consumo sostenible de los recursos naturales. Para lograrlo, se empieza desde el diseño mismo del producto, teniendo en cuenta su funcionalidad, durabilidad, el impacto de su fabricación, de su empaquetado y transporte, hasta el fin de su vida útil. En esta etapa final, se aplica el modelo conocido como las 3R, que consta en Reducir, Reutilizar y Reciclar. De esta manera, al igual que el modelo GIRSU, busca transformar, conceptualmente y de facto, el proceso de producción, entendiendo la necesidad de racionalizar y reducir el uso de recursos naturales y mantener los insumos dentro del flujo productivo, aprovechando los residuos como nueva materia prima.

Para que todo esto sea posible, la constancia es un elemento clave que debe ser sostenido por toda la comunidad, tanto por el Estado como por cada uno de los habitantes, organizaciones no gubernamentales y diferentes entes con trayectoria en el área. No obstante, el verdadero desafío es promover un Cambio Cultural que se introduzca en la sociedad y se mantenga con el paso de los años. Que el Estado lidere y sea quien incentive estos cambios, haciendo a un lado las ideologías y partidos políticos, para alcanzar así los objetivos planteados.

Ciudad Sustentable

Nos resulta un hecho destacable que las ciudades han cobrado un rol cada vez más importante en el plano internacional. Las mismas buscan proyectarse en el mundo y generar un impacto con la implementación de mayores mecanismos de cooperación e interacción con las demás ciudades.

Estas grandes urbes pueden ser consideradas centros de innovación, que además deben hacer frente a los urgentes desafíos económicos, sociales y ambientales relacionados a su creciente grado de urbanización. Ante el carácter global del

cambio climático, es necesario comprender, como afortunadamente lo están haciendo muchas ciudades, que las soluciones a nivel local sin una perspectiva global no son suficientes. En este contexto, son cada vez más los gobiernos locales que, a través de su accionar individual y la cooperación internacional, buscan implementar políticas públicas eficaces que conviertan a las ciudades en ejemplos de sustentabilidad.

Existen múltiples perspectivas, a partir del análisis de diferentes variables e índices, desde las cuales se puede categorizar una ciudad como sustentable o no. No obstante, nosotros vamos a definir como objetivo de ciudad sustentable a aquella que posee bajos niveles de contaminación, abundantes espacios naturales para disfrute de sus habitantes, bajas emisiones de gases efecto invernadero, una edificación bioclimática y sostenible, y habitantes educados en el respeto ambiental. En definitiva, ciudades que logran crear un ambiente social de sana convivencia en conjunto con la naturaleza.

En los últimos años, el debate en relación a la sustentabilidad de las urbes ha superado la discusión respecto de si se debe o no avanzar en pos de la sustentabilidad, y se ha centrado en cuáles son las mejores medidas para alcanzarla. Esta transformación de las ciudades es urgentemente necesaria para minimizar las consecuencias del cambio climático y el deterioro del ambiente en el mediano y largo plazo, al igual que reducir el impacto de la contaminación en la salud de las personas.

Una forma de comprender en mayor profundidad la delicada situación ambiental a la que nos enfrentamos es mediante el análisis de los datos aportados por organismos internacionales de gran importancia. Según el informe elaborado por ONU Habitat, las ciudades consumen el 78% de la energía mundial y producen más del 60% de las emisiones de gases de efecto invernadero, a pesar de solo ocupar el 2% de la superficie mundial.

Por otro lado, la Organización Mundial de la Salud (OMS) sostuvo que aproximadamente 7 millones de muertes prematuras anuales son producidas por la exposición a partículas nocivas contenidas en el aire contaminado. Los elevados niveles de contaminación en algunas ciudades provocan un incremento de enfermedades cardiovasculares, cáncer e infecciones respiratorias. Asimismo, la OMS calcula que más del 80% de personas que viven en áreas en donde se monitorea la contaminación del aire están expuestos a niveles de calidad del aire que exceden los límites de las directrices de la organización. Si bien estos valores caen a un 50% aproximadamente en los países de mayores ingresos, estas cifras continúan mostrando una realidad preocupante. En este contexto, la contaminación del aire constituye un enorme riesgo de salud al que se debe enfrentar la población mundial.

No debemos olvidar que el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas prevé que para el año 2050 la población mundial alcanzará los 9.700 millones de personas, de las cuales un 68% vivirá en zonas urbanas. En consecuencia, si las perspectivas de crecimiento demográfico y desplazamiento poblacional son acertadas, cerca de 2.500 millones de personas adicionales residirán en las urbes. Frente a este escenario, también debemos destacar que América Latina y el Caribe es la segunda área más urbanizada, luego de Europa, con un 81%.

Los datos mencionados, no hacen más que poner en relieve la necesidad de que los gobiernos adopten medidas con el objetivo de un proceso de urbanización acorde al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas. Para ello, resulta esencial evaluar cuáles serán las políticas implementadas en relación al ámbito económico, social y ambiental, tres pilares fundamentales del desarrollo sostenible. El aumento de la población mundial nos obliga a prestar especial atención a sus consecuencias en relación a la utilización de la energía, el transporte, la construcción de infraestructura, entre otros aspectos. Por esta razón, hoy más que nunca es imperativo que los gobiernos

alrededor del mundo comprendan que el desarrollo de ciudades sustentables no es una alternativa, sino una obligación.

No obstante, también es necesario tener en cuenta que este será un proceso difícil para las grandes ciudades. Como se mencionó anteriormente, América Latina es un área con un alto porcentaje de urbanización, por lo que el plan elaborado implicaría una transformación de la ciudad y su concepción, no sólo una proyección a futuro de cómo debería crecer.

En este sentido, la Ciudad de Buenos Aires se estableció como uno de los actores relevantes en el plano internacional gracias a sus aportes en políticas ambientales. CABA se encuentra cada vez más inserta en estas nuevas redes transnacionales junto a las distintas ciudades más importantes del mundo, en donde se establecen objetivos en común.

Si bien se pueden destacar avances en la materia, ya que el gobierno ha avanzado en algunas transformaciones necesarias, aún le queda un gran camino por recorrer, y al respecto debemos destacar desafíos pendientes y tareas que todavía demandan pronta atención.

Gestión de Residuos. En cuanto a políticas públicas relacionadas a la gestión de residuos, desarrolladas en profundidad en la sección anterior, el gobierno realizó importantes avances en lo que respecta a la separación de residuos. A su vez, se ha construido en el complejo de Villa Soldati una planta para el tratamiento de residuos secos la cual funciona con la tecnología MRF (Material Recycling Facility) que se encarga de detectar y separar automaticamente materiales recuperables. Sin embargo, la cantidad de residuos continúa incrementándose, por lo que es necesario no solo un compromiso mayor por parte de los ciudadanos, sino también una mejora en las políticas de reducción y reciclaje, y una nueva normativa eficiente. Esta problemática también impacta directamente en lo económico, dado que se

estima que el gasto en higiene urbana representa aproximadamente el 7% del presupuesto anual de la CABA, y en lo social, ya que se calcula que unas 10 mil personas viven de los residuos reciclables de la ciudad.

En esta materia, podemos destacar como modelo a seguir a la ciudad de San Francisco. Esta urbe pionera en políticas de RSU comenzó en 1989 con eficientes tareas de reciclaje y que ha logrado disminuir en un 80% la cantidad de desechos.

Transporte y movilidad. En esta área, se han realizado múltiples esfuerzos positivos por reducir la utilización de medios de transporte privados que generan altos porcentajes de contaminación.

En esta línea, en primer lugar, podemos destacar la Red de Metrobus de CABA. Luego de siete años de la inauguración del primer corredor, la red de transporte no solo provee mayor previsibilidad y menor cantidad de tiempo de viaje a los pasajeros, sino que también reduce casi 50 mil toneladas de CO2 al año[13]. Hoy en día la red tiene 62,5 km de extensión y cuenta con 91 líneas de colectivos, brindando un servicio para quienes viven y/o trabajan dentro de la Ciudad de Buenos Aires diariamente. Si bien esta política representa una mejora en relación a la situación previa, una importante deuda pendiente de la Ciudad es la transición a un transporte público eléctrico, o al menos a gas.

Por otro lado, otra política que se viene implementando hace años y en los últimos periodos tuvo resultados destacables es el Sistema de Transporte Público en Bicicleta, incluyendo la Red de Ciclovías. Este programa, que será analizado con mayor profundidad en el capítulo siguiente, posee 250 km de extensión y cuenta con 400 estaciones de alquiler gratuito de bicicletas, permitiendo que más de un 5% de los porteños realice sus viajes de corto plazo a través

[13]Fuente: Página web del Ministerio de Espacio Público e Higiene Urbana del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Recuperado por última vez el 10 de agosto de 2020.

de este medio sustentable. Su impacto ha sido positivo, y en el contexto actual resulta importante impulsar su mantenimiento y extensión.

En tercer lugar, podemos destacar como positiva la resolución publicada en septiembre de 2019 por el GCBA que establece la exención del pago de Patentes a todos los vehículos impulsados con motores híbridos o eléctricos, cuyos modelos hayan sido previamente homologados por la Agencia de Protección Ambiental.

Por último, debemos mencionar una significativa deuda pendiente relacionada con la red de subtes. En 1913 la Ciudad inauguró la Línea A del Subte, convirtiéndose en la primera ciudad de América Latina en contar con una línea de metro. No obstante, el ritmo de expansión del medio de transporte se detuvo fuertemente luego de 1950. Esto constituye un problema ya que el subte no sólo mejora y facilita la movilidad dentro de la ciudad, sino que reduce considerablemente el impacto ambiental. De esta forma, la planificación e inversión en la ampliación de la Red de Subte debería ser una prioridad para la transición hacia una ciudad sustentable.

Si tomamos como ejemplo Santiago de Chile, se puede observar que su sistema constituye uno de los más modernos en América Latina y el más extenso en la región. Esto nos demuestra que es posible tomar mayor conciencia en relación al impacto de los medios de transporte, y traducirlo en políticas públicas concretas y eficaces, en ciudades similares a la nuestra.

Energía. Una política realmente destacable es la incorporación de iluminación 100% LED de la Ciudad de Buenos Aires, convirtiéndola en el 2019 en la primera metrópolis de América Latina en conseguirlo. Este plan de recambio en el sistema de iluminación en CABA comenzó en el año 2013 y trajo consigo un ahorro energético de más del 50%, una disminución del 30% de los gastos

de mantenimiento y una reducción de más del 30% las emisiones de CO2 anuales. Este sistema de alumbrado público eficiente y sostenible es uno de los mayores logros de la ciudad.

Sin embargo, una deuda pendiente en esta materia es incorporar un impulso activo al Régimen de Fomento a la Generación Distribuida de Energía Renovable integrada a la Red Eléctrica y su normativa complementaria. La Ciudad Autónoma adhirió a la ley nacional N° 27.424 en marzo de 2019. La misma dispone la exención de Ingresos Brutos a la inyección de excedentes de energía eléctrica generada por el usuario, a través de por ejemplo paneles solares, a la red. Además, estipula la exención de Impuesto de Sellos a los instrumentos de generación eléctrica de origen renovable, y una reducción de un veinte por ciento en los Derechos de Delineación y Construcción para los usuarios-generadores.

Plano internacional. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires forma parte del Grupo de Liderazgo Climático, conocido como el C40, fundado en el 2005 por 18 ciudades reunidas en Londres. Actualmente está constituido por 94 de las ciudades más importantes del mundo, a las cuales conecta, con el objetivo de unificar esfuerzos para reducir las emisiones de carbono en la atmósfera, adaptarse al cambio climático y generar un futuro más sustentable. Estas ciudades consideran al cambio climático como el gran desafío del mundo moderno, e intentan fomentar su desarrollo siendo consecuentes con el medio ambiente y el bienestar de la sociedad. Estas 94 ciudades concentran a más de 700 millones de ciudadanos y una cuarta parte de la economía mundial. Frente a este escenario, los líderes de las ciudades C40 se comprometieron a cumplir con los objetivos más ambiciosos del Acuerdo de París a nivel local, así como a reducir la contaminación atmosférica, disminuyendo las emisiones.

La Ciudad de Buenos Aires se adhirió en el 2009 al Grupo de Liderazgo Climático. Desde entonces, estuvo nominada en

distintas ocasiones por su esfuerzo. Por esta razón, el Jefe de Gobierno, Horacio Rodríguez Larreta, fue elegido vicepresidente del C40, representando así a la región de América Latina en el Comité Directivo del grupo, donde presentará su Plan Carbono Neutral 2050 en la COP26.

Espacios verdes. Una de las mayores deudas pendientes que exige acciones urgentes es la problemática de los espacios verdes en CABA. En la Ciudad, cada habitante dispone de 6 metros cuadrados de espacio verde, mientras que la recomendación de la OMS es de entre 15 y 20 por habitante. Si bien en 1995 CABA tan solo contaba con 2,5 metros cuadrados por habitantes, los 6 metros cuadrados actuales, con una distribución sumamente desigual entre las comunas, continúan siendo insuficientes. Esta situación es consecuencia, mayormente, de la falta de principios de planificación al momento de la construcción de la Ciudad.

Una de las mayores complicaciones asociadas a esta problemática son sus repercusiones en la salud de las personas, tanto psicológica como física. La OMS en su informe "Ambientes saludables y prevención de enfermedades: Hacia una estimación de la carga de morbilidad atribuible al medio ambiente" sostiene que una mejora de los espacios urbanos "reduciría las enfermedades provocadas por la contaminación atmosférica y fomentarían la práctica de actividades físicas", por lo que constituyen un recurso de vital importancia para la salud de las personas que residen en las grandes ciudades.

Recursos hídricos. Por otro lado, tampoco podemos hablar de una ciudad sustentable si se perpetúa el uso indebido del agua. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires reporta uno de los consumos de agua por habitante más alto del mundo. Aproximadamente, cada persona utiliza un promedio de 600 litros de agua diario, lo

cual es 12 veces mayor a lo recomendados por la ONU[14]. La organización estipula que son necesarios entre 50 y 100 litros de agua diarios por persona para cubrir las necesidades básicas, objetivo incumplido por una gran cantidad de países a nivel mundial. De esta manera, el desafío de la utilización del agua potable en CABA no logra ser superado a pesar de las políticas implementadas hasta el momento.

Para darnos una idea de la gravedad de esta problemática podemos observar qué sucede en otros países como Mozambique, en donde el consumo cae a menos de 10 litros diarios por habitantes. Sin embargo, en CABA, se estima que los consorcios utilizan más de 24 millones de litros de agua en el día solo para realizar las tareas de limpieza de las veredas. Un encargado puede llegar a consumir más de 450 litros de agua para llevar a cabo esta tarea. En consecuencia, si bien el caso de Mozambique representa un extremo relacionado al desafío de la inaccesibilidad del agua, la Ciudad de Buenos Aires, se encuentra en el otro, ante su falta de concientización sobre el uso responsable del agua.

Otro aspecto negativo a tener en cuenta en relación a CABA está vinculado al Río de la Plata. Una ciudad sustentable no puede pensarse de espaldas al río, ignorando los potenciales beneficios que podríamos obtener del mismo como eje de transformación socioeconómico. No obstante, cada vez vemos más deteriorado el río, con niveles de contaminación sumamente altos. Por esta razón, es necesario reconstruir el vínculo de la sociedad y el río, comprender verdaderamente las implicancias de continuar con el deterioro del mismo.

En este sentido, la ciudad de Bilbao es un claro ejemplo de la recuperación y aprovechamiento del recurso hídrico. Como consecuencia de décadas de contaminación, el Río Nervión

[14]Fuente: Página web de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Recuperado por última vez el 10 de agosto de 2020.

poseía niveles de oxígeno un 20% por debajo de lo recomendado. Sin embargo, luego de grandes inversiones en el plan de saneamiento iniciado en 1978, actualmente se logró restituir un gran porcentaje de la flora y fauna del río. Esto permitió generar una dinámica diferente en la ciudad, al igual que alcanzar una armonía del ambiente con la sociedad, lo cual hace falta en Buenos Aires.

No obstante, a pesar de que identificamos algunas de las tantas deudas pendientes del gobierno en la Ciudad, una de las mayores preocupaciones en este contexto es el relegamiento de la cuestión ambiental frente a las urgencias coyunturales vinculadas a la crisis socioeconómica que atraviesa el país. Lamentablemente, bajo este escenario resulta difícil creer que el gobierno destinará los recursos suficientes para alcanzar los cambios que son necesarios.

El avance hacia el paradigma de la sustentabilidad constituye hoy en día una obligación para los gobiernos nacionales, y cada vez más, locales. Realizar el cambio que nos demanda el ambiente requiere de acciones contundentes y acertadas por parte del Estado, en paralelo a una verdadera toma de conciencia por parte de la sociedad en su conjunto. El contexto actual a nivel mundial nos ofrece una ventana de oportunidad para generar una mayor concientización, cambiar nuestros estilos de vida y hábitos de consumo. Debemos asumir que las consecuencias que trae consigo el problema del cambio climático y el deterioro ambiental no son a futuro, sino que las comenzamos a ver cada vez más en el día a día. La aspiración a una ciudad sustentable no debe quedar a mitad de camino, reducida a una propaganda del gobierno de turno o una moda en las redes sociales, sino convertirse en un verdadero cambio de paradigma de responsabilidad intergeneracional.

Pandemia-cuarentena y ambiente

La mayor parte del 2020 a nivel mundial se caracterizó por la incertidumbre ocasionada por el COVID-19, pandemia que afecta al mundo entero y exige acciones eficaces e inmediatas. Sin embargo, el problema no es únicamente que no se sabe cuál es la mejor forma de tratar el virus, cuáles son las medidas más eficientes para evitar la propagación protegiendo las economías o cuándo estará disponible una vacuna. Sino que además existe una profunda incertidumbre sobre las transformaciones que dejará el coronavirus a su paso en todos los aspectos de la vida.

Frente a este escenario, podíamos apreciar consecuencias mayormente positivas en el ambiente a raíz del aislamiento social obligatorio en una gran cantidad de países, siendo Argentina uno de ellos. No obstante, es necesario considerar que estos efectos positivos, como la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero por la paralización de la industria y la disminución del uso del transporte, no representan una solución verdadera a la problemática del cambio climático. Una vez atravesada la pandemia, se proyecta un escenario socioeconómico complicado a nivel mundial, con economías destruidas, una recesión mundial sin precedentes y el incremento del número de personas bajo el índice de pobreza. En este contexto, es necesario ser conscientes sobre la posibilidad de que los países, en su afán de reactivar las economías, permitan que se vuelvan a producir niveles de contaminación iguales o mayores a los que existían antes de la pandemia. Una situación similar ocurrió posteriormente a la crisis financiera de 2008, cuando las medidas adoptadas por los gobiernos derivaron en un incremento de entre el 5%y 10% de la emisión de gases de efecto invernadero.

De esta manera, debemos ser más críticos cuando nos hablan de los efectos positivos que trajo consigo la pandemia ocasionada por el COVID-19. Si bien a corto plazo vemos consecuencias positivas para el ambiente, las mismas sólo serán temporales si no se realizan

cambios a gran escala. Esto no quiere decir que tenemos que ser pesimistas en lo que respecta a lo que sucederá en el futuro con el ambiente. En el mejor de los casos, algunos cambios y transformaciones positivas vinieron para quedarse en las sociedades. Lo que sí, es necesario tener en cuenta que existe la posibilidad de que esto no sea así y la cuestión ambiental no solo quede en un lugar marginal, sino que empeore al aumentar la contaminación por la reactivación de las economías. La cuarentena no va a ser eterna y lo que sucedió y continúe sucediendo con el ambiente en este período no es una solución real a la inevitable problemática que enfrenta el mundo.

De esta forma, la pandemia nos obliga a redefinir el concepto de normalidad. La crisis habilita una ventana de oportunidad para que los gobiernos y las sociedades reevalúen sus prioridades y sus hábitos. La cuestión ambiental debe ocupar un lugar central en la agenda pública y no quedar como un tema marginado. Es necesario redefinir el concepto de normalidad porque la pandemia marcó un punto de inflexión y es difícil creer que va a ser posible volver a un escenario exactamente igual al anterior. Se debe trabajar para que la reactivación de la economía no implique una profundización de la crisis ambiental por la que atravesamos.

En este sentido, las urbes que conforman el C40, siendo la Ciudad de Buenos Aires una de ellas, se comprometieron a impulsar un plan de recuperación económica que implique políticas sostenibles y no aquellas que signifiquen un detrimento de los avances en materia ambiental de los últimos años.

Seguramente no será un proceso fácil y requerirá del trabajo en conjunto de los distintos gobiernos y sociedades. En consecuencia, esta necesidad de cambio también implicará la reformulación de las relaciones entre los países, los hábitos de consumo de las sociedades y el modelo productivo de explotación indiscriminada. Sin una solución global, no se puede esperar una sostenibilidad

medioambiental, la cual debe dejar de ser entendida como un impedimento para el crecimiento económico. Llegó el momento de reconciliarnos con el ambiente y de dar una respuesta integral al gran desafío que representa el cambio climático.

Escanee para leer un informe del Instituto IDEAS sobre los impactos de la pandemia y la cuarentena en la Ciudad de Buenos Aires, y un informe sobre los aprendizajes que deja la pandemia de COVID-19 en materia ambiental.

CAPÍTULO 4

TRANSPORTE

Cuando pensamos en una mejor ciudad, en la ciudad que queremos para todos los porteños, resulta imprescindible estudiar el desarrollo del tránsito y transporte dentro de la misma. Esta cuestión muchas veces pasa desapercibida o es relegada de la agenda pública frente a otros asuntos que tienen un impacto similar en el día a día. Sin embargo, la realidad demuestra que la circulación de personas y bienes dentro de las grandes ciudades se encuentra interrelacionada con el resto de las actividades que realizamos.

El tránsito y el transporte en la ciudad tienen un enorme impacto en nuestra calidad de vida, porque es uno de los grandes factores que pueden facilitarnos o complicarnos la labor diaria. Incluso, pudiendo acarrearnos serios problemas de salud, tanto psicológicos por el estrés que genera la movilidad y sus consecuencias, como físicos, derivados de la contaminación física y/o ambiental que producen la mayoría de los medios de transporte disponibles.

A partir de esta premisa, iremos desarrollando a lo largo del capítulo, un estudio sobre el funcionamiento de las políticas públicas de tránsito y transporte en la Ciudad de Buenos Aires.

De esta manera, podremos hacer nuestro aporte para pensar en una ciudad más amigable con sus habitantes y su entorno, proponiendo alternativas a fin de impulsar políticas públicas que puedan mejorar la movilidad urbana.

En efecto, en la primera sección comenzaremos analizando un sistema de transporte sustentable que últimamente ha tenido un gran desarrollo en la ciudad: el Sistema de Transporte Público en Bicicleta.

A continuación, analizaremos tres de los principales peligros que se presentan en materia de siniestros viales y sus políticas de prevención asociadas.

Finalmente, investigaremos el funcionamiento de los sistemas de transporte público y privado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los desafíos que representan.

Movilidad Urbana Sustentable y Accesible: Sistema de Transporte Público de Bicicleta en CABA (Ecobici)

En la actualidad, las grandes ciudades del mundo enfrentan múltiples problemas relacionados con el persistente aumento de la demanda de transporte y movilidad. Podemos encontrar la causa de las mismas en el incremento de la población urbana, la creciente disponibilidad de automóviles de movilidad individual, y la escasa aplicación de políticas estructuradas de transporte urbano.

Mientras tanto, sus consecuencias son variadas e interrelacionadas: congestiones vehiculares, accidentes, demoras, pérdidas de eficiencia económica, comportamientos agresivos, incremento de las desigualdades sociales y otros efectos negativos para la sociedad en el mediano y largo plazo.

Focalizándonos la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se calcula que un aproximado de tres millones de personas ingresa diariamente, duplicando su población. Esto resulta en un total de entre 6 y 7 millones de personas movilizándose dentro de la ciudad los días hábiles. Las mismas ingresan tanto a través del sistema de transporte público, como en automóviles particulares, por lo que se estima un ingreso de aproximadamente un millón y medio de estos cada día, que se suman al creciente parque vehicular de la ciudad.

Este exceso de vehículos y las congestiones derivadas, provocan desplazamientos lentos en los traslados tanto interjurisdiccionales como de cortas distancias, especialmente en el área central de la ciudad. Esta situación afecta la calidad de vida de residentes y visitantes, deteriora el espacio público y provoca una alta concentración de contaminación atmosférica y sonora.

La movilidad es definida como la capacidad de los individuos de trasladarse de un lugar a otro en busca de satisfacer sus necesidades.

Entonces, cuando pensamos la movilidad a través del paradigma de la sustentabilidad, podemos definirla como un sistema que da respuesta a las necesidades actuales de movilidad de las ciudades sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Por lo tanto, podríamos considerar un sistema de movilidad urbana como sustentable cuando toma en consideración las variables sociales, económicas y ambientales, garantizando accesibilidad y minimizando consecuencias adversas.

La reducción de la dependencia del automóvil resulta clave en la búsqueda de soluciones que fomenten la movilidad sustentable, pero para ello es necesario impulsar políticas que garanticen el acceso a otros medios de movilidad, como pueden ser subtes, autobuses, trenes, bicicletas, etc.

Frente a las otras modalidades, los sistemas de transporte público urbano en bicicleta se destacan porque:

- Necesitan de menor infraestructura, lo que permite una mayor adaptabilidad a ubicaciones menos accesibles o rentables.
- Generan niveles abismalmente más bajos de contaminación e impacto acústico.
- Representan también un beneficio para la salud del usuario, al ser una alternativa tanto de movilidad como de ejercicio.

Además, al instalar estos sistemas en las ciudades se piensa por un lado en los nuevos usuarios de la modalidad pública, y por el otro en el posible efecto "contagio" que produce. Este sistema incentiva el uso de las bicicletas privadas, tanto al garantizar mejores y más seguras condiciones de circulación como al concientizar sobre los beneficios de su uso y volverlo una actividad "de moda".

Dicho compromiso con la movilidad sustentable se refuerza en 2015, cuando el Gobierno de la Ciudad se suscribe a los objetivos y metas específicas de la Agenda de Desarrollo Sostenible impulsados por la Organización de las Naciones Unidas.

Dentro de los mismos se encuentra comprendida la movilidad en el objetivo 11 "Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles", y la meta 11.2: Para 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles,

accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación vulnerable, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad.

Teniendo en cuenta que la Ciudad de Buenos Aires cuenta con la facilidad de una geografía mayormente plana y que se calcula que el 60% de los traslados son en distancias inferiores a los 5 km, la bicicleta se nos presenta como una alternativa óptima de transporte ecológico, saludable, rápido y económico.

Sin embargo, y si bien vamos a continuar desarrollando las bondades de este sistema, no debemos perder de vista que la bicicleta representa solo una parte de la solución al problema de la movilidad en las grandes ciudades y en la CABA. Esto se debe a que solo tiene la potencialidad de resolver los viajes de trayectos cortos para usuarios generalmente dentro de un rango etario determinado, y con ciertas condiciones físicas, de manera que excluye a gran parte de la población, y a quienes se transportan interjurisdiccionalmente de Provincia a Ciudad.

Sistema de Transporte Público en Bicicleta en CABA: El 6 de diciembre de 2007 fue sancionada en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la Ley 2586, que crea el Sistema de Transporte Público de Bicicleta. Su objetivo es promover el uso de la bicicleta como transporte saludable y respetuoso con el medio ambiente, y como método alternativo y complementario de transporte para reducir los niveles de congestión de tránsito.

El mismo se define como un sistema de transporte urbano compuesto por varias estaciones de distribución y estacionamiento de unidades de bicicletas ubicadas en lugares estratégicos de la Ciudad, dispuestas para su alquiler, con el fin de ser utilizadas para transportarse dentro del ámbito de la Ciudad.

De esta forma, en el año 2010 la ciudad comenzó a implementar el programa "Mejor en Bici", inaugurando 3 estaciones manuales con alrededor de 100 bicicletas de alquiler público gratuito. Las mismas eran entregadas por empleados a usuarios registrados en el horario de lunes a sábados entre las 8 y las 20 hs. Como parte del programa se proyectaba

crear una infraestructura de 100 kilómetros de bicisendas. El sistema se estableció desde el primer momento como gratuito para los usuarios y sin sponsors privados, por lo que todo su presupuesto de inversión y mantenimiento provenía directa y exclusivamente del Gobierno de la Ciudad.

En los primeros meses de su implementación, "Mejor en Bici" creció rápidamente. Según el informe "La humanización del espacio público" del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el programa en 2011 contaba con una red de más de 60 km de ciclovías y 20 estaciones con 500 bicicletas, y había sumado 20.000 usuarios y más de 85.000 viajes realizados.

En el mismo 2011, el entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad, Mauricio Macri, se comprometía a que el Sistema alcanzará las 100 estaciones a fines de 2013, y a expandir las bicisendas para conectar toda la ciudad. Mientras, en el Plan de Acción 2012-2015 se establecía como objetivo alcanzar 5000 bicicletas distribuidas en aproximadamente 200 estaciones, al finalizar ese periodo.

A pesar de esto, en el año 2013 el sistema contaba con 28 estaciones y 700 bicicletas disponibles para los 73000 usuarios registrados. En ese mismo año fue motivo de polémica el intento del GCBA de licitar el Sistema de Transporte Público en Bicicleta, frenado por una medida judicial y múltiples críticas en contra de la privatización del servicio que terminaron por suspender la idea. Este suceso impulsó un cambio de posición en el GCBA cuando el entonces Jefe de Gobierno anunció que el sistema seguiría siendo manejado por el gobierno debido a su carácter de "símbolo de la ciudad verde". Asimismo, se anunció el cambio de nombre a EcoBici, la intención de avanzar a su automatización con el fin de aumentar la disponibilidad, y la promesa de contar con 200 estaciones y 3000 bicicletas.

En 2014 y 2015, el sistema encontró una meseta de crecimiento, salvo por el comienzo de la automatización del servicio en 2015, incorporando la ventaja de poder utilizarlo los 365 días del año y las 24 hs del día con una aplicación de teléfono móvil o una tarjeta de pedido gratuito (VOS). Ese año la Ciudad de Buenos Aires entró en la posición 14 del ranking del Copenhagenize, el Índice que puntúa a las ciudades más amistosas hacia el transporte en bicicleta. Sin embargo, esta automatización también trajo aparejadas importantes desventajas cuando a fin de ese año el gobierno

tuvo que retirar las bicicletas de circulación debido a una falla en el ancla que las sujetaba y el subsecuente hurto sistemático de las mismas.

A mediados de 2016 se comienza a restablecer el sistema contando con 88 estaciones instaladas y 1000 bicicletas, según la información oficial, números muy lejanos a los previstos 6 años luego de la inauguración del programa. Además, la ciudad todavía no podía ser atravesada por completo por bicisendas.

En el mismo año, con la sanción de la ley 5651, se incorporó lo establecido por la ley 2586 (derogando la misma) al texto del Código de Tránsito y Transporte de la CABA su Título Decimocuarto "Del Sistema de Transporte Público en Bicicleta ". Luego de este impulso, el sistema volvió a crecer exponencialmente, contando con más de 190 estaciones a fines de 2017. A pesar de este crecimiento, la Ciudad de Buenos Aires no volvió a entrar en el top 20 del Índice Copenhagenize ni en 2017, ni en 2019.

A principio del año 2018 en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se aprobó la ley 5954, la cual Autoriza al Poder Ejecutivo a concesionar la prestación integral, modernización, operación, mantenimiento y explotación del Sistema de Transporte Público en Bicicleta de la Ciudad, mediante el llamado a Licitación Pública, por un plazo máximo de diez años, con la posibilidad de prórroga por hasta un máximo de siete años.

Esta ley introdujo múltiples cambios al texto del Código de Tránsito y Transporte, incorporando la posibilidad de poseer publicidad y/o sponsoreo en los componentes del Sistema de Transporte Público en Bicicleta, y agregando este ingreso como fuente de financiación del programa. Además, establece que el uso del mismo será gratuito para sus usuarios durante el plazo de la concesión, y dispone los pliegos que rigen la Licitación del Servicio, incluyendo la obligación de incorporar nuevas tecnologías al sistema, de contratar al personal técnico que se encontraba prestando servicios exclusivamente para el sistema. Según esta ley, un mínimo de diez por ciento (10%) de las estaciones existentes deben encontrarse dentro de la zona Sur de la ciudad.

En septiembre del mismo año, Tembici resultó adjudicataria de la concesión para la operación integral del Sistema conforme al proceso licitatorio iniciado por la Secretaría de Transporte (N° 123/SIGAF/2018). El

plazo de la Concesión se comenzó a computar a partir del 25 de febrero de 2019, fecha en la cual el Sistema comenzó a operar formalmente. Dicha firma proviene de Brasil y ya se encontraba brindando servicios similares en varias ciudades del país vecino, así como también en Santiago de Chile.

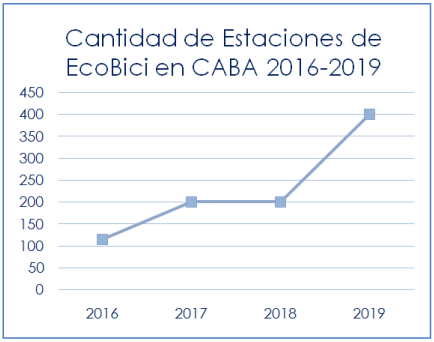
Según las cifras oficiales del Gobierno de la Ciudad, el sistema EcoBici contaba con 200 estaciones al momento de iniciada la concesión, cifra que fue exitosamente duplicada durante la gestión de la empresa, finalizando el año 2019 con 400 estaciones y 4000 bicicletas. Además, las bicicletas fueron renovadas en un 100%, reemplazadas con modelos que presentan un diseño optimizado para evitar el vandalismo, un cuadro de aluminio más resistente, luces LED y ruedas anti-pinchaduras.

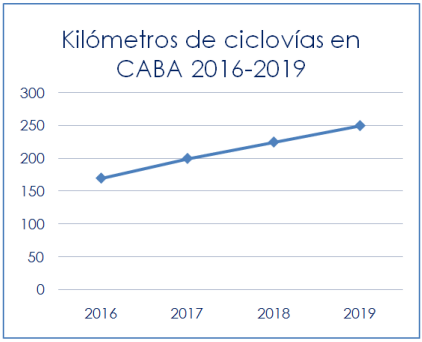
En lo que respecta al avance tecnológico, podemos destacar el mejoramiento de las estaciones, que son de bajo consumo energético, ofrecen internet en toda la red, pueden monitorearse en tiempo real y disponen de información acerca del uso del sistema.

La cobertura geográfica de las estaciones también aumentó, encontrándose disponible el Sistema en 39 de los 48 barrios porteños, con una mayor concentración en los barrios del centro y el norte de la Ciudad. Los barrios con escasa o nula cantidad de estaciones son: Barracas, Nueva Pompeya, Villa Soldati, Villa Lugano, Parque Avellaneda, Mataderos, Liniers, Villa Luro, Versalles, Vélez Sarfield, Versalles, Monte Castro, Villa Real, Villa Devoto, Villa Pueyrredón.

En relación a la cobertura geográfica, también resulta importante destacar que la red de ciclovías está cerca de los 250 kilómetros, y el actual Jefe de Gobierno porteño confirmó sus intenciones de continuar ampliando la misma como uno de los objetivos para la nueva gestión.

EcoBici tiene más de 600.000 usuarios registrados, de los cuales se calcula que 280.000 utilizan el servicio frecuentemente, y acumula 6.000.000 de viajes realizados.





Fuente: IDEAS en base a datos oficiales del GCBA.

Tanto el Programa de Sistema Público en Bicicleta como el Programa de mejora de la infraestructura para la movilidad sustentable dependían hasta 2019 de la Unidad de Proyectos Especiales de Movilidad sustentable, que a su vez se encontraba en la órbita del Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte (Programas 51 y 52). A partir de 2020 fueron traspasados a la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros, bajo la Dirección General de Infraestructura de Transporte (Programas 143 y 144).

Analizando el presupuesto del programa 51 (luego 143) "Sistema de Transporte Público en Bicicleta", encontramos que:

- En 2017 el devengado fue de 28,4 millones.
- Mientras que, en 2018, esa cifra aumentó nominalmente a 38,7 millones. Se observa que el mismo no acompañó a la inflación, lo que representa una baja en su participación (ver Gráfico 3).
- El programa al 2019 ejecutó 48,3 millones de pesos, disminuyendo su participación considerablemente frente a la inflación de ese año.
- En 2020 se proyecta estimativamente 220,7 millones de pesos devengados para el cierre del año, lo que representaría un incremento de más de 450% respecto al año anterior.

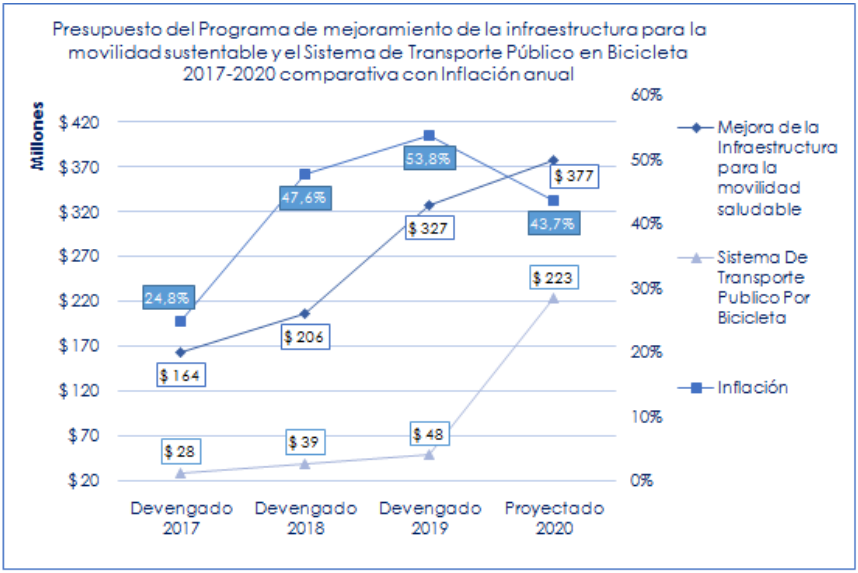
En lo que respecta al mejoramiento de la infraestructura para la movilidad sustentable (Programa 52, luego 144), dentro del que se encuentra la expansión de la red de ciclovías, la evolución presupuestaria fue la siguiente:

- Devengado 2017: 163 millones de pesos.
- Devengado 2018: 205 millones de pesos.
- Devengado 2019: 327 millones de pesos.

- Proyectado 2020: 377 millones de pesos.

Podemos ver como los números mencionados evidencian una gran fluctuación en los últimos 4 años, que sin embargo finaliza con un presupuesto para el año corriente menor, tanto real como nominalmente, al del año anterior, pero más consistente que el presentado los años anteriores.

Todos los números correspondientes al periodo 2020 son proyecciones estimadas. Es importante que sean tomados de dicha manera ya que nos encontramos en un contexto de Emergencia Económica, la cual dispone que todas las partidas presupuestarias del Poder Ejecutivo pueden modificarse de ser necesario, con excepción de aquellas que correspondan a actividades esenciales o remuneraciones. Es decir que las partidas presupuestarias aquí analizadas se encuentran sujetas a modificaciones según las necesidades de la Administración Pública de la Ciudad.



Fuente: IDEAS en base a presupuestos anuales del GCBA e inflación anual del INDEC.

Sistemas Públicos de Bicicletas en el Mundo: El Índice Copenhagenize puntúa a las ciudades por sus esfuerzos para restablecer la bicicleta como

una forma de transporte factible, aceptada y práctica. Implementar infraestructura para bicicletas, mejores políticas, sistemas de bicicletas compartidas, restringir el uso del automóvil, entre otras, son acciones catalogadas y codificadas para impulsar una visión amigable hacia la bicicleta en todo el mundo.

Copenhagenize publica cada 2 años un ranking con las 20 ciudades más amigables con la bicicleta. Los primeros puestos del ranking de bicing 2019, los ocupan Copenhague, Ámsterdam, Utrecht (Países Bajos), Amberes (Bélgica) y Estrasburgo. Entre los trece criterios que utilizan para puntuar a las provincias o regiones, se destacan la cultura del país para permitir el uso de las bicicletas como un transporte más, las facilidades que se otorgaron para su uso, como las rampas o bicisendas, la aceptación social, tanto de quienes la utilizan como de los que no, y cómo se redujo el tráfico en esas zonas.

A modo de **conclusión**, resulta importante reiterar que el Sistema Público de Bicicletas representa solo una de las patas con las que debe contar un plan integral que solucione los problemas de tránsito y transporte de las grandes ciudades y de la Ciudad de Buenos Aires. Otras posibles soluciones que consideramos que deben ser tenidas en cuenta son la ampliación de los incentivos para el teletrabajo, la implementación de edificios multifunción, la reglamentación y facilitación del "carpooling" o "car-sharing", el refuerzo del transporte público con sistemas como el Metrobús, etc.

En lo que respecta al Sistema Público de Bicicletas, podemos afirmar que fue exitoso en cuanto aumentó la proporción de viajes realizados en bicicleta en la ciudad enormemente desde su implementación. En 2010 representaban menos del 1%, mientras que a fines de 2019 representaba casi el 5% del total de los viajes, número equivalente a la proporción de viajes en taxi.

Sin embargo, consideramos que no es suficiente frente a la gran necesidad existente. Debemos apoyar e impulsar la iniciativa para que continúe creciendo, tanto en cantidad de estaciones y bicicletas, como en kilómetros de ciclovías, ya que es importante acompañar el aumento de su demanda con un aumento de la oferta para que los usuarios puedan incorporar el sistema a su rutina sin la problemática de la fluctuación en su disponibilidad.

Finalmente, consideramos necesario proponer una mayor regulación a nivel tránsito y cumplimiento de normas para la totalidad del universo de las bicicletas de la Ciudad de Buenos Aires, que facilite tanto el uso como el control del sistema y de las bicicletas privadas, sumando al efecto contagio que mencionamos anteriormente.

Siniestros Viales y Prevención

Entre los principales problemas relacionados con el tránsito en las ciudades que mencionamos al comienzo del capítulo, destacamos por su relevancia e impacto el de los siniestros viales o accidentes de tránsito.

Según datos brindados por el Observatorio Vial de la Nación, en los últimos años han fallecido alrededor de 7.500 personas anualmente a causa de siniestros viales, es decir un promedio de 21 personas por día, todos los días. Estos datos transforman a los accidentes de tránsito en la primera causa de muerte en los jóvenes entre 2 y 35 años, y la tercera entre los mayores de 35.

Además, se estima que, cada año, resultan heridas de gravedad alrededor de 120.000 personas, de las cuales aproximadamente 15.000 quedan afectadas con discapacidades permanentes, generando cambios físicos, psicológicos y económicos en la vida del individuo y su entorno.

Este fenómeno es naturalmente multicausal, involucrando numerosos factores de riesgo, como la velocidad, el desinterés por las normas de tránsito, el uso del celular u otros dispositivos al conducir, el consumo de alcohol u otras sustancias, la falta de utilización de cinturones de seguridad, cascos, sistemas de retención infantil y otros elementos de seguridad, etc.

Si bien no pareciera posible en un futuro cercano pensar en una ciudad sin siniestros viales, resulta de vital importancia analizar la situación asociada a cada factor de riesgo y pensar en el perfeccionamiento e impulso de las políticas de prevención que son o necesitan ser llevadas a cabo para disminuir tanto la cantidad, como la gravedad de los accidentes de tránsito.

Por ello, a continuación, analizaremos tres de los factores de riesgo asociados a los siniestros de tránsito: las velocidades máximas, la no utilización de sistemas de retención infantil y el consumo de alcohol o sustancias al conducir.

Velocidades Máximas

El exceso de velocidad es considerado uno de los principales factores de riesgo relacionados a los accidentes de tránsito en el mundo. Se ha demostrado que la reducción de los límites de velocidad, combinada con medidas adecuadas de aplicación y educación pública, disminuye el riesgo de accidentes, además de la gravedad de los traumatismos y el número de víctimas mortales.

La Organización Mundial de la Salud, en su informe de 2014 sobre fortalecimiento de la legislación sobre seguridad vial, recomienda basar los límites de velocidad en un conjunto de factores similares:

- El tipo de vía (vías urbanas, autopistas, carreteras de doble sentido).
- El tipo de vehículo (ligero, pesado).
- El tipo de usuario (por ejemplo, un conductor principiante).
- Las condiciones ambientales (como la lluvia, la nieve o la niebla).
- Las condiciones propias de cada lugar.

Según el Informe sobre la situación mundial de 2013 de la OMS, sólo la mitad de los países que respondieron al cuestionario tienen un límite de velocidad igual o inferior a los 50 km/h en vías urbanas, que es la velocidad máxima recomendada por las investigaciones sobre gestión eficaz de la velocidad. Asimismo, dicho informe afirma que incluso en los países con los límites más bajos las medidas de aplicación son a menudo insuficientes o inadecuadas.

En línea con el análisis de legislación internacional, resulta interesante comparar la variedad de velocidades máximas permitidas en autopistas u otro tipo de vías de circulación rápida en el mundo: En un extremo se encuentran países como Alemania, que no cuenta con un límite de velocidad establecido, e Italia, cuyo límite máximo en algunas vías es de 150 km/h. En el otro extremo se cuenta con el ejemplo de Noruega, cuya

velocidad máxima es de 90 km/h, mientras que en el medio se ubican países como Francia (130 km/h), Japón (125 km/h), Estados Unidos, Bélgica, Finlandia, Marruecos, España (todos con una máxima de 120 km/h) y Gran Bretaña (112 km/h).

Focalizándonos en el contexto latinoamericano, podemos observar a modo de ejemplo los casos de Chile, Brasil y México con una velocidad máxima establecida de 120 km/h, y Uruguay y Paraguay con una velocidad máxima de 110 km/h. Mientras tanto, en Argentina, la velocidad máxima nacional para circular por autopista es de 130 km/h.

En nuestro territorio nacional, las velocidades máximas se encuentran establecidas a través del artículo 51 de la Ley Nacional N° 24.449:

a) En zona urbana:

1. En calles: 40 km/h;
2. En avenidas: 60 km/h;
3. En vías con semaforización coordinada y sólo para motocicletas y automóviles: La velocidad de coordinación de los semáforos;

b) En zona rural:

1. Para motocicletas automóviles y camionetas: 110 km/h;
2. Para microbús ómnibus y casas rodantes motorizadas: 90 km/h;
3. Para camiones y automotores con casa rodante acoplada: 80 km/h;
4. Para transportes de sustancias peligrosas: 80 km/h;

c) En semiautopistas: Los mismos límites que en zona rural para los distintos tipos de vehículos salvo el de 120 km/h para motocicletas y automóviles. Según el art. 5 de la misma ley, se considera semiautopista a "un camino similar a la autopista, pero con cruces a nivel con otras calles o ferrocarril";

d) En autopistas: Los mismos del inc. b) salvo para motocicletas y automóviles que podrán llegar hasta 130 km/h y los del punto 2 que tendrán el máximo de 100 km/h. El artículo 5 de la ley define a la autopista como "una vía multicarril sin cruces a nivel con otra calle o ferrocarril, con calzadas separadas físicamente y con limitación de ingreso directo desde los predios frentistas lindantes";

e) Límites máximos especiales:

1. En las encrucijadas urbanas sin semáforo: la velocidad precautoria nunca superior a 30 Km/h;
2. En los pasos a nivel sin barrera ni semáforos: La velocidad precautoria no superior a 20 km/h y después de asegurarse el conductor que no viene un tren;
3. En proximidad de establecimientos escolares, deportivos y de gran afluencia de personas: Velocidad precautoria no mayor a 20 km/h durante su funcionamiento;
4. En rutas que atraviesen zonas urbanas 60 km/h salvo señalización en contrario.

Estas velocidades máximas deberán ser respetadas, salvo que exista una señalización vial que indique lo contrario (es decir, que la altere en más o menos, a la velocidad máxima).

Sin embargo, dado que Argentina es un país federal y la jurisdicción del tránsito no fue delegada por las Provincias a la Nación, cada Provincia puede establecer normas de tránsito específicas para su jurisdicción. A pesar de ello, la mayoría de las Provincias argentinas han adherido (con algunas reservas) a la ley nacional de tránsito 24.449 en los últimos años. Consideramos que esto implica un importante avance positivo para el usuario de la vía pública, ya que la misma legislación se aplicaría en la mayoría del territorio nacional.

Cuando analizamos la legislación en materia de tránsito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, encontramos en el capítulo 6.2.2 del Código de Transporte el establecimiento de los Límites máximos de velocidad (modificado por Leyes N.º 3804, 4026 y 4413):

- Máxima de 100 km/h en Autopista Dellepiane, Autopista Lugones, Autopista Perito Moreno – AU 6, Autopista Presidente Héctor J. Cámpora – AU 7, Autopista Cantilo, Autopista 9 de Julio Sur y Autopista Illia entre Lugones/Cantilo y Salguero. Excepto los de transporte de carga de más de 3500 kilos de peso bruto, para los que será de 80 km/h.

- Máxima de 80 km/h: En Autopista 25 de Mayo y en Autopista Illia entre 9 de Julio y Salguero. Mientras que para camiones y ómnibus (buses) será de 60 km/h.

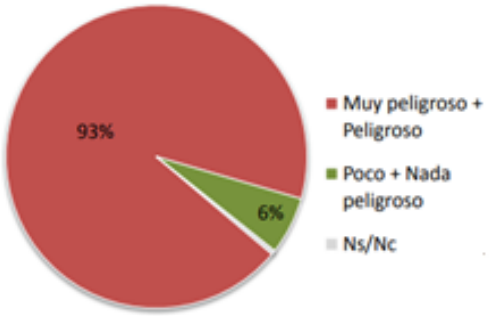
La gestión de la seguridad vial implica la implementación de intervenciones que incidan en el comportamiento de los usuarios, con el objetivo de promover la seguridad vial. Por este motivo, resulta necesario conocer el perfil de la población conductora para enfocarlas de forma correcta.

Para analizar el perfil de la conducción de vehículos en Argentina (con especial énfasis en los principales usuarios: automovilistas y motociclistas), se utilizan los datos provistos por la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV), los cuales son recogidos a través del Sistema Nacional de Licencias de Conducir (SINALIC), y los datos relevados en el Estudio observacional del comportamiento de conductores y ocupantes de vehículos de 4 (y más) y 2 ruedas.

De la totalidad de las Licencias Nacionales de Conducir emitidas, el 61,5% está compuesto por las licencias de tipo "B" (autos y camionetas), mientras que las de tipo "A" (motocicletas, ciclomotores y triciclos) representan 29,6%. Podemos afirmar también que dichas proporciones son consecuentes, a su vez, con la composición del parque vehicular y reflejan las condiciones de circulación más frecuentes de acuerdo a la media nacional.

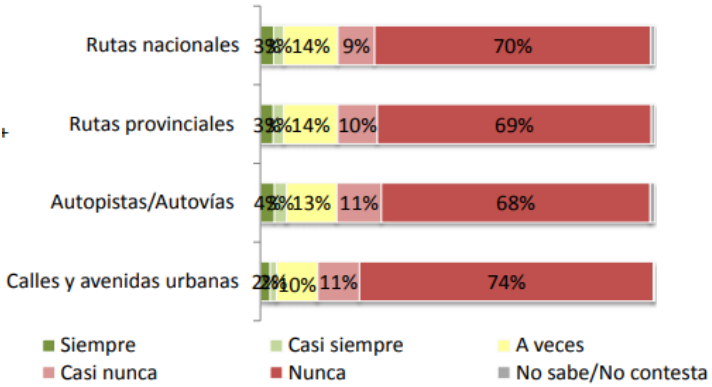
Además, sumando al conocimiento del perfil de la conducción, el Ministerio de Transporte de la Nación realizó en 2017 un estudio sobre percepciones, creencias y actitudes de la población Argentina en torno a la Seguridad Vial. Entre sus resultados queremos destacar que 9 de cada 10 personas perciben que es peligroso sobrepasar los límites establecidos, y por este motivo la mayoría declara que no suele hacerlo, como puede ser observado en los siguientes gráficos:

Gráfico: Percepción sobre la peligrosidad de no respetar a la velocidad señalizada



Fuente: Ministerio de Transporte de la Nación.

Gráfico: Frecuencia con que sobrepasan los límites de velocidad en distintas vías



Fuente: Ministerio de Transporte de la Nación.

A pesar del contexto de poca declaración acerca de sobrepasar los límites de velocidad, se observó que son los hombres y los más jóvenes (17-35 años) quienes reconocen en mayor medida llevar a cabo conductas de riesgo. (Base: Conductores de Vehículos de 4 Ruedas: 1005 casos).

Dicho estudio, también concluye que no es la falta de información el problema principal a la hora de cumplir o no con las normas de seguridad vial en general y con las velocidades máximas en particular. El problema está más bien relacionado a factores psico-culturales, como la falta de

autocrítica, la minimización de los riesgos por exceso de autoconfianza por parte de los conductores, y la falta generalizada de apego a la ley.

Entonces, a la hora de pensar en medidas que tengan la potencialidad de reforzar el cumplimiento de las velocidades máximas, no solo debemos pensar en campañas de concientización enfocadas al perfil mencionado, sino que también se puede pensar en el llamado enfoque de "sistema seguro" de la seguridad vial. Dicho enfoque, impulsado por la OMS, toma en consideración y regula la interacción entre el entorno, la infraestructura y la vulnerabilidad física.

Entre las medidas que podrían contemplarse dentro del enfoque de sistema seguro destacamos:

- Dispositivos automáticos de control de la velocidad: como, por ejemplo, los radares de velocidad, cuya eficacia ha sido demostrada tanto en entornos rurales como urbanos.

- Reguladores de velocidad: la instalación de limitadores fijos de velocidad cuyo uso pueda ser obligatorio en ciertos tipos específicos de vehículos pesados y mayormente comerciales, como micros de larga distancia o camiones de cierto peso bruto. Estos sistemas se utilizan, por ejemplo, en Australia.

- Vías y entornos más seguros: la introducción de medidas dirigidas a la "pacificación del tráfico". Por ejemplo, rotondas o badenes sonoros, y principalmente el refuerzo de la visibilidad y presencia de los carteles indicadores de velocidad máxima (información vertical) en los sectores donde cambia la velocidad, considerando eventualmente incluir presencia sonora.

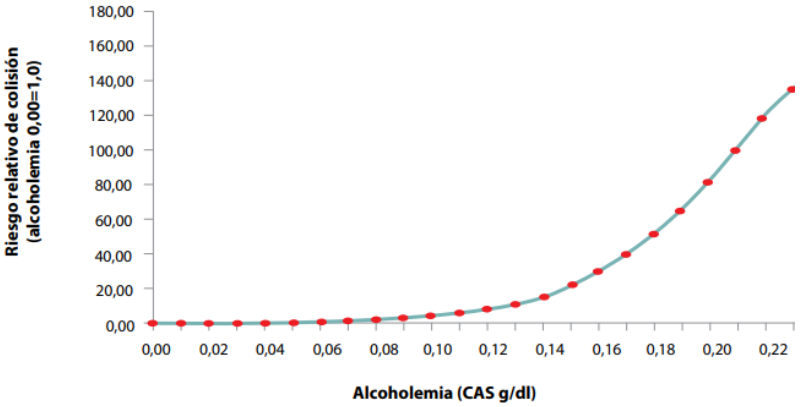
La conducción y la ingesta de alcohol

Actualmente, enfrentamos como sociedad un problema que merece con urgencia una respuesta contundente: el alto índice de siniestros viales donde el consumo de alcohol u otras sustancias psicoactivas se encuentran involucrados como factores de riesgo. Es necesario tomar medidas tendientes a revertir el escenario, dado que, si bien la Ley Nacional de Tránsito establece un límite respecto de la ingesta de alcohol,

esta no resulta suficiente para controlar y disminuir el alto índice de siniestralidad que se recoge estadísticamente.

Según la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el consumo de alcohol, incluso en cantidades relativamente pequeñas, aumenta el riesgo de verse involucrado en siniestros viales. Esto se debe a que, por sí solo, representa un factor de riesgo importante (OMS), y a su vez incide e interactúa directamente con otros factores de riesgo y causas de siniestros viales, por ejemplo, el consumo de sustancias psicoactivas, elementos de distracción, somnolencia y fatiga. Además, debido a los múltiples efectos del consumo de alcohol en el cerebro y en los procesos de toma de decisiones racionales, los conductores tienden a usar menos el casco y el cinturón de seguridad, al igual que manejar a mayor velocidad.

Gráfico: Estimación del riesgo relativo de morir que corren los conductores que han consumido alcohol



Fuente: Beber y conducir: Manual de seguridad vial para decisores y profesionales, OPS, 2010.

Tanto en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, según lo dispuesto por el Código de Tránsito y Transporte Art 5.4.4., como en la Ley Nacional de Tránsito Art 48, el límite de alcohol al conducir es de 0,5 gramos de alcohol por litro de sangre; mientras que para los conductores de motovehículos el límite desciende a 0,2 gramos de alcohol por litro de sangre y para los conductores profesionales y los conductores principiantes no existe tolerancia de ningún tipo (0,0 gramos de alcohol por litro de sangre).

Estudios científicos avalan que, con una mínima ingesta, el cuerpo comienza a experimentar fenómenos químicos que generan alteraciones en la conducción de vehículos. Asimismo, a mayor concentración de alcohol o sustancias se observan problemas de coordinación, perturbaciones en la percepción, sistema auditivo y visión como así también el cálculo de las distancias.

El hecho de permitir cierta tolerancia al consumo genera que algunos conductores especulen respecto de la cantidad de bebida consumida y por ende caigan en la tentación de seguir bebiendo. Por esta razón se torna necesario establecer una prohibición definitiva al consumo de alcohol a la hora de sentarse a conducir un vehículo.

En esta línea, se ha comprobado que el efecto de la introducción en la legislación prohibiendo la conducción tras el consumo de alcohol supone una reducción estadísticamente significativa en el número de accidentes mortales equivalente al 26%, según lo indica el "Manual de medidas de seguridad vial" de RuneElvik y TrulsVaa (Instituto de economía del Transporte, Oslo, Noruega).

Del mismo modo, el Instituto de Seguridad y Educación Vial se ha expedido en diversas ocasiones al respecto, manifestando acertadamente la incompatibilidad que supone la conducción y el alcohol, haciendo referencia la importancia de descartar totalmente su consumo al conducir cualquier tipo de vehículo.

En el plano nacional, múltiples provincias (Córdoba, Salta, La Rioja, Neuquén, Tucumán, Entre Ríos, Jujuy, Río Negro, y Santa Cruz), un partido bonaerense (General Pueyrredón) y tres ciudades (Neuquén, Posadas y Santa Fe) han establecido en sus legislaciones la prohibición absoluta para conducir habiendo consumido bebidas y sustancias sin importar su grado.

Consideramos el caso de la ciudad de Neuquén como un caso ejemplar en la región, ya que se implementó la ordenanza de Alcohol Cero en 2016 como parte del Plan de Movilidad Segura, cuyo objetivo era reducir la cantidad de defunciones en accidentes de tránsito. En 2015, registraba 30 muertes por año debido a la inseguridad vial, y con una tendencia que marcaba un aumento de 10 muertes por año. Pero a partir de la implementación del Plan, lograron reducir significativamente el número: En 2016, las personas fallecidas se redujeron a 20; en 2017 fueron 7; en 2018

hubo 14 y en 2019, hubo 7. En términos porcentuales implicaría una reducción aún más significativa si tenemos en cuenta que se observó un incremento en la cantidad de habitantes y vehículos en la ciudad desde 2015. Por ejemplo, mientras que en 2015 la ciudad tenía 173.211 autos, en 2017 dicha cifra había aumentado a 201.870.

En el plano internacional, podemos observar como Estados con similares índices de siniestralidad al nuestro, han recurrido a la "tolerancia cero" a fin de lograr una disminución en la tasa de mortalidad por siniestros viales, tales son los casos de Brasil, Paraguay, R. Checa, Hungría y Uruguay.

Desde el año 2016, Uruguay cuenta con la "Ley de tolerancia cero", que se basa en el supuesto de que la alcoholemia positiva representa un factor de riesgo para la severidad del trauma. Esta relación fue comprobada científicamente en un estudio realizado en el Hospital de Clínicas, donde se analizaron a todos los pacientes que presentaron un evento traumático y fueron asistidos durante el período 1 de marzo al 31 de agosto de 2017. Los resultados del estudio "Consumo de alcohol, relación con el trauma y su severidad" sugieren que los traumas severos no son más graves a mayor consumo de alcohol, sino que son severos solo por el hecho de presentar una alcoholemia positiva, aunque su medida sea baja (existieron traumas severos con bajos niveles de alcoholemia y traumas leves con niveles altos de alcoholemia). Es decir que la posibilidad de un trauma severo estuvo dada por el solo hecho de haber tomado alcohol independientemente de su cantidad, lo que refuerza lo establecido en la ley uruguaya 19.360, de tolerancia cero para el consumo de alcohol.

Además, resaltamos como valiosa y ejemplar la inversión en equipamiento tecnológico realizado por países como Suecia y Canadá, en donde los conductores que infrinjan la ley determinada cantidad de veces deben adquirir un control de arranque. El mismo debe estar vinculado a un dispositivo de medición de alcohol en sangre y la instalación de una cámara de seguridad que oficie de caja negra como evidencia de su correcta utilización.

Al centrarnos en Argentina podemos observar que uno de cada diez conductores reconoció que en el último mes manejó después de haber consumido alcohol. Estos datos fueron relevados por la Dirección Nacional de Observatorio Vial durante una investigación que se presentó en marzo de 2019 y que analiza los controles de alcoholemia en la Argentina entre

2016 y 2018. Según datos del Observatorio Vial sobre controles de alcoholemia realizados a 48.780 conductores, el 6,7% de estos tuvieron alcoholemias permitidas, el 9,4% dieron alcoholemia positiva con un promedio de concentración en sangre de 1 g/l, mientras que el 83,9% dio 0 g/l.

A la luz de los datos expuestos, resulta prioritario revertir esta situación y modificar toda aquella legislación que pueda concientizar al conjunto de la sociedad. En esta línea, y con el aval de las experiencias subnacionales e internacionales, seguimos proponiendo la ley de alcohol cero como la mejor solución disponible al problema que vincula el consumo de sustancias con los accidentes de tránsito. También, debemos continuar analizando la posible inclusión de tecnología, como los controles de arranque, para ayudar a la fiscalización de esta ley.

Consideramos que la ley debe ser clara y contundente a la hora de establecer los límites, no dando lugar a ningún tipo de especulación. Además, el debate público que se genera en la sociedad y en los medios masivos de comunicación al tratarse este tipo de leyes, resulta en sí mismo una oportunidad para la concientización, que despierta el verdadero cambio conductual.

Sistemas de Retención Infantil en la CABA

Es de público conocimiento que los cinturones de seguridad salvan vidas. Esto se debe a que es reconocido mundialmente como una de las medidas más efectivas para proteger a los ocupantes de los vehículos en caso de sufrir un siniestro vial. Los cinturones de seguridad toman a las personas de sus puntos óseos más fuertes (clavículas y caderas) y procuran retener dentro del vehículo a sus ocupantes en el caso de un siniestro en el entendimiento que la carrocería del auto debe comportarse como una "jaula" que lo protege de los elementos exteriores.

Sin embargo, los cinturones de seguridad están diseñados para personas de una estatura mínima de 1,50 metros, dada la importancia de que se encuentren correctamente colocados para ejercer la fuerza en los sitios de mayor resistencia.

Esto quiere decir que los cinturones de seguridad, por sí solos, son inadecuados para los niños en función de su talla, no pudiendo desarrollar la misma función que en adultos. Además, el caso de los niños representa una preocupación mayor, ya que su menor desarrollo físico los hace más frágiles frente a siniestros, por lo que es aún más importante un correcto diseño de sistemas de retención infantiles, para garantizar una sujeción correcta y evitar mayores lesiones.

En esta línea, han sido desarrollados 3 tipos de dispositivos para niños, dependiendo de su edad y tamaño:

1. En sentido inverso de marcha y 5 puntos de sujeción para los menores de hasta 9/12 kg, pues el peso relativo de la cabeza hace imposible evitar una lesión cervical ante un choque aún a baja velocidad.
2. Sillita de 5 puntos de sujeción (como en autos de carrera) hasta los 18/20 Kg en la lógica de distribuir el esfuerzo del impacto en una mayor cantidad de puntos.
3. Los mayores de 20 Kg y hasta una altura de 1,50 m utilizan los cinturones de adultos, pero con dispositivos que aseguren que los cinturones los tomen de la clavícula y la cadera (Booster elevador).

Los medios de sujeción de niños, si se instalan como es debido y se usan correctamente, reducen aproximadamente un 70% las muertes de los menores de un año, y entre un 54% y un 80% las de los niños de corta edad.

Según cifras oficiales, en Argentina en el año 2017 se produjeron 5.420 fallecimientos por siniestros viales, de los cuales 324 (6%) correspondieron a niños menores de 14 años. El principal motivo que contribuye a que los niños se lesionen o sean víctimas fatales de accidentes de tránsito es que son trasladados de manera insegura en automóviles o motocicletas.

La Organización Mundial de la Salud en materia de Sistemas de Retención Infantil recomienda:

- La promulgación y aplicación de leyes sobre el uso de los sistemas de retención para niños, que especifiquen el tipo de sujeción y la edad de los niños para cada dispositivo.
- El establecimiento de mecanismos financieros para mejorar el acceso a dispositivos de retención para niños.

- La implementación de sistemas de recopilación de datos sobre el uso de los sistemas de retención para niños.
- Los programas para fomentar el uso de dispositivos de retención para niños deben abordar las normas sociales e impulsar una cultura de la seguridad, dado que es preciso que el público sea consciente de las ventajas que tiene en cuanto a seguridad el uso de los sistemas de retención para niños.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, desde el año 2015 entró en vigencia la modificación de los artículos 5.2.4 y 6.1.3 del Código de Tránsito y Transporte, estableciendo la prohibición a los conductores transportar personas menores de diez (10) años o mayores a esa edad, pero de talla inferior a un metro con veinte centímetros (1,20 metros) en los asientos delanteros, y la prohibición de transportar bebés o niños en brazos en los asientos delanteros. Además, el inciso b) del artículo 6.1.3 establece que cuando el pasajero sea de los contemplados en el inciso c) del artículo 5.2.4 deben utilizar el cinturón del tipo correspondiente en el asiento trasero, pero si se trata de niños de cuatro (4) años o menos, deben utilizar el dispositivo de retención infantil debidamente homologado, que esté contemplado y cumpla los requisitos establecidos en las normas IRAM 3680-1 y 3680-2, colocado en la posición correspondiente de la parte trasera del habitáculo de acuerdo a su tipo.

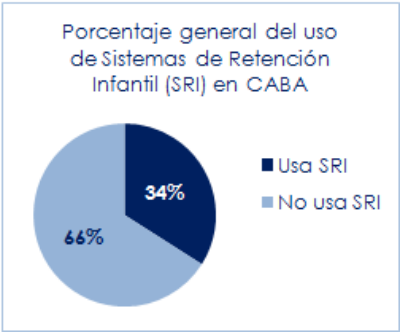
Sin embargo, a nivel nacional, hasta el año 2018 la Ley Nacional de Tránsito y Seguridad Vial N° 24.449 presentaba imprecisiones respecto de cómo deben ser trasladados los menores en vehículos de 4 ruedas. La misma sólo establecía en el inciso g del artículo 40 la obligación de los menores de 10 años de viajar en el asiento trasero sujetos con el correaje correspondiente.

A partir de la realización del estudio del Observatorio de Seguridad Vial sobre la Situación de Seguridad Vial en Argentina, se detectó que el vacío e imprecisión de la Ley Nacional obstaculizaba la difusión de información precisa respecto de la necesidad del uso de los elementos de seguridad vial infantil, así como la posibilidad de ejercer un control sobre ello. Por lo tanto, a través del Decreto 32/2018 del Ministerio de Transporte, en Enero de 2018 se clarificó la obligatoriedad del uso de un Sistema de Retención Infantil homologado, en relación a su peso y tamaño, acorde a la clasificación propuesta por la Organización Mundial de la Salud.

Categoria OMS	Caracteristicas
Grupo 0	Para niños con peso menor de 10kg
Grupo 0+	Para niños con peso menor de 13kg
Grupo 1	Para niños con peso de 9kg a 18kg
Grupo 2	Para niños con peso de 15kg a 25kg
Grupo 3	Para niños con peso de 22kg a 36kg

Además, dicho estudio observó que en Argentina una gran proporción de niños se trasladan en vehículos de manera insegura, ya que, a nivel nacional, es posible observar que la tasa de uso de SRI en posición trasera es de 46,4% a nivel nacional, y de 47,9% en la región de AMBA, alineada a la media nacional.

Mientras tanto, el estudio realizado por la Asociación Transitar Argentina Segura y Responsablemente en 2013, se observó en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que de un total de 1053 observaciones un 34% de los observados utilizan el dispositivo de retención infantil, lo que representa 359 automóviles, mientras que un 66% no lo utiliza, representando 694 automóviles.



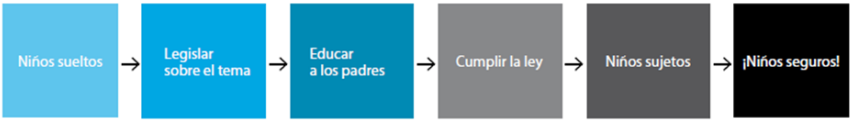
Fuente: Asociación Transitar Argentina Segura y Responsablemente.

Las principales barreras identificadas a la hora de elegir comportamientos viales seguros en niños son:

- La falta de visualización del problema de la seguridad vial infantil por parte de la población conductora.

- La falta de información respecto a sistemas de retención infantil.
- La falta de accesibilidad a los mismos por cuestiones económicas.
- La falta de acceso a una red de transporte público.

A modo de conclusión, podemos afirmar que, si bien la legislación Nacional y propia de la Ciudad de Buenos Aires en materia de Sistemas de Retención Infantil ha mejorado notablemente, aún queda mucho trabajo por realizar en el ámbito de concientización para un cumplimiento total de la ley que lleve a una real seguridad para los niños. Motivo por el cual podríamos recomendar la realización de una extensa campaña de concientización en los medios de comunicación en general, y particularmente en escuelas de nivel inicial, lugares de esparcimiento de menores, y en centros de salud. En este sentido, consideramos que el ámbito de la Verificación Técnica Vehicular Obligatoria podría constituir un espacio óptimo para reforzar la concientización de los conductores.



Finalmente, consideramos que, mediante la generación de líneas de financiamiento y facilidades de pago para la compra de los elementos de seguridad vial infantil, podría contribuirse a resolver las barreras económicas que dificultan el acceso a los mismos. Asimismo, también sería pertinente en esta línea, la facilitación de los trámites de homologación de los SRI de fabricación nacional, para contribuir a la disminución de los costos de acceso.

Conclusión

A modo de conclusión, consideramos que hay mucho para trabajar a fin de contribuir a subsanar la problemática de los siniestros viales desde una perspectiva técnica. Resulta necesario e imprescindible aumentar todos los controles, mejorar la infraestructura, la señalética e introducir serias medidas dirigidas a contar con vías y entornos más seguros.

Sin embargo, la mayor parte del trabajo reside en el control de las leyes vigentes y la realización de campañas de concientización desde las

edades más tempranas, a fin de despertar un verdadero cambio cultural en la población.

Configuración territorial del transporte en CABA

No nos es posible pensar en el transporte dentro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de manera integral si no se tiene en cuenta la relación con el Gran Buenos Aires (GBA). Es decir que resulta importante tener en cuenta la totalidad del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) al momento de analizar los flujos de individuos que transitan diariamente por la capital federal.

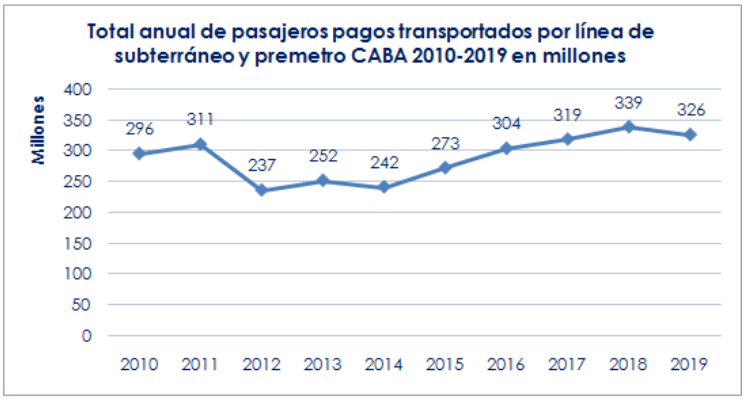
En el AMBA habitan más de 15 millones de personas, de las cuales aproximadamente 3 millones residen en la Ciudad. Sin embargo, como mencionamos en la primera sección de este capítulo, se calcula que se movilizan a diario en esta jurisdicción un total de entre 6 y 7 millones de personas, duplicando su población al sumar a quienes ingresan a la misma principalmente por trabajo.

Consecuentemente, AMBA integra diversos modos de transporte masivos (subtes, ferrocarriles, colectivos) e individuales (bicicleta, auto particular, taxi), apoyados en una importante dotación de infraestructuras que permiten la movilidad de las personas y la circulación de las cargas. Esto también significa que el sistema de transporte del Área se encuentra sujeto a la regulación, operación y control de una multiplicidad de jurisdicciones, lo que demanda importantes esfuerzos de coordinación.

Podemos encontrar localizados en el Área Central los principales centros de transbordo (Retiro, Once y Constitución), donde se producen las conexiones intermodales más importantes, con una marcada direccionalidad radial de la red de transporte, convergente dicha área. Aproximadamente un cuarto del total de los traslados en el interior de AMBA son interjurisdiccionales, entre el conurbano bonaerense y la ciudad.

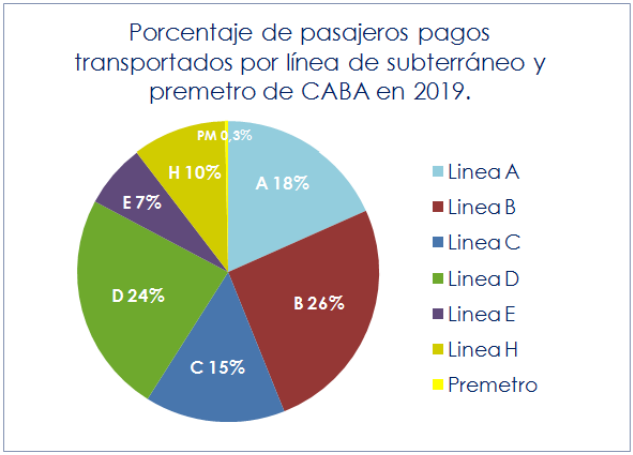
Subte. El subterráneo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se encuentra compuesto por 6 líneas de metro y un Pre-metro (tranvía) que en total representan 60,8 km y 103 estaciones. Este medio de transporte

público, desde el 2012, depende de la órbita del GCBA, cuya empresa Subterráneos de Buenos Aires Sociedad del Estado (SBASE) es la encargada de la administración y planificación de la red de subtes, además del control de su operación, a cargo de la empresa Metrovías.



Fuente: IDEAS en base a datos oficiales del GCBA.

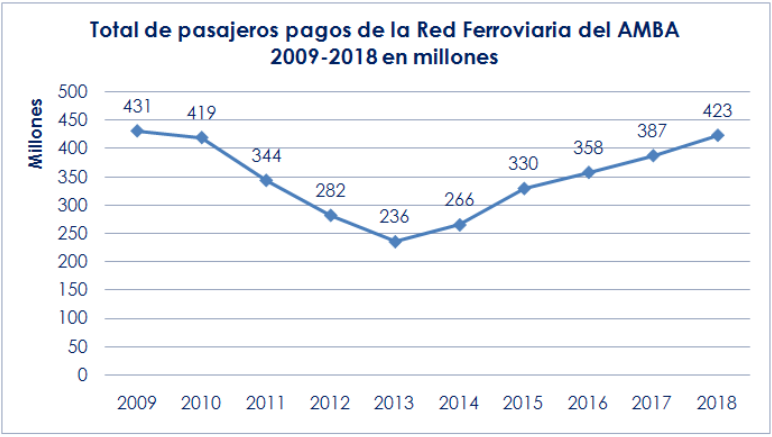
Luego de un importante aumento tarifario acontecido en enero de 2012, podemos ver un claro descenso general en la cantidad de pasajeros, que, sumando múltiples cierres temporales de estaciones o tramos para refacción, persiste en los períodos siguientes. Sin embargo, a partir de 2015, podemos ver una recuperación sostenida, llegando en la actualidad con la cantidad de pasajeros pagos más alta de las últimas décadas: 339 millones.



Fuente: IDEAS en base a datos oficiales del GCBA.

La mitad de los pasajeros, en el periodo 2019, se movilizaron a través de dos líneas: B (25%) y D (24%), seguidos en volumen por las líneas A (18%), C (15%), H (10%), E (7%), y finalmente el Premetro (0,3%). Como ya fue mencionado en el capítulo anterior, la ampliación de la red de subterráneos representa una de las deudas pendientes del GCBA. La misma podría brindar beneficios tanto en materia de movilidad como ambiental, debido al aumento de la capacidad del sistema en general, así como también a la potencialidad de impulsar el crecimiento de áreas menos desarrolladas de la ciudad, y el hecho de que resulta el medio masivo menos contaminante de los disponibles.

Ferrocarriles (FFCC). La Red Ferroviaria de Pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires se encuentra compuesta por 7 líneas de ferrocarriles, con 24 ramales. En total, cubre 896 km y cuenta con 267 estaciones. Este medio de transporte masivo opera en el ámbito nacional, contando con cinco líneas administradas directamente por el Estado Nacional a través de la Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (SOFSE), debido a que los contratos de concesión fueron rescindidos por el mal estado de los servicios. Mientras tanto, sólo dos líneas permanecen concesionadas a empresas: la Línea Belgrano Norte (Ferrovías/Grupo EMEPA) y la Línea Urquiza (Metrovías/Grupo Roggio).

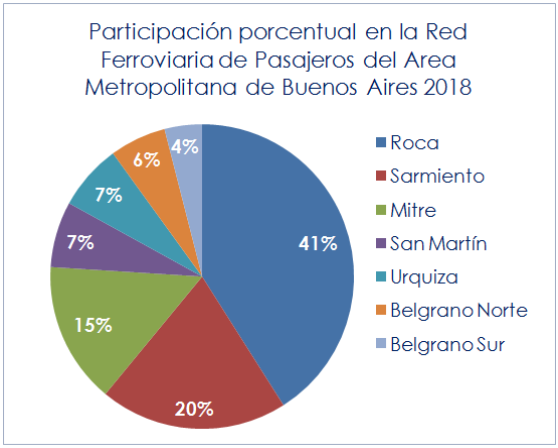


Fuente: IDEAS en base a datos CNRT: Informe Estadístico Anual 2018.

En los últimos periodos disponibles, podemos ver como aumentó el total de pasajeros transportados por la Red de Ferrocarriles de AMBA, simultáneamente disminuyendo la tasa de evasión calculada. Respecto al aumento del total, en 2018, los pasajeros transportados por FFCC abonando boleto superaron los 423 millones, lo que consolidó la tendencia positiva comenzada en 2014. Mientras que, respecto a la tasa de evasión, la misma llegó al 18% en 2018, continuando la tendencia negativa desde el 40% calculado en 2013.

Podemos afirmar que la atracción de pasajeros experimentada por el FFCC se debe a la exponencial mejora en la calidad de los servicios que se realizó luego de que la crisis del sistema ferroviario fuera revelada por la Tragedia de Once (2012). Sin embargo, y a pesar de estos puntos de consistente mejora, las cifras mencionadas aún se encuentran significativamente por debajo de los 540 millones de pasajeros transportados en el año 2000.

En esta línea, al analizar la participación porcentual de cada línea de FFCC podemos ver como la línea Sarmiento fue una de las más afectadas por la pérdida de pasajeros, teniendo en cuenta que, en 2006, representaba el 26% de la red, mientras que en 2018, luego de una enorme recuperación, representó el 20%.



Fuente: IDEAS en base a datos CNRT: Informe Estadístico Anual 2018.

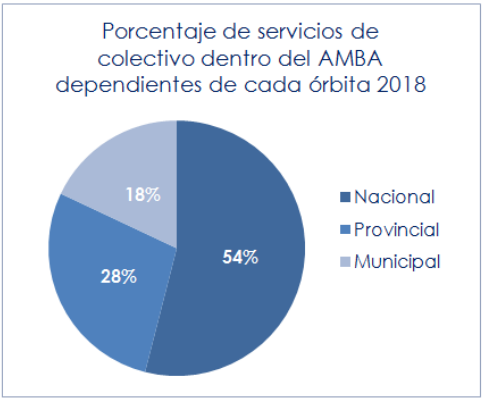
Colectivos. Este medio de transporte masivo es el más utilizado en el Área Metropolitana de Buenos Aires por su amplio desarrollo y cobertura territorial. Este sistema de transporte público urbano se compone de una amplia red de servicios de colectivos, que cuenta con más de 300 rutas.

Sin embargo, la distribución territorial de estas rutas es diferencial al interior de la Ciudad, donde podemos observar una mayor densidad de la red al norte de la Av. Rivadavia, mientras que al Sur y el Oeste disminuye la concentración de las líneas.

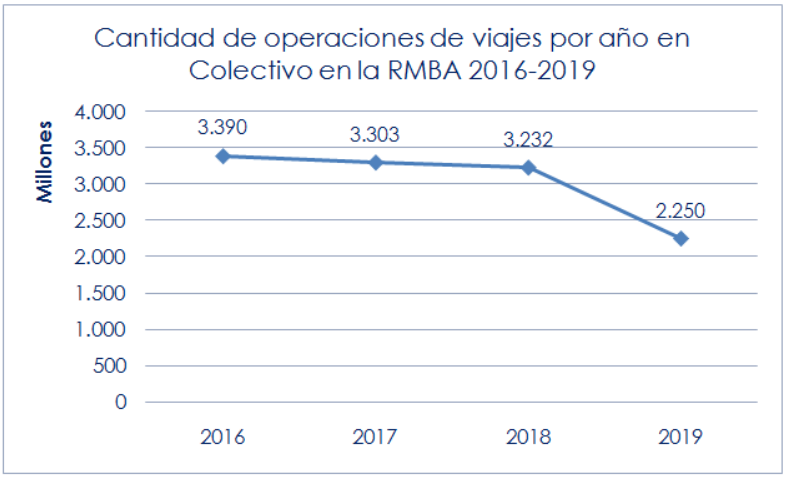
En esta línea, el parque de buses supera los 18 mil vehículos, y se ha mantenido relativamente estable en cantidad de unidades para servicios regulares en la última década, aunque con una renovación considerable.

La Red de Metrobús es el sistema de bus rápido (BRT) del AMBA. Cuenta con carriles de circulación exclusiva, con el objetivo de mejorar la velocidad y los tiempos de circulación del transporte automotor. En la Ciudad de Buenos Aires cuenta con 7 corredores, que representan 62,5 km, e involucra 91 líneas de colectivos.

En lo que respecta a la jurisdicción, los servicios de colectivos, dependiendo del recorrido, pueden depender tanto de la órbita nacional, como provincial o municipal. Las mismas operan mediante permisos o concesiones otorgadas por la autoridad jurisdiccional correspondiente.



Fuente: IDEAS en base a datos de la SSPMicro del Ministerio de Hacienda de la Nación.



Fuente: IDEAS en base a datos de la Dirección de Observatorio, Estudios y Sistemas del Ministerio de Transporte de la Nación.

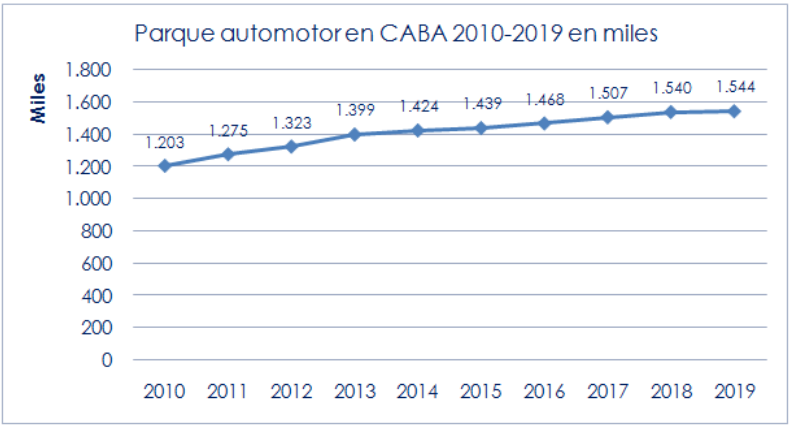
Observamos en los últimos años una caída progresiva en la cantidad de pasajeros del servicio de colectivos en la Región Metropolitana de Buenos Aires. La misma resulta consistente con la pérdida de la participación de los modos masivos a favor del transporte particular, de los servicios de oferta libre, como las combis, y de los medios informales (autos de alquiler, combis y colectivos sin autorización). Entre las causas de esta pérdida

encontramos la baja en la calidad del servicio, incluyendo la caída de la frecuencia de circulación y de la velocidad comercial.

Medios de transporte individuales. Dentro de los medios de transporte individuales cuya participación en el total de los viajes realizados en CABA aumentó en los últimos años, encontramos la bicicleta. Si bien analizamos en profundidad el Sistema de Transporte Público en Bicicleta al comienzo del capítulo, podemos destacar nuevamente que en el año 2019 este medio representó el 5% del total de los viajes dentro de la Ciudad.

Consideramos positivo el aumento del uso de la bicicleta por sus beneficios asociados para la salud y el ambiente, sin embargo, no sucede lo mismo con el aumento de la participación de otros medios de transporte individuales como el automóvil particular.

La creciente tasa de motorización en la ciudad es un fenómeno multicausal, que se debe a un conjunto de factores entre los que podemos destacar el dinamismo de la urbanización periférica, el deterioro de la calidad de los servicios públicos y las facilidades para su uso, como autopistas y estacionamientos. Esta situación tiene como consecuencia el agravio de las condiciones de circulación, como congestiones y accidentes, y del ambiente, debido a las emisiones. A su vez, la pérdida de pasajeros en los medios masivos, afectando la competitividad de los mismos.



Fuente: IDEAS en base a datos de la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y Créditos Prendarios (DNRPA).

En materia de infraestructura, la Ciudad de Buenos Aires cuenta con 110 accesos para vehículos particulares y transporte público a lo largo de los 24 kilómetros de la General Paz. Además, posee:

- Cuatro autopistas urbanas: Norte, Oeste Ricchieri, y la AU Buenos Aires-La Plata.
- Dos vías rápidas interconectadas: Av. Lugones y Av. Cantilo.
- Tres rutas de circunvalación: la Av. Gral. Paz de 45 km, la RP 4, de 70 km, y la RP6, de 180 km.

Conclusión

A partir de todo lo descripto, podemos concluir que la Ciudad de Buenos Aires no se encuentra aislada, sino que se interrelaciona de manera directa con el Área Metropolitana de Buenos Aires. Esta interacción supone la toma de medidas conjunta por parte de las autoridades que deben tratar aquellos temas que afectan a la movilidad de sus ciudadanos.

En la actualidad, consideramos que urge una revisión general del sistema de transporte del Área, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, especialmente disminuyendo la cantidad de tiempo perdido en viaje. Esto se relaciona con la configuración radial del AMBA, dado que una gran cantidad de personas tienen como lugar de trabajo el centro de la Ciudad mientras que residen en zonas alejadas, perdiendo más de tres horas diarias en viajes.

En lo que respecta al transporte público, la calidad del mismo debe ser mantenida como parámetro frente a cualquier modificación. Si bien los subterráneos y algunas líneas de colectivo en la Ciudad han mejorado, y hasta incluso encontramos servicios con aire acondicionado, debe continuar con la mejora en la frecuencia, especialmente en las horas pico donde se suele ver una aglomeración importante de personas, disminuyendo notoriamente la calidad del servicio.

Al analizar el transporte privado, es una realidad que quienes son usuarios de automóviles, en su mayoría, continuarán utilizando este medio pese a un potencial aumento del costo de los peajes. Por lo tanto, no puede evitarse la construcción de nuevas autopistas que comuniquen la Ciudad con sus alrededores en pos de mejorar los tiempos de viaje y la experiencia en su totalidad.

Por lo tanto, no queda ajeno a esta conclusión, la necesidad de una preparación de la infraestructura que debe ser tenida en cuenta a la hora de embarcarse en la producción de algún tipo de mejora para la población.

Reflexión final

A lo largo del presente capítulo, hemos abordado uno de los ejes temáticos que más preocupan a los gobernantes de nuestra ciudad, tal como resulta ser el transporte y la movilidad de los usuarios.

Analizamos los avances en pos de una oferta de transportes más saludables, como lo es el uso de la bicicleta, especialmente el Sistema de Transporte Público en Bicicleta. Sin embargo, aún queda pendiente atender a otros tipos de transportes sustentables, tales como los buses eléctricos, los vehículos eléctricos y similares.

El mundo está avanzando hacia una mayor utilización de vehículos no contaminantes en salvaguarda de nuestro planeta, por lo que este aspecto debería ser tenido en cuenta a la hora de favorecer económicamente a aquellos sectores que comiencen con su empleo, tal como ocurre en algunos países. En función de esta sustentabilidad y pensando en la mejora en la calidad del transporte en su conjunto, habrá que trabajar en obtener de aquí en adelante una movilidad más segura para nuestros ciudadanos.

Sabemos que llegar a un índice de siniestralidad bajo resulta un objetivo difícil de alcanzar, pero consideramos que, insistiendo en el cumplimiento de las leyes, educando a los niños desde temprana edad en seguridad vial, mejorando la infraestructura vial y siendo más severos con el infractor, este objetivo dejará de ser una utopía para convertirse en una realidad. El camino no es sencillo, pero, a partir de una labor mancomunada entre los funcionarios y actores de la sociedad involucrados, podemos seguir acercándonos a esta meta.

CAPÍTULO 5

CULTURA

En la Ciudad de Buenos Aires, y en nuestra República en general, consideramos que existe un mundo artístico y cultural abundante, diverso y próspero. Este genera innumerables beneficios de todo tipo, a la comunidad y a los individuos, tanto estéticos como sociales y económicos. Por este motivo, como vamos a desarrollar en la primera sección, el arte y la cultura necesitan ser estudiados en profundidad de manera sistemática para apoyar el desarrollo de más y mejores políticas públicas, que impulsen sus beneficios.

Asimismo, desde el Instituto, también nos proponemos estudiar y reivindicar el fenómeno "arte" como construcción de la memoria que da identidad a nuestra conformación humana y cultural. Por ello, en la segunda sección, recorreremos algunos de los tantos artistas argentinos que en sus obras nos transportan a la realidad política, social, económica y cultural de su tiempo.

Finalmente, en la tercera sección, analizaremos la actualidad y el futuro de la situación del arte y la cultura en la CABA, a la luz del contexto actual de pandemia y teniendo en cuenta que este es uno de los sectores más afectados y vulnerables.

Importancia del estudio de la Cultura

La importancia del arte y la cultura para la sociedad se ha debatido durante mucho tiempo, tanto por su valor intrínseco como su papel en la promoción de objetivos sociales y económicos. Esto generalmente ha derivado en incontables estudios sobre sus impactos, ya que comprender los beneficios de las actividades artísticas y culturales resulta fundamental para la discusión y el diseño de las políticas públicas que las afectan.

Sin embargo, en el caso de Argentina, y de la Ciudad de Buenos Aires, a pesar de ser un país y una ciudad con una profunda y reconocida cultura artística, encontramos que gran parte de sus causas e impactos no han sido analizada de forma sistemática y empírica. Como resultado, existe un

mundo no analizado en arte y cultura, cuyo estudio podría mejorar sustancialmente las políticas públicas de la ciudad vinculadas al área, con el objetivo de un mayor aprovechamiento de sus múltiples beneficios, tanto instrumentales como intrínsecos.

Por un lado, resulta relevante destacar que el arte y la cultura pueden jugar un papel importante en la promoción de objetivos sociales y económicos, es decir que pueden ser un medio para lograr fines de carácter instrumental, más allá del valor del arte por sí mismo. Las experiencias artísticas y culturales pueden brindar considerables beneficios instrumentales a las personas, las comunidades y la sociedad, a través de, por ejemplo, la regeneración local, el desarrollo de talentos e innovación, la atracción turística, la mejora de la salud y el bienestar general y de ciertos grupos en especial, etc.

La contribución de las artes y la cultura a la economía se da de manera explícita, al tratarse de una industria que produce y comercializa productos y servicios, compra insumos, contrata personal y paga salarios e impuestos. Asimismo, reconocemos la existencia de otros efectos económicos que se desprenden de dicha actividad, como el papel que juegan las experiencias artísticas y culturales en el desarrollo de habilidades que fomentan la productividad, la innovación y el crecimiento en otras industrias comerciales, o los beneficios económicos que implica la atracción de turistas locales e internacionales.

Además, son múltiples los estudios internacionales que demuestran una relación entre la realización de actividades artísticas y culturales con una mejora en la salud y el bienestar de los individuos, especialmente en personas con diferentes afecciones físicas y mentales, cuya práctica tiene un impacto positivo en los síntomas, gracias a que genera cambios en el comportamiento y el aumento del contacto social; por ejemplo, la cognición mejorada, la autoestima, y la autorregulación emocional.

Por otro lado, el arte y la cultura tienen valor intrínseco, como por ejemplo el placer estético, que puede otorgar beneficios privados y personales que enriquecen las vidas individuales. Sin embargo, también se puede identificar un componente de propagación pública, dado que cultivan los lazos sociales que se forman entre las personas al compartir experiencias artísticas, como así también la expresión de valores comunes e identidad comunitaria que se encuentran plasmadas a través de obras

de arte que conmemoran eventos importantes para la experiencia de una persona o de una sociedad.

En esta línea, resaltamos el rol social que adquiere el arte como evocador de memoria y pertenencia. A través del arte se puede percibir una perspectiva del pasado, de la historia de las sociedades anteriores que han conformado lo que las sociedades son en la actualidad. Este rol social del arte enfatiza la importancia de la conservación de las obras en óptimas condiciones, no solo por los beneficios inmediatos, sino también por la necesidad de preservarlas para las generaciones futuras.

Es por todos estos potenciales beneficios personales y generales que resulta fundamental que impulsemos el desarrollo de investigaciones que comprendan el impacto de las artes y la cultura para dar forma a argumentos a favor de una inversión pública inteligente y sostenida en el área.

Consideramos esencial involucrar a la comunidad artística, y a los ciudadanos en general, en el diálogo sobre el valor de las artes, que amplíe la visión actual sobre los beneficios de las artes y la cultura e impulse la toma de decisiones informadas por parte de los responsables de los sectores público y privado.

Rol del Arte y la Cultura en la Memoria Colectiva

Si bien en la sección anterior ya hemos establecido la potencialidad inherente del arte como promotor de objetivos económicos y sociales y su valor intrínseco, en este apartado, queremos profundizar en su rol de evocador de memoria y pertenencia.

En este sentido, el arte funciona como constructor de la memoria histórica de un país, a través del relato artístico de los acontecimientos políticos y sociales. Nos representa el testimonio de la concepción que tenían los artistas de la realidad, otorgando una perspectiva del pasado y de la historia.

Los hombres construimos nuestra identidad a través de nuestra memoria, mediante la sumatoria de experiencias y recuerdos. Al igual que los

hombres, las sociedades constituyen su identidad a través de su memoria, formada por los eventos históricos, políticos, sociales y culturales, que atravesaron. Una de las formas de transmisión de la memoria colectiva es a través de la expresión artística: el arte, a través de colores, sonidos, luces, sombras, técnicas, herramientas, narra la historia de un país y asiste en el proceso de reconstrucción de la memoria de su pueblo. En los libros de historia encontramos información precisa y hechos, pero el arte nos permite conectar a nivel emocional con

De más está decir, que estos testimonios se encuentran atravesados por la subjetividad de cada artista. Muchos de ellos han tomado distintos caminos y han expresado distintas posturas sobre cuestiones políticas y sociales, en relación a la misma identidad nacional. Algunos se han involucrado en cuestiones sociales, mientras otros se han abocado a lo meramente estético. Sin embargo, todas estas posturas volcadas en obras forman parte del patrimonio cultural de una nación, de la historia y de la memoria.

En el caso argentino sucede lo mismo. Podemos destacar numerosos artistas a lo largo de la historia que ayudan a la construcción de la memoria de su época y del ámbito donde se movían. Entre ellos vamos a profundizar en: Antonio Berni, Ernesto de la Cárcova, Guillermo Facio Hebequer, el Grupo Espartaco, Ricardo Carpani, Juan Carlos Castagnino y Roberto Duarte.

Escanee para leer la serie de informes del Instituto IDEAS "Pintura y Memoria", donde puede encontrar un informe por cada artista plástico, incluyendo imágenes e información de las obras mencionadas.

Antonio Berni

"Todo arte es político" decía Antonio Berni (Rosario, Argentina 1905 - Buenos Aires, 1981), uno de los artistas que retrató la realidad política y social del país.

Al recorrer su historia vemos que Berni comenzó su educación artística con una serie de becas que lo llevó a estudiar a Europa, para regresar a la Argentina en la década de 1930. Sus trabajos de esos años denotan influencias del surrealismo y el muralismo mexicano, pero luego se alejó de estas corrientes a medida que su interés por la realidad de la Argentina lo volcó a una pintura más realista. Junto con Juan Carlos Castagnino, Enrique Policastro y Carlos Giambaggi fundó el Nuevo Realismo, corriente que buscaba representar la realidad social, política y económica del momento histórico.

Berni consideraba que la pintura mural, considerada la principal forma de expresión del arte popular, no podía ser el único caballo de batalla de las masas. El artista aseguraba que la burguesía no cedería sus muros para fines proletarios, para la producción de murales, es por eso que la realidad argentina, su creciente interés en las cuestiones políticas y sociales, y su búsqueda por hacer de su arte una forma de crítica social, lo llevaron al Nuevo Realismo.

Dos obras icónicas de esta corriente que Berni impulsó en la década de 1930 son "Manifestación" y "Desocupados". La manifestación que retrata Berni no muestra un conjunto de gente uniforme, sino que está compuesta por distintos retratos que hacen a la totalidad de la imagen, y forman parte del mensaje que el autor trató de transmitir sobre la situación argentina tras la crisis de los años treinta.

En los años siguientes Berni desarrolló dos grandes series plásticonarrativas con las que refleja la realidad de la marginalidad en su época: Juanito Laguna y Ramona Montiel.

- Juanito Laguna es un niño inventado por el artista, hijo de un trabajador obrero, que pasa mucho tiempo jugando en la calle y que representa a todos los niños que Berni encontró en los barrios más pobres de la periferia de Buenos Aires. El propio artista describió al personaje como el arquetipo de la realidad argentina y Latinoamericana. Es por esto que el personaje del niño constituye un testimonio de la realidad, relata de manera artística la vida que llevaban los habitantes de estos barrios y ayuda a la construcción de la memoria.
- Ramona Montiel, otro personaje inventado por Berni, es una mujer del interior que vive en Buenos Aires, y agobiada por su trabajo de

costurera y por falta de alternativas, se vuelve prostituta. Ambos personajes relatan el contexto social de miles de marginados que se encontraban en posiciones similares a estas.

Pero las obras de Berni no sólo constituyen una crítica social por las imágenes retratadas en ellas, sino también por los materiales que utilizó. En las décadas de los sesenta y setenta Berni incorporó en sus grabados materiales de desecho industrial, alambres, latas, restos de botes de pintura o de aceites como parte de su intento por retratar la realidad. "Yo andaba haciendo apuntes por las barriadas y advertí que no me alcanzaba la pintura en sí para alcanzar la intensidad expresiva que buscaba. Así que empecé a buscar de la calle lo que encontraba y lo iba incorporando a la tela", decía el propio Berni. La reinvención de sus prácticas y técnicas tras la incorporación de estos materiales se debió a su interés en indagar en la realidad político-social de las personas que sus personajes representaban.

> "¿Por qué el collage o pegamento y no lo exclusivamente pintado con pincel aparece en el tema de Juanito? Porque de esta manera logro una mayor intensidad expresiva, esos materiales son equivalentes a su ámbito habitacional, los materiales con que hago mi obra, no los busco muy lejos de su barrio. (…) Juanito Laguna forma parte de una narrativa hecha con elementos de su propio ámbito." (Testimonio de Antonio Berni recuperado por el Museo de Arte Latinoamericano).

Antonio Berni es un ejemplo de la importancia del arte y la recuperación de testimonios artísticos para la construcción de la memoria histórica. Su cercanía con las cuestiones sociales y el contacto con personas que llevaron a la creación de sus dos más famosos personajes, hacen de Berni un artista con un relato histórico muy rico y que pinta una imagen muy clara de la situación que atravesaban las clases más bajas del país en el momento en que él las retrató.

En definitiva, podemos ver como desde su exploración de la pintura metafísica y surrealista de los años veinte (que coincide con su etapa europea) deriva, a su vuelta a Argentina, a un compromiso político y social, que le acompañará ya toda su vida: "El artista está obligado a vivir con los ojos abiertos y en ese momento la dictadura, la desocupación, la miseria, las huelgas, las luchas obreras, el hambre, las ollas populares crean una tremenda realidad que rompían los ojos", explicaba en 1976.

Las cualidades claves de Berni se podrían resumir en tres puntos: su capacidad de reinvención permanente, su atenta y poderosa mirada sobre cuestiones sociales y políticas, así como su apuesta estética y la variedad de su propuesta plástica.

Ernesto de la Cárcova

Ernesto de la Cárcova es uno de los artistas que se abocó a cuestiones sociales más allá de su arte, dedicándose a la docencia y a la promoción de la cultura y el arte en el país. De la Cárcova nació en Buenos Aires en 1866, y comenzó su formación artística en 1882; luego entre 1885 y 1893 continuó sus estudios en Italia para regresar a Buenos Aires en 1894.

Ese mismo año, 1894, De la Cárcova expuso en el Segundo Salón del Ateneo la obra "Sin pan y sin trabajo". La misma muestra dos figuras, una mujer y un hombre, sentados en una mesa, sobre la cual se apoyan herramientas que se encuentran en desuso a causa de la falta de trabajo. Las figuras y el cuarto son oscuros, la mujer de cuerpo flaco amamanta a un bebe apoyado sobre su regazo. El hombre mira hacia la ventana, el único elemento de la obra que aporta luz, con el puño cerrado apoyado sobre la mesa, en señal de impotencia.

A través de la ventana, podemos observar una escena de conflicto entre obreros y guardias a caballo frente a una fábrica cerrada e inactiva, lo que responde al contexto social del momento.

Entre 1890 y 1891 estalló en Argentina una gran crisis bancaria que trajo consigo la devaluación de la moneda y como consecuencia, la caída del salario. Esto provocó que la década que empezaba se caracterizase por la fundación de nuevas sociedades gremiales y sindicatos y un gran número de huelgas. Los trabajadores se manifestaban en contra de la miseria y la desocupación, y luchaban por el reconocimiento de sus organizaciones sindicales.

> "Sin pan y sin trabajo es el primer cuadro de tema obrero con intención de crítica social en el arte argentino. Desde el momento de su exhibición ha sido una pieza emblemática del arte nacional: comentado, reproducido, citado y reapropiado por sucesivas generaciones de artistas, historiadores y críticos

hasta la actualidad." (Laura Malosetti Costa, información sobre la obra, Museo Nacional de Bellas Artes.)

El cuadro nos transporta a la situación de vida que llevaban los obreros a fines del siglo XIX tras los cambios producidos por los inicios de la modernización y la revolución industrial, como la pauperización de las clases obreras, y las consecuencias del nacimiento de las primeras industrias.

Los artistas europeos de estilo naturalista que inspiraron al artista solían abordar en sus obras temáticas sociales y escenas dramáticas de miseria representadas en tonos oscuros. Sin embargo, la obra de De la Cárcova fue la primera de esta índole en el arte argentino, por lo que generó un gran impacto en los medios cuando fue presentada por primera vez en el Salón del Ateneo de Buenos Aires en 1894.

La producción artística que Ernesto de la Cárcova realizó en los años posteriores se caracterizó por mostrar naturaleza muerta, desnudos y retratos, utilizando una paleta de colores más clara. Sin embargo, su devoción a las cuestiones sociales y políticas, sobre todo en promoción de la cultura, el arte y la educación, continuó en su actividad, más allá de sus obras. Se dedicó a la docencia, fue docente y director en la Academia Nacional de Bellas Artes (1905-1908), y en 1923 fundó la Escuela Superior de Bellas Artes, de la cual también fue director y que pasó a llevar su nombre luego de su muerte. Fue también director del Patronato de Becados Argentinos en Europa entre 1909 y 1916 y profesor universitario de dibujo para ingenieros y arquitectos.

Además, podemos destacar su interés activo en la política, donde fue miembro del Partido Socialista y legislador por la Ciudad de Buenos Aires en la Comisión de Obras Públicas.

A pesar de haberse alejado del estilo de la icónica obra "Sin pan y sin trabajo", la misma es una pieza de gran relevancia para la construcción de la memoria histórica del país, una obra que muestra la realidad de su época, pero que también la trasciende por el tema que trata. Relata la historia de una familia que sufre por las malas condiciones de los trabajadores y la crisis que causó el cierre de fábricas, la baja de salarios y despidos. Asimismo, representa una historia que se repitió en muchas

familias durante la década de 1890, y que se sigue repitiendo en los sectores más vulnerables de la sociedad argentina.

Además de narrar la historia, apela a la sensibilidad del observador, busca conmover al espectador y generar una reacción, va más allá de lo meramente descriptivo. De esta forma, De La Cárcova nos sumerge n la dramaturgia de su contexto, dejando en claro con el paso de los años, y la actualidad que pueda tener para algunos sectores, que la pintura, el arte testimonia, cuestiona, interpela.

Guillermo Facio Hebequer

Guillermo Facio Hebequer fue grabador, pintor, crítico de arte y militante político. Fue un artista que se involucró en las cuestiones políticas argentinas, y que dedicó su vida y su obra a trazar un vínculo entre el arte y la política que le permitiera llegar a las masas, pero sin perder su calidad artística. Su vinculación con los intelectuales de izquierda durante las décadas de 1920 y 1930 lo llevó a escribir y realizar ilustraciones para revistas como *Bandera Proletaria*, *Mundo Nuevo*, *Bandera Roja*, *Izquierda*, *Claridad*, entre otras.

Nació en Montevideo, Uruguay, en 1889, pero al tiempo sus padres decidieron trasladarse a Buenos Aires, donde Facio Hebequer se formó como artista. Sus primeras aproximaciones a la técnica de grabado se dieron en las clases de Pío Collivadini en la Academia de Bellas Artes, las cuales fueron claves para su carrera futura, ya que allí conoció a los artistas con los que conformaría la Escuela de Barracas, y más adelante el grupo de Artistas del Pueblo.

Facio Hebequer fue uno de los impulsores del arte social, una nueva concepción del arte que se separaba del llamado "arte oficial", el arte tradicional, la pintura académica, y los salones de exposición como el Salón Nacional de Bellas Artes, que funcionaban como legitimadores de este tipo de arte. El rechazo a las instituciones estéticas y culturales tradicionales lo llevó a fundar con otros artistas el Salón de los Recusados en 1914, donde expusieron sus obras, las cuales los jurados mantenían fuera de salones oficiales, y en 1918 la organización del Primer Salón de Independientes sin Jurados ni Premios en el Salón Costa.

Los Artistas del Pueblo eran un grupo de artistas comprometidos con la realidad social y que adherían a las ideas obreras de la época. José Arato, Adolfo Belloq, Guillermo Facio Hebequer, Agustín Riganelli y Abraham Vigo comenzaron a trabajar juntos a principios de la década de 1910, pero obtuvieron el nombre Artistas del Pueblo en 1920. En el marco de la influencia ideológica de la revolución rusa en Argentina, este grupo de artistas se propuso concientizar y promover la utopía revolucionaria a través del arte.

El período en que la obra de Facio Hebequer se desarrolla, es un período caracterizado por la penetración de ideologías revolucionarias y obreras, que dieron lugar en Argentina a acontecimientos como la Semana Trágica de 1919, y la Patagonia Rebelde de 1921, huelgas de trabajadores que se convirtieron en luchas tras la respuesta represiva del gobierno, y que desembocaron en el golpe militar de 1930. La obra del artista está fuertemente marcada por su contexto y por la ideología a la que subscribía, su preferencia por el paisaje urbano y escenas de la vida cotidiana de los trabajadores industriales y las distintas consecuencias sociales del proceso de industrialización, son imágenes recurrentes en su producción artística.

Por ejemplo, la serie de litografías Buenos Aires realizada en 1932, que incluye las obras *Puente Brown*, *Mediodía en el puerto*, *La Quema*, *El refugio*, *La feria*, *Parque Saavedra*, *Retiro*, *Calle Corrientes*, *Paseo de Julio* y *Chacarita*, muestra la inserción de la Argentina al mercado mundial y las consecuencias negativas del capitalismo tras la crisis de 1930.

Durante la década de 1920, el taller de Facio Hebequer en Buenos Aires se convirtió en un espacio de reuniones, donde estableció nuevas relaciones tanto intelectuales como amistosas que lo llevaron a adentrarse en nuevas formas de vincular el arte con las cuestiones políticas. La presencia de Castelnuovo funcionó como nexo entre el grupo de Boedo y los Artistas del Pueblo, que comenzaron a realizar actividades conjuntas en revistas como Claridad, Pensamiento Izquierdista, y Los Pensadores, donde ilustraciones y grabados de los Artistas del Pueblo, entre ellos Facio Hebequer, aparecieron en las portadas.

Además de ilustrar las portadas, Facio Hebequer comenzó a escribir para las revistas, su primer escrito es en la revista Claridad en 1926, y a partir de 1927 escribe para la revista Izquierda.

Además de trabajar con revistas vinculadas a la izquierda intelectual, Facio Hebequer colaboró con el incipiente movimiento de teatro independiente de Buenos Aires. El grupo Teatro Experimental de Arte debutó en 1928 con una obra de Castelnuovo para la cual Abraham Vigo hizo la escenografía y Facio Hebequer los trajes y luces. En 1930, Leónidas Barletta fundó el grupo Teatro del Pueblo, que pretendía continuar la línea del Teatro Experimental de Arte, pero profundizando en el objetivo de involucrar a los sectores populares en el nuevo espacio cultural. Tanto Vigo como Facio Hebequer formaron parte de este nuevo grupo como encargados de la escenografía y de la pintura respectivamente.

El órgano oficial del Teatro del Pueblo era la revista "Metrópolis: de los que escriben para decir algo", que funcionaba como medio de difusión de las actividades realizadas por el grupo, pero que también tenía la función de polemizar sobre el rol del artista en las cuestiones políticas y su responsabilidad social.

La revista cuestionaba el papel y la autonomía del arte ante la crisis sociopolítica, un debate que diferenciaba a Facio Hebequer y el grupo de los Artistas del Pueblo del grupo de Florida. Ambos grupos buscaban la renovación del campo artístico, y se oponían al arte tradicional y el conservadurismo. La diferencia era que el grupo de Florida quería modernizar la técnica a través de innovaciones formales, y buscaban la autonomía del arte, defendían la idea del "arte por el arte". En cambio, el grupo de Artistas del Pueblo, ligado al grupo de Boedo, buscaba que el arte sea revolucionario en materia política, no veían necesaria una modernización estética porque su objetivo era la concientización de las masas.

La obra de Facio Hebequer responde a esta concepción del arte. El aguafuerte y la litografía (a la cual se volcó a partir de 1927 debido a un problema de la vista que le había causado el ácido del aguafuerte), le permitían una gran producción y reproducción de sus obras, lo cual facilitaba su llegada a un público popular.

La actividad de Guillermo Facio Hebequer fue muy intensa durante los últimos años de su vida, su opinión se fue radicalizando y se acercó los círculos de intelectuales comunistas. En 1932 fue publicada por primera vez la revista Actualidad artística-económica-social, asociada al Partido

Comunista Argentino y en la cual el artista escribió sus ensayos más radicales.

La obra y vida de Facio Hebequer reconstruye la memoria de los intelectuales de izquierda asociados a las ideas anarquistas y comunistas, grupo que buscaba incluir un público más amplio y popular en el mundo artístico y la experiencia cultural, a través de distintas manifestaciones artísticas como la pintura, el grabado, el teatro, y la escritura. A partir de las revistas, las obras y el testimonio de su pensamiento, es posible aproximarse a una reconstrucción de la memoria histórica, del impacto de grandes sucesos internacionales, como la revolución rusa de 1917 y la crisis de Wall Street de 1929, en las cuestiones sociales y políticas argentinas.

El arte, más allá de su valor intrínseco, funciona como canal de expresión de las inquietudes y reclamos de los artistas en su coyuntura política y social, por eso su estudio permite una mejor comprensión de la historia y de la identidad misma de la Argentina.

Grupo Espartaco

El Grupo Espartaco fue un grupo de artistas de la década de 1960 que tenía como objetivo la creación de un arte característico argentino, un arte revolucionario y definitorio del país y del pueblo argentino.

Este arte revolucionario debía sentar sus bases en la tradición muralista y americanista, oponiéndose al coloniaje artístico, pero abierto a la incorporación de novedades formales. Por eso, el camino hacia la formación de este arte implicaba la eliminación de todo tipo de dogmatismo en materia estética, para que cada artista se sienta libre de crear utilizando los elementos plásticos en la forma más acorde con su temperamento, pudiendo aprovechar los últimos descubrimientos en materia formal que van surgiendo en el panorama artístico mundial. Las nuevas técnicas y los nuevos caminos constituyen el resultado de la evolución de la humanidad, pero para el objetivo que el grupo perseguía, era necesario poner estas técnicas al servicio de un contenido trascendente, un arte social. (Manifiesto del Grupo Espartaco, 1959).

El manifiesto del grupo, publicado en la revista *Política* en 1959, afirmaba que no había surgido en Argentina una expresión plástica trascendente,

definitoria. Según el grupo, los artistas argentinos aclamados por la crítica se caracterizaban por el plagio sistematizado y la repetición de viejas y nuevas fórmulas.

El objetivo y mensaje del grupo se enmarcan en la concepción social del arte, el arte en favor de los pueblos, el arte como mensaje nacional y como creador de una esencia nacional, en oposición a la concepción estética del arte, como creador de belleza plástica a través de la técnica innovadora. Para los artistas que conformaban el grupo Espartaco, el arte no puede escindirse de lo político y de lo social, porque "el artista es un hombre y todo hombre se conforma fundamentalmente según los elementos sociales que gravitan sobre él" (Manifiesto, 1959) por eso al expresarse de manera artística, expresa también al medio que lo rodea.

En 1959, Rafael Squirru, director del Museo de Arte Moderno de Buenos Aires en aquel momento, invita a J.M. Sánchez, Claudio Antonio Piedras, Ricardo Carpani y Mario Mollari, a participar como grupo en el Salón Nacional de Mar del Plata de 1959; y se sumaron dos pintores, Carlos Sessano y Esperilio Bute. Así se formó el Movimiento Espartaco, que toma ese nombre como homenaje a la liga espartaquista, un movimiento revolucionario alemán fundado por Rosa Luxemburgo, que tomó el nombre de la figura de Espartaco, líder de una rebelión de esclavos en Roma antigua. En 1960 se incorporaron el fotógrafo Vallaco, el pintor Raúl Lara, Elena Diz y Pascual Di Bianco. Este último salió del grupo un año después, 1961, junto con Ricardo Carpani.

Todos estos artistas son representantes del arte social argentino, revolucionario y rupturista, que tildaba a la producción artística aclamada por la academia de vacía de contenido y resultado del coloniaje cultural. Este coloniaje cultural, según el grupo, se debía a la situación política y económica compartida por todos los países latinoamericanos, una economía enajenada al capital extranjero, y una clase oligárquica aliada al imperialismo controladora de los resortes de la cultura. El ámbito artístico era un ámbito cerrado, donde la clase más pudiente era la principal compradora de obras artísticas, y seleccionaba para sus colecciones obras que les permitiesen perpetuar su dominación del mundo del arte. Los miembros del grupo criticaron esta realidad, ya que sus obras revolucionarias no formaban parte de las seleccionadas por las clases altas para los salones.

Al ser la propia oligarquía el mayor mercado del arte, los artistas que quieren vivir de su trabajo deben renunciar a su libertad de expresión y creación, acomodando su producción a los gustos y exigencias de la clase más pudiente, lo que implica el alejamiento del artista de las cuestiones sociales y de las mayorías populares, dando la espalda al americanismo y cayendo en el plagio sistematizado y divorcio de su medio. "Es así como, al dar la espalda a las necesidades y luchas del hombre latinoamericano, vacía de contenido su obra, castrándola de toda significación, pues ya no tiene nada trascendente que decir." (Manifiesto del grupo Espartaco, 1959).

> "De las manos de la nueva generación de artistas latinoamericanos habrá de salir el arte de este continente, que aún no ha realizado su unidad; quizá le esté reservado por este arte revolucionario realizarla antes en la esfera creadora como síntoma de la inevitable unificación política. Pues no sería la primera vez en la historia que el arte se anticipa a los hechos económicos o políticos; y tal vez en ello reside su grandeza. (…) Estos objetivos se cumplirán mediante una doble acción: el arte, no puede ni debe estar desligado de la acción política y de la difusión militante y educadora de las obras en realización. El arte revolucionario latinoamericano debe surgir, en síntesis, como expresión monumental y pública. El pueblo que lo nutre deberá verlo en su vida cotidiana. De la pintura de caballete, como lujoso vicio solitario hay que pasar resueltamente al arte de masas, es decir, al arte." (Manifiesto, 1959).

El grupo Espartaco veía al arte como un arma, un arma que pensaban utilizar en su lucha contra el dominio cultural de la oligarquía y el fomento de los artistas meramente estéticos, o que desarrollaban narrativas que respondían a elementos extranjeros, separándose de la realidad política y social de su propio medio. Veían al arte como libertador, como aliviador de tensiones y fuente de energía, como un modelador en lugar de como un espejo.

El arte para el grupo Espartaco no tenía un fin en sí mismo, sino que lo veían como un instrumento, mediante el cual el artista se integra con la sociedad y le da energía y esperanza para continuar su revolución. Porque para los artistas del grupo "el arte latinoamericano, considerando las características sociales y políticas de nuestro continente, ha de estar necesariamente imbuido de contenido revolucionario" (Manifiesto del Grupo Espartaco, 1959).

Ricardo Carpani

A la hora de analizar el arte social en la Argentina, la pintura y producción gráfica de Ricardo Carpani constituyen una pieza esencial para comprender la sociedad argentina en las décadas del '60 y principios de los '70.

Ricardo Carpani nació el 11 de febrero de 1930 en Tigre, Provincia de Buenos Aires. Y, luego de ser modelo en París por dos años, volvió y comenzó sus estudios con Emilio Pettoruti.

En 1957 realizó su primera exhibición de arte, y en 1959, como mencionamos en el apartado anterior, conformó junto a Esperilio Bute, Mario Mollari y Juan Manuel Sánchez el Grupo Espartaco, al que luego se sumaron Carlos Sessano, Elena Diz, Raúl Lara Torrez, Pascual Di Bianco y Franco Venturi. Este grupo de pintores fue conformado en torno a ciertos valores sociales compartidos, que se ven reflejados en las obras de Ricardo Carpani, donde prevalecen temáticas como el desempleo, los trabajadores, obreros. Las mismas pueden observarse en sus ilustraciones en el Martín Fierro.

En 1961, junto con Di Bianco, renuncian al grupo convencidos de que debían vincularse en forma directa con los sindicatos. A partir de ese momento, Carpani comenzó una intensa colaboración con el movimiento obrero argentino, trabajó junto a organizaciones como la Federación Argentina de las Artes Gráficas (FATAG), el Sindicato de Obreros de la Alimentación, la Central General de Trabajadores y para la CGT de los argentinos a partir de su conformación en 1968.

Durante la década del '60 y principios del '70, los dibujos de Carpani y su producción gráfica fueron parte del movimiento social y revolucionario de la época, sus ilustraciones aparecían en murales, folletos, volantes, tapas de libros, periódicos, revistas militantes y discos. A través de estos medios, el pintor trascendió el ambiente artístico, cerrado, para ser parte de la propia efervescencia revolucionaria con su obra.

> "Mi obra gráfica de carácter político se inició en la segunda mitad de los años 50. Dentro de ella hay una primera distinción: la que existe entre la gráfica política "artística", por un lado, y la gráfica política militante, por el otro. A mi entender la gráfica política "artística" abarca aquellas obras de contenido manifiestamente político pero que, difícilmente trascienden el ambiente artístico y

> literario para proyectarse a públicos más amplios. Me refiero a las ediciones de carpetas de dibujos sobre temas políticos o las ilustraciones de textos o poemas alusivos a esa temática […] La obra que califico como gráfica política 'militante', estuvo, en cambio, desde un principio destinada a un contacto social directo y masivo (afiches, panfletos, ilustraciones en periódicos y revistas)." (Ricardo Carpani, Carpani: Gráfica Política, Buenos Aires, Ediciones Ayer, 1994).

Además de la ruptura con el mundo artístico en cuanto a lo técnico, también las imágenes de Carpani son revolucionarias. La imagen del obrero de dicho autor no constituía a la del trabajador frágil, flaco, pobre y sólo, que miraba desde la ventana, como el hombre de "Sin Pan y Sin Trabajo" (1894) de Ernesto de la Cárcova, como tampoco la del obrero rendido, explotado y desvalido de la posguerra no tuvieron lugar en su arte. El obrero que mostraba Carpani representaba el empoderamiento de clase, era fuerte, tenía el puño en alto y estaba dentro de un colectivo.

Durante la década de 1970, Carpani, como muchos otros artistas, escritores e intelectuales argentinos, se exilió debido a la dictadura militar, y se estableció en Madrid, España. A partir de allí, viajó por Europa, Estados Unidos, Cuba, México y Ecuador, exponiendo de forma individual en algunas ciudades y participando también de muestras colectivas.

Luego de la restauración de la democracia en Argentina, Carpani regresó al país en 1984, y comenzó a realizar distintas exposiciones individuales en la Fundación Banco Patricios, algunas galerías privadas, museos como el Museo Municipal de Bellas Artes de La Plata, y Salas Nacionales. Comenzó nuevas series de trabajos, una con el foco puesto en temáticas y paisajes urbanos de Buenos Aires, como el tango, los cafés, los barrios, y otra sobre personalidades, la cual incluía retratos tanto de figuras de la política nacional e internacional, como de personajes históricos tales como: Evita, el Che Guevara, Perón, San Martín, Carl Marx, Federico García Lorca..

También realizó murales en ciudades del país, como en el Aeropuerto de Viedma, para la Casa Rosada y un gran retrato del Che Guevara en la Plaza de la Cooperación en Rosario, a pocas cuadras de donde nació.

Carpani falleció en Buenos Aires el 9 de septiembre de 1997. Fue un artista que supo captar en sus obras las tensiones políticas y sociales de un período de la historia argentina caracterizado por las diferentes y a la vez, fortalecidas posturas políticas. Tanto las imágenes de sus obras, la fuerza de sus figuras, la tensión de los nudillos y los músculos, la representación del

obrero como parte de un colectivo dispuesto a luchar por sus valores, como la técnica empleada de fácil difusión y de contacto directo con el público, le dieron un rol protagónico en la vorágine política y social de la época.

Juan Carlos Castagnino

Juan Carlos Castagnino nació en Mar del Plata, Provincia de Buenos Aires en noviembre de 1908. Estudió en la Escuela Superior de Bellas Artes de la Nación con Ernesto de la Cárcova, y se perfeccionó en los talleres de Lino Enea Spilimbergo y Ramón Gómez Cornet.

Interesado por el arte, las cuestiones políticas y sociales, a fines de la década de 1920 ingresa al Partido Comunista de la Argentina y en 1933 integró el grupo de artistas que luego fundó el primer sindicato argentino de artistas plásticos. Por utilizar su pintura para denunciar situaciones de injusticia, y como medio para canalizar sus inquietudes, se lo denominaba "pintor social".

> "Castagnino es, sin lugar a duda, un artista que representó la argentinidad, los personajes de la patria. (…) Castagnino fue un artista muy comprometido con su gente, con la Argentina. Él tenía un origen comunista, no solamente militaba, sino que manifestaba su compromiso de lucha por los que menos tenían (a través de su arte), y esos personajes se ven representados por su obra." (Jorge Calvo, Responsable de la Galería Witcomb, Curador de la muestra de Castagnino).

Sus pinturas representan al hombre argentino realizando tareas cotidianas. La costa bonaerense, escenas de la vida rural y las tierras norteñas suelen ser los paisajes que se observan detrás de las figuras, y el caballo se ve manifestado como emblema de libertad es también uno de los motivos más recurrente de su obra.

Además de sus pinturas, Castagnino realizó junto con un grupo de artistas reconocidos, dos murales de gran importancia. En 1933 integró junto a David Alfaro Siqueiros, Lino Enea Spilimbergo y Antonio Berni, el equipo que llevó a cabo la realización de un mural en el sótano de la quinta de Natalio Botana, director del diario *Crítica*, en Don Torcuato.

En 1946, Castagnino, Berni, Spilimbergo, Colmeiro y Urruchúa, realizaron los murales de las Galerías Pacífico de Buenos Aires. constituyendo así, la primera obra mural realizada en un sitio público en la capital del país.

Los cinco artistas, con sus estilos personales, acordaron realizar un mural que contuviese mensajes y alegorías universales, una decoración que "lograra una construcción iconográfica de los valores primarios y prácticas socioculturales comunes a las diversas culturas, como la familia y el contacto con la naturaleza" (Galerías Pacífico, "Historia de los Murales"). Pero además de este acuerdo, cada artista buscó crear sus propios bocetos para garantizar la creación individual, a partir de la base del acuerdo original sobre la temática.

Dentro de la obra de la cúpula, Castagnino pinta "La vida doméstica". Esta obra va en acuerdo con lo estipulado por los artistas sobre la temática centrada en un mensaje y valores universales, pero también responde a los intereses individuales de Castagnino, los colores que se funden unos con otros, el foco en la figura humana realizando tareas, y la figura del caballo.

Además de estos, Castagnino participó en la creación de otros murales en la Ciudad de Buenos Aires: en la Galería San José de Flores junto con Urruchúa y Policastro (1956) y "Hombre, Espacio, Esperanza" en la Galería París en Caballito (1959).

Castagnino realizó muchos viajes a lo largo de su vida, en 1939 viajó a París, donde estudió en el taller de André Lhote y recorrió Europa perfeccionando su arte. En 1952 viajó a China, donde realizó numerosas acuarelas y tizas, e incorporó a su formación las técnicas orientales de dibujo. En 1960 realizó un viaje por Centroamérica, a partir del cual comenzó a trabajar con acrílico. Los viajes y la constante evolución de su formación técnica forman parte de su búsqueda plástica, que fortaleció su intención política y su vocación de pintor social.

> "La exposición muestra las permanentes búsquedas estéticas de Castagnino, sin dejar de lado el gran compromiso que asume políticamente con el hombre, al que tiene como protagonista durante toda su vida. El eje es el hombre, en su contexto, en sus vicisitudes cotidianas, con la violencia de los '60." (Clelia Taricco, curadora de la exposición de "Humanismo, poesía y representación" sobre Castagnino en el Bellas Artes, 2008).

En 1962, la editorial Eudeba convocó a Castagnino para que ilustre la nueva edición del "Martín Fierro", el poema gauchesco escrito por José Hernández. Allí, reinterpretó y actualizó la imagen del personaje.

Juan Carlos Castagnino fue un artista con una enorme vocación social cuya artística, viajes y continua formación estética permitieron reflejar a

la perfección sus inquietudes políticas y sociales en sus obras , que también se observan en su vida personal y su afiliación al partido comunista.

Roberto Duarte

Roberto Duarte nació en Vicente López, provincia de Buenos Aires en marzo de 1935. En 1955 comenzó sus estudios en la Academia Nacional de Bellas Artes donde destacó no sólo por su arte sino por su compromiso, fue dirigente estudiantil y luchó por la creación de la escuela de artes visuales.

En 1959 viajó por Europa, en Madrid lo atrapó la obra de Goya y Velásquez, de la que tomó elementos del cubismo y el expresionismo que luego aplicó en su pintura. Posteriormente, obtuvo una beca de la Embajada de Francia para estudiar en París. Durante este viaje, la obra del pintor holandés Vermeer lo cautivó y lo ayudó a comprender que su deseo es volver a su país, a la Argentina a pintar su gente.

Duarte encontró en la cultura argentina una gran fuente de inspiración, no solo en lo político, sino también en su literatura y música, sobre todo una serie de obras del Martín Fierro, y otras dedicadas al tango.

Podemos ver como destacado en sus obras el uso del color, al cual lo consideraba íntimamente relacionado con la música: "El tango para mí no es Corrientes, surgió de los suburbios, de los barrios. Como decía Borges, el tango hizo un tajo en buenos aires que cruza por Villa Urquiza, pasa por Balvanera y termina en la esquina de San Juan y Rincón donde cantaba Gardel. Siento que hay una identificación entre el color y la música, uno complementa al otro. El tango es pasión sentimiento, el rojo tiene muchos componentes de tango."

En 1986, el Presidente Alfonsín compró una de sus obras para entregarla como regalo al Presidente de Brasil José Sarney. El cuadro pertenecía a la serie Homenaje a Troilo y Manzi, una obra en la que se distinguían ambos músicos y la esencia de la propia Buenos Aires.

En cuanto a su pintura de tinte social, Duarte realizó un gran número de obras inspiradas en eventos y procesos históricos. "Roberto Duarte se suma a la cadena de los que pintan por necesidad, por el sagrado impulso de un yo imprescindente, un yo atormentado por la conciencia que supo la magnitud de la tragedia. (…) Sus pinturas son así, un intento vigoroso y

constructivo que quiere evitar a la memoria el riesgo de ser olvido." (César Clodión, artista plástico).

El arte cumple múltiples funciones: funciones estéticas como la representación de la belleza, una búsqueda expresiva, un estudio del color, pero también cumple funciones sociales, como la de mantener la memoria viva, de plasmar en una obra la realidad de un período histórico Roberto Duarte es uno de los artistas que entendieron esta función social del arte, porque vio la necesidad de retratar las inquietudes que tenía y la realidad que lo rodeaba.

Muchos sostienen que la función social, va en contra de la función estética, que los artistas sociales no son verdaderamente artistas. Pero una obra cargada de subjetividad y de memoria no disminuye por ello su calidad artística. La obra de Roberto Duarte es un gran ejemplo de ello, ya que tiene una carga estética y, a la vez, una social, humana, moral. El color, la figura, las imágenes relatan una historia cargada de subjetividad, muestra cómo el arte es la expresión de los hombres y cómo ellos pintan en un contexto histórico determinado. "Duarte es un artista comprometido, y ello no disminuye en un ápice su calidad artística, ni su forma, ni su talento. Muchas veces nos espanta su paleta, su color. Muchas veces nos espanta su sensibilidad, muchas veces nos espanta su verbo dicho con pinceles, con formas y colores. Pero ¿no fue acaso espantosa, trágica, aciaga e incomprensible la crueldad de nuestra historia?" (Dra. Ana Jaramillo, Rectora UNLA "El arte que es parte").

El arte con su rol de constructor de memoria nos transmite la historia con un nivel de sensibilidad artística que conmueve,que transmite el sentimiento de inquietud del artista y que contagia el espíritu de lucha por una realidad mejor.

> "Duarte nos vuelve a pasar por el corazón las luchas libertarias, los sufrimientos de quienes hicieron la Patria, las encrucijadas de la historia, las pasiones enfrentadas, los sufrimientos de quienes se opusieron a las tiranías y la necesidad de seguirnos oponiendo si queremos un mundo mejor y más justo." (Dra. Ana Jaramillo, Rectora UNLA "El arte que es parte").

Sus obras muestran un equilibrio entre la búsqueda estética del arte, el ensayo del color, y un relato histórico y sensible que conmueve desde la perspectiva ética, lo cual lo convirtió en un gran artista y exponente del arte argentino. "El decir de una estética expresiva se complementa con una consonancia ética que equilibra y ahí se produce la maravillosa

alquimia, la magia del arte de Roberto Duarte." (Rubén Borré, artista plástico).

Futuro de la Cultura en Buenos Aires

El contexto actual de pandemia y aislamiento social presentó y sigue presentando problemas y desafíos para todos los sectores, pero estos son particularmente fuertes en el sector del arte y la cultura. Esto se debe, en primer lugar, a que fue de las primeras industrias en suspender sus actividades debido a la cancelación de eventos masivos semanas antes de la sanción del Aislamiento Obligatorio. Asimismo, se prevé que será de los últimos sectores en retomar, y que incluso llevará varios meses recuperar niveles de público y recaudación similares a los registrados previo a la pandemia.

Además, resulta evidente que la crisis actual expone la fragilidad y precarización históricamente presente en dicho sector, especialmente de los espacios y artistas independientes. Esta situación complica aún más la subsistencia de los espacios culturales, y de las personas que formal, y principalmente informalmente, dependen directamente del sector como fuente de ingresos.

Por otro lado, las experiencias artísticas y culturales generan ingresos en la medida en que llegan a su público, lo que representa un enorme desafío en estas circunstancias. Dicha situación no solo es negativa para quienes dependen económicamente del sector, sino que también tiene como consecuencia dificultar el acceso a una actividad necesaria en las condiciones de vida actuales. Esto se debe a que los contextos de crisis sociales son fecundos para el aumento de tanto la oferta como la demanda artística, ya que la música, el baile, el humor y cualquier disciplina del arte, son espacios de sanación para los artistas que producen y para el público que consume.

Situación del teatro independiente en cuarentena

Como caso de estudio para ejemplificar esta situación, podemos destacar la problemática de las salas de teatro independientes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La totalidad de estas se encuentran en una situación delicada por la nula percepción de sus ingresos habituales, tanto por la escenificación de obras, como por la tarea de formación a través de cursos y clases.

Esta realidad deriva en la incapacidad por parte de las salas para solventar los gastos fijos, como servicios públicos y, en una gran cantidad de casos, el alquiler del espacio físico. Si bien los decretos que congelaron alquileres y suspendieron los cortes por falta de pago de servicios sirvieron de contención inicial para las salas, también representan una gran acumulación de deuda a futuro, que será muy difícil de afrontar por parte de estos espacios independientes.

La Asociación Argentina del Teatro Independiente (ARTEI) emitió a mediados del mes de Junio de 2020, a casi tres meses de comenzado el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio, un comunicado firmado por las 103 salas que lo conforman para llamar la atención a la complicada situación económica en la que se vieron inmersos a raíz de la pandemia.

Al comienzo del Aislamiento Social Obligatorio, el Instituto Nacional del Teatro (INT) lanzó un plan de emergencia (Plan Podestá) orientado a dar alivio a salas y elencos del sector independiente en toda la República. El mismo fue bien visto por la Asociación Argentina del Teatro Independiente, pero, además de no alcanzar a todos aquellos que dependen de las salas para su subsistencia, representó un respiro en lo inmediato, y no una solución en el largo plazo.

Desde el inicio de la pandemia y hasta fines de Junio, el trabajo de ARTEI estuvo centrado en la gestión, la espera y el reclamo para cobrar el subsidio de funcionamiento anual otorgado por el Ministerio de Cultura porteño, a través del Programa Proteatro. Si bien este subsidio es importante todos los años para el sector independiente, este año luego de alrededor de 100 días sin percibir ingresos, estuvo revestido de muchísima urgencia.

Proteatro se encuentra dentro del Programa 11 de Incentivo A La Producción Cultural del presupuesto del Ministerio de Cultura del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en conjunto con otros 3 subsidios:

Proescritores, Bamúsica y Mecenazgo. El total con el que contaba el Programa 11 para este año era de 230 millones, y la meta física determinada era otorgárselos a 2.106 beneficiarios, entre los 4 subsidios.

La convocatoria anual para Proteatro fue del 11/02 al 11/03, es decir, previa a la declaración del Aislamiento Social Obligatorio. Una vez que el sector cultural no pudo seguir realizando sus actividades, aumentó exponencialmente la urgencia con la que las salas necesitaban del subsidio para afrontar el pago de servicios, alquileres y sueldos. Sin embargo, no se aceleraron los tiempos habituales del cobro de dicho subsidio anual.

La Resolución Ministerial N° 1985/MCGC/20 aprobó el otorgamiento de los subsidios. La misma salió el 2 de Junio y fue publicada en el Boletín Oficial 5889 el día 11 del mismo mes. Los subsidios fueron otorgados a 120 salas teatrales, con montos entre $200.000 y $520.000, representando un total de $44.733.000. A esto se le sumó un extra por la emergencia de 10 mil pesos mensuales durante un año, lo que ayuda, pero, según expresó Liliana Weimer, presidente de ARTEI, no cubre la tercera parte del gasto de una sala.

Es por este motivo, que las entidades que nuclean a diferentes espacios independientes continúan visibilizando las problemáticas estructurales que expuso la pandemia. Si bien necesitan de paliativos para subsistir en el presente, reclaman un mayor reconocimiento de la labor cultural independiente en la CABA, que se encuentre acompañado por la implementación de un verdadero Plan de Reactivación para preparar al sector para la reapertura de sus espacios.

A partir de lo mencionado, se destaca la histórica necesidad de remarcar el valor del teatro en Buenos Aires y de resguardar las décadas de inversión social, estatal y colectiva, para sostener la actividad en este contexto y que continúe desarrollándose una vez superada la pandemia.

En este sentido, ARTEI en su comunicado y en las declaraciones realizadas por sus miembros en los medios, también reclama el acompañamiento del Estado para hacer frente a las dificultades que implica el necesario retorno al trabajo de los espacios.

Cabe destacar que, a diferencia de lo que sucede en los grandes teatros públicos o comerciales, a las salas de teatro independiente, por sus

dimensiones espaciales, les resultaría inviable económicamente realizar obras con un púbico entre el 30% a 50% de su capacidad habitual.

Otra particularidad del rubro a tener en cuenta en este proceso es que las salas no pueden estrenar obras de un día para el otro, sino que se necesitan semanas de preparación. Por lo tanto, la reanudación de la actividad supone el previo retorno de actores y otros trabajadores de las salas teatrales, con los cuidados correspondientes, para trabajar en las obras que podrán ser estrenadas una vez que finalice la cuarentena.

Además, la posibilidad de presentar obras de manera virtual requiere que el diseño de los primeros protocolos posibles para el comienzo de las actividades avance hacia un teatro sin público presente. En esta línea se encuentra la propuesta del protocolo que arma ARTEI para retomar una presencialidad parcial, involucrando actores y técnicos, a la par de otras actividades entendidas como no esenciales.

Se piensa un plan estipulado en tres momentos: El primero donde se le otorguen permisos de circulación a quienes trabajan en los espacios para realizar las tareas de mantenimiento; un segundo momento donde se permita el desarrollo de ensayos en pequeños grupos; para finalmente, en un tercer momento, avanzar con el dictado de clases y funciones para públicos reducidos.

En relación a la posibilidad de presentar espectáculos de forma virtual, este desafío fue emprendido por algunas de las salas barriales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que trasmiten obras teatrales a través de diferentes plataformas. A continuación, analizaremos esta alternativa, que, si bien requiere la superación de múltiples obstáculos, a la larga puede significar la posibilidad de ampliar la capacidad de las salas a través del público virtual y de extender la oferta a públicos fuera de los habituales, como por ejemplo de otras provincias u otros países, presentándose como una alternativa beneficiosa.

Alternativa digital: La reinvención del espectáculo tras la cuarentena

Para los artistas, la cuarentena está siendo una etapa de reinvención, a través de los espacios digitales, que se impuso a la fuerza a todo el

negocio del entretenimiento. Gracias a las nuevas tecnologías a disposición y a la creatividad e inventiva de los productores culturales, se pudo comenzar a dar respuesta a gran parte de la problemática de la demanda cultural. Sin embargo, el desafío continúa, ya que es necesario acelerar dicho proceso para que los artistas encuentren la nueva forma de monetizar su talento y se encamine una solución al conflicto de la oferta de arte y cultura.

En este contexto, cada individuo y cada grupo descubre nuevos "ciber-hábitos" en todos los ámbitos de la vida cotidiana, que si bien nacen para dar respuesta inmediata a las necesidades y deseos que surgen a raíz del aislamiento social obligatorio, tendrán un impacto en las costumbres que prevalecerán al finalizar la misma. Dentro de estos cambios de hábitos, se encuentran incluidos los relacionados con el esparcimiento y los consumos culturales, dando lugar al surgimiento de nuevos espacios para ser explorados, donde se generan encuentros entre los artistas y su público.

Esto es parte del nuevo desafío y la nueva generación de e-productores de *EnterTechMent* y *e-spectáculos*. Es el momento de la e-producción. Hace años se habla de *EnterTechMent* como una palabra que reúne los conceptos de Entretenimiento + Tecnología + *Mentoring* de artistas, y significa pensar e integrar soluciones como si fuera un sistema, un conjunto de elementos que se relacionan para lograr un objetivo en común. La tecnología para comunicar, para interactuar, para llegar al público, pero también embebida en el mismo espectáculo y como parte intrínseca de él. Y no se refiere a vivir experiencias inmersivas ni de realidad aumentada necesariamente, sino transitar un camino donde lo digital y lo real no tengan diferencias.

Puede presumirse que ya no todo será como era y lo que llegó vino para quedarse. En los últimos meses, se pudieron ver online los conciertos digitales de la orquesta filarmónica de Berlín, un show al aire libre con los espectadores escuchando un concierto en vivo por FM en la modalidad autocine, al rapero estadounidense Travis Scott lanzar su música en un show con millones de participantes inmersos en el videojuego Fornite, las mejores obras teatrales del Paseo La Plaza Online (que según informaron superaron el millón de espectadores en unas semanas), el Teatro Nacional Cervantes y Teatrix, la plataforma argentina de teatro on demand que creció más del 200% en y reprodujo más de 150 mil horas de streaming en

el mes de abril. Nunca el teatro tuvo tantos espectadores en formatos tan innovadores como en estos meses.

Sin embargo, la pregunta que marca el camino a seguir por este nuevo desafío es la que respecta a la monetización de estas experiencias de calidad: ¿De qué manera pueden ganar dinero estas plataformas online para que le llegue efectivamente a los artistas que producen las experiencias?

Si bien se debe considerar los beneficios de integrar mayor tecnología al sector y todas las oportunidades que implica en el mediano y largo plazo, no deben perderse de vista las necesidades y limitaciones actuales. El *streaming* genera visibilidad, pero dificulta en muchos casos la monetización del trabajo desempeñado, implicando mínimos ingresos, generalmente voluntarios, para quienes lo llevan a cabo.

Especialmente debido a que los pequeños centros culturales y los pequeños productores artísticos no pueden darse el lujo de esperar, necesitan una solución de corto plazo. Pero de alguna forma u otra, actualmente estas alternativas prosperan como nunca antes, con el cambio de hábitos que quedarán aprehendidos cuando se produzca la "vuelta a la normalidad", y deberían ser capitalizados para la generación de nuevas experiencias.

Es posible que los teatros y auditorios no vendan solo platea y pullman cuando el Aislamiento Social termine, sino que puedan incorporar una ventana virtual en vivo para quienes deseen disfrutar los espectáculos en forma remota. Incluso incorporando elementos adicionales que extiendan la experiencia, como por ejemplo las charlas en vivo con directores que se realizaron desde el complejo teatral de Buenos Aires, o la nueva modalidad de Platea VIP (Platea Interactiva Virtual) estrenada el 16 de mayo por un show de humor de Alejandro Gardinetti dedicado a los argentinos que quisieran disfrutarlo alrededor del mundo.

Al igual que los medios de comunicación se encuentran en un proceso de reinvención constante, el mundo del espectáculo está acelerando su entrada a este proceso, donde los nuevos perfiles de los profesionales y productores tendrán que incorporar componentes inéditos hasta el momento y conocimientos extendidos.

En el sector tecnológico donde las experiencias artísticas y culturales se inmersan cada vez más, lo único constante es el cambio y se comprende que el nuevo mundo se construye en versión *Beta*, de forma progresiva y colaborativa, en base a experiencia y error. Y más allá de nuevos desarrollos tecnológicos, esta inmersión permite que los espectáculos puedan tener una nueva dimensión. Claramente es importante tener calidad de contenidos y cantidad de espectadores, pero ahora se puede sumar la calidez en los espacios virtuales y acercarnos al público con nuevos formatos.

Para ello, será fundamental en primer lugar el desarrollo de nuevos roles que comprendan cómo capitalizar estos cambios repentinos de consumo. El e-Productor de espectáculos, como el e-Manager de artistas, debe tener claro que ya no son necesarios los castings, ni depender necesariamente de terceros para llegar a las audiencias. Los artistas en forma individual o sus obras, deben trascender la frontera física, construir relaciones de largo plazo con sus audiencias y cuidarlas como lo hace una marca con sus clientes.

Finalmente, resulta menester destacar el rol que deberá cumplir el Estado en este proceso, acompañando tanto al sector público como privado e independiente en la adaptación acelerada que la situación actual le impone, tanto en lo inmediato con los diferentes programas de ayuda a trabajadores del sector artístico y cultural, como en el mediano y largo plazo mediante la facilitación de las plataformas virtuales disponibles, y principalmente con la legislación sobre la introducción de las nuevas tecnologías en el sector, de forma que los centros culturales, los trabajadores y los espectadores queden protegidos en el nuevo entorno virtual donde se llevan a cabo las actividades artísticas y culturales.

Es una nueva actitud, una nueva visión, una gran oportunidad donde el único que tiene el poder de decir si es bueno o no y es aceptado o no, lo tiene la gente, el público.

FUENTES Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

PRESUPUESTO

IARAF (2019) Buenos Aires y CABA recibieron el 73% del aumento de las Transferencias automáticas a provincias entre 2015 y 2018. Disponible en https://drive.google.com/file/d/1F-YdjsOZGB7-YFqbzpKKbDUEfSDglZub/view.

Ley 23.548. COPARTICIPACION FEDERAL DE RECURSOS FISCALES. Sancionada: Enero 7 de 1988. Promulgada: Enero 22 de 1988. Disponible en:http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/2000024999/21108/texact.htm.

Decreto N.º 692/2002. TRANSFERENCIA DE FONDOS - CIUDAD DE BS. AS. Publicada en el Boletín Oficial del 30-abr-2002 Número: 29888. Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=73895

Decreto N.º 705/2003. PARTICIPACION DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. Publicada en el Boletín Oficial del 27-mar-2003 Número: 30119. Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=83610

Decreto N.º 194/2016. Ley N° 23.548. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Aplicación. Bs. As., 18/01/2016. Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257918/norma.htm

Decreto N.º 399/2016. Decreto N° 194/2016. Modificación. Publicada en el Boletín Oficial del 25-feb-2016 Número: 33324. Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=258948

Decreto N.º 257/2018. MODIFICACION - DECRETO N° 194/2016. Publicada en el Boletín Oficial del 03-abr2018 Número: 33842. Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=308326

INCLUSIÓN SOCIAL

Ley N.ª 114 (1998) de Protección Integral de los Derechos de niños, niñas y adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en: ci

Ley N° 445 (2000) Creación del Programa "El Parador, casas abiertas para chicos de y en la calle". Disponible en: http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley445.html .

Decreto N° 1.645/002 (2002) Reglamentación de la Ley N° 445. Disponible en: http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/anexos/drl445.html#d445 .

Ley N° 3.706 (2010) de Protección y Garantía Integral de los Derechos de las Personas en Situación de Calle y en Riesgo a la Situación de Calle. Disponible en: http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley3706.html .

AMBIENTE

ONU. Los espacios verdes: un recurso indispensable para lograr una salud sostenible en las zonas urbanas. Disponible en https://www.un.org/es/chronicle/article/los-espacios-verdes-un-recurso-indispensable-para-lograr-una-salud-sostenible-en-las-zonas-urbanas

ONU. Población. Disponible en https://www.un.org/es/sections/issues-depth/population/index.html

OMS. Información básica sobre la contaminación atmosférica. Disponible en https://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/background_information/es/index3.html

Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas. Disponible en https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/

ONU. El derecho humano al agua y al saneamiento. Disponible en https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Metrobus. Disponible en

https://www.buenosaires.gob.ar/movilidad/metrobus
Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2019). Iluminación LED. Disponible en
https://www.buenosaires.gob.ar/compromisos/iluminacion-led-en-todas-las-calles
ACUMAR. Institucional. Disponible en
http://www.acumar.gob.ar/institucional/
UBA. Una política de Estado para el Riachuelo. Disponible en
http://www.uba.ar/archivos_ddhh/image/informe_riachuelo_abr09.pdf
ACUMAR. Inversión en Plan Integral de Saneamiento Ambiental. Disponible en
http://www.acumar.gob.ar/indicadores/inversion-plan-integral-saneamiento-ambiental/
Naciones Unidas: Acción climática. Disponible en
https://www.un.org/es/climatechange/
Observatorio Salud y Medioambiente (2017). Cambio climático y salud. Mayor impacto en los más vulnerables. Disponible en
https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/publicaciones_archivos/e0dde2355388586477952593bd7de6d0.pdf
Hepburn, C., O'Callaghan, B., Stern, N., Stiglitz, J., & Zenghelis, D. (2020). Will COVID-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change?. Oxford Review of Economic Policy, 36. Disponible en
https://www.lagone.it/wp-content/uploads/2020/05/STUDIO-STIGLITZ-ART4.pdf
Rosenbloom, D., & Markard, J. (2020). A COVID-19 recovery for climate. American Association for the Advancement of Science. Disponible en
https://science.sciencemag.org/content/368/6490/447
Portal Oficial del Estado Argentino. Satélites detectan una reducción de la contaminación atmosférica por la cuarentena (2020). Disponible en
https://www.argentina.gob.ar/noticias/satelites-detectan-una-reduccion-de-la-contaminacion-atmosferica-por-la-cuarentena
Portal Oficial del Estado Argentino. Baja la contaminación atmosférica en grandes ciudades de la Argentina (2020). Disponible en
https://www.argentina.gob.ar/noticias/baja-la-contaminacion-atmosferica-en-grandes-ciudades-de-la-argentina
Greenpeace (2020). Covid-19, clima y medio ambiente: las 5 respuestas que tenés que saber. Disponible en

https://www.greenpeace.org/argentina/blog/blog/covid-19-clima-y-medio-ambiente-las-5-respuestas-que-tenes-que-saber/
Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Medición de ruido. Disponible en https://epok.buenosaires.gob.ar/pub/mapa/apra/medicion_de_ruido/
CEAMSE (2019) *Estadística 2018 Anual*. Disponible en https://www.ceamse.gov.ar/estadisticas/
Cerdá, E., Khalilova, A., (2016). *Economía circular, estrategia y competitividad empresarial*. Disponible en https://economiacirculargijon.es/concepto/
Corti M.A., Barrocelli S.S., (2018). *Gestión y Derecho Ambiental, Residuos Sólidos Urbanos.* Ediciones Jurídicas, Buenos Aires.
Rondón Toro, E., Szantó Narea, M., Pacheco, J. F., Contreras, E., & Gálvez, A. (2016). *Guía general para la gestión de residuos sólidos domiciliarios.* CEPAL. Disponible en https://repositorio.cepal.org/handle/11362/40407
Lozupone, M. (2019). *La Gestión de los RSU en los municipios Argentinos: Un estudio desde la economía circular hacia la sustentabilidad integral.* CECE. Disponible en http://fcece.org.ar/wp-content/uploads/informes/gestion-rsu-municipios-argentinos.pdf
Círculo de Políticas Ambientales (2020) *Informe Agenda Ambiental Legislativa 2020: Análisis de proyectos de ley clave para el debate en el Congreso de la Nación.* Disponible en https://www.fundeps.org/wp-content/uploads/2020/04/Agenda-Ambiental-Legislativa-2020-CPA.pdf
Dirección General de Estadística y Censos del Ministerio de Hacienda y Finanzas GCBA. Residuos recolectados por tipo y promedio diario por habitante. Ciudad de Buenos Aires. Años 1995/2019. Disponible en https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?cat=371

TRANSPORTE

Bea Alonso, M. (2009). Los sistemas de bicicletas públicas urbanas. Disponible en: https://core.ac.uk/download/pdf/13284043.pdf
Ley 2586 – Creación del Sistema de Transporte Público de Bicicleta. BOCBA N° 3082 del 22/12/2008 Disponible en:
http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley2586.html
Ley 5651 – Modificación al Código de Tránsito y Transporte de la CABA. BOCBA N° 5008 del 16/11/2016.Disponible en:

http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5651.html
Ley 5954 - Sistema de Transporte Público de Bicicleta. BOCBA N° 5351 del 11/04/2018. Disponible en: http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5954.html
BA ECOBICI por Tembici – Términos y Condiciones para el uso del Sistema de Transporte Público de Bicicletas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: https://baecobici.com.ar/assets/img/landing/pdf/terminos_y_condiciones.pdf
Kaufmann, V. (2002) Re-thinking mobility: contemporary sociology (transport and society). Oxford.
Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2011). La humanización del espacio público. Disponible en: http://cdn2.buenosaires.gob.ar/desarrollourbano/publicaciones/la-humanizacion- del-espacio-publico-2011.pdf
ONU - HABITAT (2013). Human Settlements Programme: State of the World´s Cities. Disponible en: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/745habitat.pdf
Toledo, M. y Martinez C. (2012). Movilidad sustentable: Análisis del programa mejor en bici. Trabajo de investigación final. Facultad de administración y negocios. Buenos Aires: Universidad Argentina de la empresa. Disponible en: https://repositorio.uade.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/123456789/3956/Toledo.pdf? sequence=1
Paz, A., & Tecnologías, N. La bicicleta como medio de transporte público funcional. Disponible en:
https://fido.palermo.edu/servicios_dyc/proyectograduacion/archivos/4924.pdf
Brúa, A. B., & Irade, E. N. (2013). *La bicicleta en la ciudad: un análisis de cómo la Ciudad de Buenos Aires se adapta al cambio a nivel global en materia de transportes* (Doctoral dissertation, Universidad Argentina de la Empresa). Disponible en: https://repositorio.uade.edu.ar/xmlui/handle/123456789/3924
Calvo, M. D. (2018). Análisis del sistema EcoBici en la Ciudad de Buenos Aires. ITBA. Disponible en:
https://ri.itba.edu.ar/bitstream/handle/123456789/1703/TFI_Daniel_Calvo.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Agencia Nacional de Seguridad Vial (2017). Estudio observacional del comportamiento de conductores y ocupantes de vehículos de 4 (y más) y 2 ruedas. Ministerio de Transporte de la Nación. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_observacional_comportamiento_conductores_ocupantes.pdf

Dirección Nacional Observatorio Vial (2017). Estudio sociocultural sobre percepciones, creencias y actitudes de la población argentina en torno a la Seguridad Vial. Ministerio de Transporte de la Nación. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_sociocultural_sobre_seguridad_vial.pdf

Ley N.º 24.449: Ley de Tránsito. Boletín Oficial 10/02/1995. Diciembre 23 de 1994. Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/818/texact.htm

Ley CABA Nº2148: Código de Tránsito y Transporte de la CABA. BOCBA N.º 2615 del 30/01/2007. Disponible en: http://acu.org.ar/app/uploads/2018/08/LeyCABA21481.pdf

Organización Mundial de la Salud (2014) *Fortalecimiento de la legislación sobre seguridad vial: manual de prácticas y recursos para los países.* ISBN 978 92 4 350510 7. Disponible en: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/128039/9789243505107_spa.pdf;jsessionid=F13AE4443CCA05B06DC0C7F5653849DC?sequence=1

Delgado, E., Trostchansky, J., Mion, M., Ketzoian, C., Barindelli, A., & Machado, F. (2019). Consumo de alcohol, relación con el trauma y su severidad. *Revista Médica Del Uruguay*, *35*(2), 128-136. http://revista.rmu.org.uy/ojsrmu311/index.php/rmu/article/view/70

Dirección Nacional Observatorio Vial (2019) *Análisis de los controles de alcoholemia en Argentina. Período 2016-2018.* Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ansv_observatorio_informe_controles_alcoholemia_2.pdf

Elvik, R., Høye, A., Vaa, T., & Sørensen, M. (2009). *The Handbook of Road Safety Measures*. Emerald Group Publishing Limited. ISBN: 978-1-84855-250-0, eISBN: 978-1-84855-251-7.

Organización Mundial de la Salud (2014) *Fortalecimiento de la legislación sobre seguridad vial: manual de prácticas y recursos para los países.* ISBN 978 92 4 350510 7. Disponible en: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/128039/9789243505107_spa.pdf;jsessionid=F13AE4443CCA05B06DC0C7F5653849DC?sequence=1

Organización Panamericana de la Salud (2017) *Beber y Conducir.* Washington, D.C. Numero de documento: OPS/NMH/17-011. Disponible en: https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&view=download&category_slug=hojas-informativas-5231&alias=41188-hoja-informativa-beber-conducir-188&Itemid=270&lang=es

Ley Nº 24.449: Ley de Tránsito. Boletín Oficial 10/02/1995. Diciembre 23 de 1994. Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/818/texact.htm

Ordenanza N° 13452. Municipalidad de Neuquén. Abril 28 de 2016. Disponible en: http://www.cdnqn.gov.ar/inf_legislativa/digesto/digesto/ordenanzas/13452.htm

Observatorio de Seguridad Vial (2018) *Situación de la Seguridad Vial en Argentina: Datos y análisis para un abordaje integral del problema. Información disponible hasta el año 2016.* Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ansv_observatorio_situacion_seguridad_vial_arg.pdf

Organización Mundial de la Salud (2009) *Informe sobre la situación mundial de la seguridad vial 2009*. Disponible en: https://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2009/es/

Asociación Transitar Argentina Segura y Responsablemente (2013) *Estudio sobre el uso de sistemas de retención infantil en la Ciudad de Buenos Aires: Marzo 2013.*

Comisión Nacional del Regulación del Transporte y Gerencia de Control de Gestión Ferroviaria (2018). *INFORME ESTADÍSTICO ANUAL 2018: Red Ferroviaria de Pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires.* Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/infoest2018_ffccamba_00-red.pdf

Ministerio de Hacienda (2018). *Informes productivos provinciales: CABA*. Año 3 – N° 25. Disponible en argentina.gob.ar/sites/default/files/sspmicro_informes_productivos_provinciales_caba.pdf

CULTURA

Mowlah, Niblett, Blackburn and Harris (2014). *The value of arts and culture to people and society.* Arts Council England. Disponible en https://www.artscouncil.org.uk/exploring-value-arts-and-culture/value-arts-and-culture-people-and-society

McCarthy, Heneghan Ondaatje, Zakaras, and Brooks (2004). *Gifts of the Muse: Reframing the Debate About the Benefits of the Arts.* Santa Monica, CA: RAND Corporation. Disponible en https://www.rand.org/pubs/monographs/MG218.html

Chava, L (2019). *Del Arte a la Memoria.* Blog Existencia y Arte. Disponible en http://existenciayarte.blogspot.com/2019/05/del-arte-la-memoria.html

Chava, L (2019). Del Arte a la Memoria. Blog Existencia y Arte. Disponible en http://existenciayarte.blogspot.com/2019/05/del-arte-la-memoria.html

"La historia de Juanito Laguna", Testimonio Antonio Berni, recuperado por Fundación MALBA. Disponible en https://www.malba.org.ar/evento/antonio-berni-juanito-y-ramona/

Descubrir el arte (2017). "Antonio Berni: cronista de lo cotidiano y lo social". Disponible en https://www.descubrirelarte.es/2017/02/10/antonio-berni-cronista-de-lo-cotidiano-y-lo-social.html

Carmen Singüenza (19/01/2017). "La crítica poética del artista argentino Antonio Berni, en el Lázaro Galdiano". Diario La Vanguardia. Disponible en https://www.lavanguardia.com/vida/20170119/413497021869/la-critica-poetica-del-artista-argentino-antonio-berni-en-el-lazaro-galdiano.html

Clarín, Cultura (01/05/2020) "Día del trabajador, en cuarentena: el cuadro de Berni sobre la clase obrera". Disponible en https://www.clarin.com/cultura/dia-trabajador-cuarentena-cuadro-berni-clase-obrera_0_TvaAarUmM.html

"Antonio Berni: el artista de todos". Seguimos Educando. Disponible en https://www.educ.ar/recursos/131968/antonio-berni-el-artista-de-todos#gsc.tab=0

Cardoso, E; Casal, M; Meresman, J; Palermo, A & Santana, C. "Antonio Berni". MALBA. Propuestas para educadores, Área de educación y acción cultural. Disponible en https://www.malba.org.ar/wp-content/uploads/2014/04/Berni.pdf

Oybin, M. (22 de enero de 2017) "Oscuros días de injusticia". Diario Página 12. Disponible en https://www.pagina12.com.ar/15463-oscuros-dias-de-injusticia

Ministerio de Cultura Argentina, Noticias. "Ernesto de la Cárcova, su vida y obra". Disponible en https://www.cultura.gob.ar/noticias/ernesto-de-la-carcova-en-el-museo-nacional-de-bellas-artes/

Malosetti Costa, L. "Comentario sobre Sin pan y sin trabajo". Museo Nacional de Bellas Artes. Disponible en https://www.bellasartes.gob.ar/coleccion/obra/1777/

Adef. Notas y editoriales. "Historia del Movimiento Obrero". Disponible en https://www.adef.org.ar/notas-y-editoriales/138-historia-del-movimiento-obrero?showall=1

Devés, Magalí A. "Tras los pasos de Guillermo Facio Hebequer. Arte y política en los años treinta", Revista www.izquierdas.cl, N° 19, Agosto 2014. Disponible en https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/36077/CONICET_Digital_Nro.d551e1e0-92d6-46da-8c01-93317905805a_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Devés, Magalí A. "Guillermo Facio Hebequer: Entre el campo artístico y la cultura de izquierda." Disponible en http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/4656

Devés, Magalí A. "¿Qué hacer cuando no hay muros? Guillermo Facio Hebequer, la visita de Siqueiros y el debate estético político en la Buenos Aires de entre Guerras." (2020) Anuario IEHS. Disponible en http://fch.unicen.edu.ar/ojs-3.1.0/index.php/anuario-ies/article/view/635/598

Museo Nacional de Bellas Artes. "El Conventillo (El Velorio)" Guillermo Facio Hebequer. Disponible en https://www.bellasartes.gob.ar/coleccion/obra/1305/

Fornes, Marcelo; Majur, Carola & Portillo, Nilda. "Bibliografía de los Artistas del Pueblo" (2012). Disponible en https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1355326030.bibliografia_los_artistas_del_pueblo_fornes_majur_portillo.pdf

Museo Franklin Rawson. "Facio Hebequer, Guillermo". Disponible en https://www.museofranklinrawson.org/artistas/facio-hebequer-guillermo/

Arte de la Argentina, disciplinas, índice de artistas. Disponible en https://www.artedelaargentina.com.ar/disciplinas/artistas/pintura

Bute Sánchez de Hoyos, Eduardo. "El Movimiento Espartaco: vanguardia, arte y política. Tesis doctoral." Facultad de Geografía e Historia, Departamento de Historia del Arte, Universidad de Sevilla. Noviembre de 2013. Disponible en http://www.peronlibros.com.ar/sites/default/files/pdfs/bute-espartaco.pdf

Manifiesto del Grupo Espartaco "Por un arte revolucionario". Disponible en http://una-padin-fundamentosteoricos.blogspot.com/2016/03/carpani-ricardo-et-al-manifiesto-del.html

García, Fernando. "Qué era Espartaco, el grupo de pintores detrás del allanamiento de Cristina". Diario La Nación, 18 de septiembre de 2018. Disponible en https://www.lanacion.com.ar/cultura/que-era-espartaco-grupo-pintores-detras-del-nid2173136

Vignoli, Beatriz. "Buena retrospectiva de un artista desaparecido", Página 12 (Rosario). 3 de abril de 2007. Disponible en https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/12-7984-2007-04-03.html

Centro Cultural de la Memoria. "Los diversos soportes en los que incursionó Ricardo Carpani", Diario Télam, sección cultura, 31/08/2015. Disponible en https://www.telam.com.ar/notas/201508/118200-los-diversos-soportes-en-los-que-incursiono-ricardo-carpani-en-una-muestra-en-el-conti.html

Soneira, Ignacio. "¡Basta! La persistencia de una imagen", Revista de Historia del Arte y Cultura Visual del Centro Argentino de Investigadores del arte, Primer semestre 2017. Disponible en http://caiana.caia.org.ar/template/caiana.php?pag=articles%2Farticle_2.php&obj=256&vol=10#_edn5

"Watta" Fernández. "Ricardo Carpani: persistencia de la utopía". Escuela Nacional de experimentación y realización cinematográfica (ENERC), 2005. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=PxVsxBlh3aw

Ponieman, Viviana. "Carpani un artista icónico, entre el taller y la calle como signo de una época", Diario Télam, Sección Cultura, 07/10/2015. Disponible en https://www.telam.com.ar/notas/201510/122737-carpani-un-artista-iconico-entre-el-taller-y-la-calle-como-signo-de-una-epoca.php

Arte de la Argentina. Pintura: Ricardo Carpani. Disponible en https://artedelaargentina.com/disciplinas/artista/pintura/ricardo-carpani

Yang, Elizabeth. "Carpani y el nacionalismo revolucionario", La izquierda Diario, 29/05/2016. Disponible en http://www.laizquierdadiario.com/Carpani-y-el-nacionalismo-revolucionario

Wechsler, Diana B. "Comentario sobre La Mujer del Páramo". Información sobre la obra, Museo Nacional de Bellas Artes. Disponible en https://www.bellasartes.gob.ar/coleccion/obra/8919/

"En el Museo Nacional de Bellas Artes. Castagnino, entre el arte y el compromiso". Diario La Nación, sección cultura. 26/07/2008. Disponible

en https://www.lanacion.com.ar/cultura/castagnino-entre-el-arte-y-el-compromiso-nid1033650/

"Castagnino: arte y humanismo". Diario La Nación, sección cultura. 28/07/2008. Disponible en https://www.lanacion.com.ar/cultura/castagnino-arte-y-humanismo-nid1034338/

Museo Municipal de Arte Juan Carlos Castagnino. Municipalidad de General Pueyrredón. Disponible en https://www.mardelplata.gob.ar/Contenido/museo-castagnino-villa-ortiz-basualdo-h

"Castagnino, Juan Carlos". Museo de Arte Tigre, artistas. Municipio de Tigre. Disponible en http://mat.gob.ar/colecciones/castagnino-juan-carlos/

"Castagnino, un maestro que dejó su arte en las cúpulas de las galerías". Diario Clarín, Patrimonio. 05/04/2018. Disponible en https://www.clarin.com/ciudades/castagnino-maestro-dejo-arte-cupulas-galerias_0_BJIbwpQoM.html

De Arteaga, Alicia. "Arte para todos. La vida doméstica / Cómo ver la obra." Diario La Nación. 27/06/2004. Disponible en https://www.lanacion.com.ar/lifestyle/la-vida-domestica-como-ver-la-obra-nid612270/

"Juan Carlos Castagnino en la Galería Witcomb". Entrevista a Jorge Calvo, Canal de la Ciudad.

Museo Roberto Duarte, Radio Hermes. Disponible en: https://www.radiohermes.com/museo-roberto-duarte-3/

Documental Roberto Duarte. Realizado por Ariel Borla, Carolina Coricelli, Guadalupe Duarte y Rocío Guerrero. Galería de arte Raíces Americanas.

Catálogo Virtual Roberto Duarte. Galería de arte Raíces Americanas.

Texto de César Clodión para la inauguración de la exposición "Configuraciones de la Memoria". Galería de Arte Raíces Americanas.

Disponible en: http://www.arsomnibus.com.ar/web/muestra/configuraciones-de-la-memoria
"Historia de los murales". Galerías Pacífico. Disponible en: http://www.galeriaspacifico.com.ar/historia.php
Boletín Oficial GCBA N° 5799 - 11/2/2020. Disponible en https://documentosboletinoficial.buenosaires.gob.ar/publico/20200211.pdf
Boletín Oficial GCBA N° 5889 - 11/6/2020. Disponible en https://documentosboletinoficial.buenosaires.gob.ar/publico/20200611.pdf
Boletín Oficial GCBA N° 5903 - 2/7/2020. Disponible en https://documentosboletinoficial.buenosaires.gob.ar/publico/20200702.pdf
Comunicado Asociación Argentina de Teatro Independiente Junio 2020. Disponible en https://www.facebook.com/pages/category/Performance-Art-Theatre/ARTEI-Asociaci%C3%B3n-Argentina-Del-Teatro-Independiente-1716378675245342/
Ámbito (03/07/2020). *Teatros: 120 salas de la Ciudad recibieron un apoyo económico*. Disponible en https://www.ambito.com/informacion-general/ciudad/teatros-120-salas-la-recibieron-un-apoyo-economico-n5114688
AADET – Teatro y Música (10/06/2020). Propuesta Protocolo para la reapertura de la actividad teatral y de música en vivo. Disponible en http://www.aadet.org.ar/backoffice/uploads/novedades/Protocolo%20para%20la%20reapertura%20de%20la%20actividad%20teatral%20y%20de%20m%C3%BAsica%20en%20vivo%20-%20AADET+FH%202020%2006%2010_visado.pdf