

Plan Estratégico Buenos Aires 2010



Consejo de Planeamiento Estratégico
Ciudad de Buenos Aires

Plan Estratégico Buenos Aires 2010
Noviembre 2004

*"Buenos Aires está en mí como un poema,
Que no he podido detener en palabras"*

*Jorge Luis Borges
(Fervor de Buenos Aires)*

"En el 2010 la Ciudad Autónoma de Buenos Aires será una democracia participativa que con equidad y respeto por la diversidad garantice la calidad de vida y el desarrollo de las potencialidades de sus habitantes. Integrada al área metropolitana, al país, a la región y al mundo, afianzará su pasado y se proyectará al futuro como una urbe multicultural. Sustentada en el trabajo, la creatividad y el desarrollo productivo será una ciudad construida por y para la gente."

Índice

Capítulo I

Organizaciones Inscriptas	9
Autoridades del Consejo y Composición del Comité	11
Estructura Orgánica del GCBA	12
Introducción	13
¿Qué es el Plan Estratégico?	15

Capítulo II

Buenos Aires Hoy	21
Áreas Críticas / Lineamientos / Acciones Tipo	91
Una Visión Integral	139

Capítulo III

Anexo

- Proceso de Institucionalización	149
- Reelaboración de la Visión	153
- Normativa	157

Capítulo I

- Organizaciones Inscriptas
- Autoridades del Consejo y Composición del Comité
- Estructura Orgánica del GCBA
- Introducción
- ¿Qué es el Plan?

Organizaciones Inscriptas

1. Acción Católica Argentina - Consejo Arquidiocesano de Buenos Aires
2. Acción del Consumidor (ADELCO)
3. Agrupación de Arquitectos de Empresas y Organismos del Estado (ANAE)
4. Aguas Argentinas S.A.
5. Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH)
6. Asociación Amigos del Lago de Palermo
7. Asociación Amigos del Museo de Arte Moderno
8. Asociación Amigos del Río de la Plata
9. Asociación Argentina de Educadores Sexuales
10. Asociación Argentina de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente
11. Asociación Argentina de Logística Empresarial (ARLOG)
12. Asociación Argentina de Organizadores y Proveedores de Exposiciones y Congresos (AOCA)
13. Asociación Argentina de Planificadores Urbanos y Regionales
14. Asociación Argentina de Psicodiagnóstico de Rorschach
15. Asociación Argentina y Latinoamericana de Eutonia
16. Asociación Civil Buenos Aires Mejor (BAM)
17. Asociación Civil Instituto de Políticas Públicas Buenos Aires Comunidad Organizada
18. Asociación Civil Memoria Abierta
19. Asociación Civil Patio de Actores
20. Asociación Civil VOCES
21. Asociación Cristiana de Jóvenes de la República Argentina
22. Asociación de Abogados de Buenos Aires
23. Asociación de Administradores Gubernamentales
24. Asociación de Agencias de Viajes y Turismo de Buenos Aires
25. Asociación de Bancos Públicos y Privados de la República Argentina (ABAPPRA)
26. Asociación de Ciclistas Urbanos
27. Asociación Argentina de Concesionarios de Automotores de la República Argentina (ACARA)
28. Asociación de Entidades de Educación a Distancia y Nuevas Tecnologías (EDUTIC)
29. Asociación de Hoteles, Restaurantes, Confiterías y Cafés
30. Asociación de Ingenieros Estructurales
31. Asociación de Mujeres Arquitectas e Ingenieras (AMAI)
32. Asociación de Reflexión Estratégica Argentina (AREA)
33. Asociación de Supervisores de la Industria Metalmeccánica de la República Argentina
34. Asociación Iberoamericana de Mujeres Empresarias (AIME)
35. Asociación Internacional de Presupuesto Público
36. Asociación Los Amigos de la Ciudad
37. Asociación Mujeres en Acción
38. Asociación Mutual de Abogados de la Rep. Argentina
39. Asociación Toxicológica Argentina (ATA)
40. Asociación Usuarios de Servicios Públicos
41. Autopistas Urbanas Sociedad Anónima
42. Bio & Sur Asociación Civil de Bioética
43. Cámara Argentina de Comercio
44. Cámara Argentina de Consultores
45. Cámara Argentina de la Construcción
46. Cámara Argentina de Distribuidores y Autoservicios Mayoristas (CADAM)
47. Cámara Argentina de la Pequeña y Mediana Empresa (CAPYME)
48. Cámara Argentina de la Industria del Letrero Luminoso y Afines
49. Cámara Argentino Armenia
50. Cámara de Empresas Líderes de Seguridad e Investigaciones (CELSI)
51. Cámara de Importadores Mayoristas de Relojería, Joyería y Afines
52. Cámara de Instituciones de Diagnóstico Médico (CADIME)
53. Cámara de la Industria Curtidora Argentina
54. Cámara Empresaria de Medio Ambiente (CEMA)
55. Centro Argentino de Ingenieros (CAI)
56. Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)
57. Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR)
58. Club Atlético River Plate
59. Colegio de Escribanos de la Ciudad de Buenos Aires
60. Colegio de Graduados en Ciencias Económicas
61. Colegio Público de Abogados de la Capital Federal (CPACF)
62. Comisión Nacional de Valores
63. Confederación Cooperativa de la República Argentina
64. Confederación General Económica de la Capital Federal (CGE)
65. Consejo de Profesionales en Sociología
66. Consejo Profesional de Agrimensura
67. Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo (CPAU)
68. Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad de Buenos Aires
69. Consejo Profesional en Ciencias Informáticas (CPCI)
70. Consejo Profesional de Ingeniería Civil (CPIC)
71. Consejo Profesional de Ingeniería Industrial (COPIME)
72. Consejo Profesional de Ingeniería Mecánica y Electricista
73. Consejo Profesional de Ingeniería Naval
74. Consumidores Libres - Cooperativa Limitada de Provisión de Servicios de Acción Comunitaria
75. Coordinación Ecológica Area Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE)
76. Coordinadora de Entidades Profesionales Universitarias de la Ciudad de Buenos Aires.
77. Coordinadora de Industrias Alimenticias (COPAL)
78. Corporación del Mercado Central
79. Demosvida Asociación Ambientalista de Investigación y Desarrollo
80. Eduhabitat Asociación Civil

81. Ejército de Salvación
82. Equipo IMCA Asociación Civil
83. Federación Alianza Cristiana de Iglesias Evangélicas de la República Argentina
84. Federación de Camaras de Lavaderos de Ropa, Limpieza y Afines de la República Argentina
85. Federación de Entidades Vecinales y de Fomento de la Ciudad de Buenos Aires (FEVECIBA)
86. Federación del Comercio de la Ciudad de Buenos Aires (FE-COBA)
87. Federación Odontológica de la Ciudad de Buenos Aires (FOCIBA)
88. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Argentina)
89. Foro para la Reconstrucción Institucional
90. Fundación Iberoamericana de Estudios Superiores - Universidad Abierta Interamericana
91. Fundación Actividades Comunes a Capacidades Diferentes (ACCADI)
92. Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)
93. Fundación Argentina para los Espacios Verdes
94. Fundación Argentina por una República con Oportunidades (FARO)
95. Fundación Campos del Psicoanálisis
96. Fundación CEP
97. Fundación Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y Crecimiento (CIPPEC)
98. Fundación Ciudad
99. Fundación Ciudadanía Plena
100. Fundación Compromiso Ciudadano
101. Fundación Contemporánea
102. Fundación E-Ciudad
103. Fundación Eduardo Costantini -MALBA
104. Fundación El Libro
105. Fundación Empretec
106. Fundación FUNDAIF
107. Fundación Grupo Sophia
108. Fundación Instituto Argentino de Ferrocarriles (FIAF)
109. Fundación Judaica
110. Fundación Konex
111. Fundación Metropolitana
112. Fundación por Buenos Aires
113. Fundación para el Cambio Democrático
114. Fundación para el Trabajo y Desarrollo Humano (TDH)
115. Fundación para Estudio e Investigación de la Mujer (FEIM)
116. Fundación Pibes Unidos
117. Fundación Poder Ciudadano
118. Fundación Programa Bolívar
119. Fundación Razón de Estado
120. Fundación Revista Medicina
121. Fundación Rivarola - Meoli
122. Fundación Taller de Investigación y Acción Urbana (TIAU)
123. Fundación Unión
124. Fundación Universitaria del Río de la Plata
125. Gartner Group Argentina S.A.
126. Grupo de Análisis y Desarrollo Institucional y Social (GADIS)
127. Iglesia Evangélica Luterana Unida
128. Instituto Argentino de la Energía General Mosconi
129. Instituto Argentino de Servicios Públicos
130. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo para América Latina
131. Liga Argentina contra la Tuberculosis
132. Liga de Amas de Casa
133. Milenio Tecnología Estrategias Educativas Asociación Civil
134. Mutual Nacional para la Defensa de los Consumidores (MUNADEC)
135. Organización Islámica Argentina
136. Partido Demócrata Cristiano
137. Partido Demócrata Progresista -Capital Federal
138. Partido de la Ciudad
139. Partido de la Generación Intermedia
140. Partido Frente Grande
141. Partido Humanista de la Ciudad de Buenos Aires
142. Partido Justicialista
143. Partido Nueva Dirigencia
144. Partido Nacionalista Constitucional -Distrito Capital Federal
145. Partido Política Abierta para la Integridad Social (PAIS)
146. Partido Socialista - Ciudad de Buenos Aires
147. Partido Unión por Todos
148. Scouts de Argentina Asociación Civil
149. Sindicato Argentino de Docentes Particulares (SADOP)
150. Sindicato de Empleados de Comercio de la Capital Federal
151. Sindicato de Luz y Fuerza de Capital
152. Sindicato Unico de Trabajadores de Edificios de Renta y Horizontal (SUTERH)
153. Sindicato Único de Trabajadores del Estado de la Ciudad de Buenos Aires (SUTECBA)
154. Sociedad Argentina de Cardiología (SAC)
155. Sociedad Argentina de Ortodoncia (SAO)
156. Sociedad Central de Arquitectos (SCA)
157. Taller Internacional de Urbanística Latinoamericana (TIUL)
158. Unión Argentina de Asociaciones de Ingenieros (UADI)
159. Unión Cívica Radical - Comité Capital
160. Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN)
161. Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA)
162. Universidad de Belgrano (UB)
163. Universidad de Buenos Aires (UBA)
164. Universidad de Flores (UFLO)
165. Universidad del Salvador (USAL)

Autoridades del Consejo de Planeamiento Estratégico

PRESIDENTE

DR. ANÍBAL IBARRA
Jefe de Gobierno de la
Ciudad de Buenos Aires

VICEPRESIDENTE

DR. GUILLERMO JAIM ETCHEVERRY
Rector de la Universidad de
Buenos Aires

VICEPRESIDENTE ALTERNO

DE LA ASAMBLEA GENERAL

DR. DANIEL SABSAY

VICEPRESIDENTE ALTERNO

DEL COMITE EJECUTIVO

ING. ISRAEL MAHLER

SECTOR TRABAJO

Titulares

Sindicato Empleados de Comercio - SEC
Sindicato Unico de Trabajadores de
Edificios de Renta Horizontal - SUTERH
Unión Obrera de la Construcción
de la República Argentina - UOCRA

Suplentes

Consejo Profesional de Ciencias Económicas
Sindicato Luz y Fuerza
Unión Personal Civil de la Nación - UPCN

SECTOR PRODUCCION

Titulares

Cámara Argentina de la Construcción
Cámara Argentina de Comercio
Asociación de Bancos Públicos y Privados de la República Argentina -
ABAPPRA

Suplentes

Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo - CPAU
Asociación Argentina de Organizadores y Proveedores de Exposiciones
y Congresos - AOCA
Consejo Profesional de Ingeniería Industrial - COPIME

SECTOR RELIGION

Titulares

Acción Católica Argentina
Fundación Judaica
Federación Alianza Cristiana de Iglesias Evangélicas

Suplentes

Ejército de Salvación
Organización Islámica Argentina
Iglesia Evangélica Luterana Unida

SECTOR CULTURA

Titulares

Federación Entidades Vecinales y de Fomento de la Ciudad de Buenos
Aires - FEVECIBA

Fundación Centrtro de Estudios Psicoanalíticos - CEP

Fundación Taller de Investigación y Acción Urbana - TIAU

Suplentes

Fundación El Libro
Fundación E. Constantini - MALBA
Fundación Unión

SECTOR EDUCACION

Titulares

Universidad de Buenos Aires
Fund. Campo del Psicoanálisis
Asociación de Entidades de Educación a Distancia y Nuevas Tecnolo-
gías - EDUTIC

Suplentes

Universidad de Belgrano -UB
Asociación Argentina de Educadores Sexuales
Sindicato Argentino de Docentes Particulares - SADOP

SECTOR PARTIDOS POLITICOS

Titulares

Partido Demócrata Cristiano
Partido Socialista
Unión Cívica Radical

Suplentes

Partido de la Generación Intermedia
Partido Justicialista
Partido de la Ciudad

SECTOR ONGS

Titulares

Fundación Ciudad
Asociación Amigos del Lago de Palermo
Sociedad Central de Arquitectos - SCA

Suplentes

Eduhabitat Asociación Civil
Acción del Consumido - ADELCO
Centro Argentino de Ingenieros - CAI

SECTOR OTRAS INSTITUCIONES

Titulares

Cámara Argentina de Distribuidores y Autoservicios Mayoristas - CADAM
Fundación Grupo Sophia
Colegio Público de Abogados de la Capital Federal - CPACF

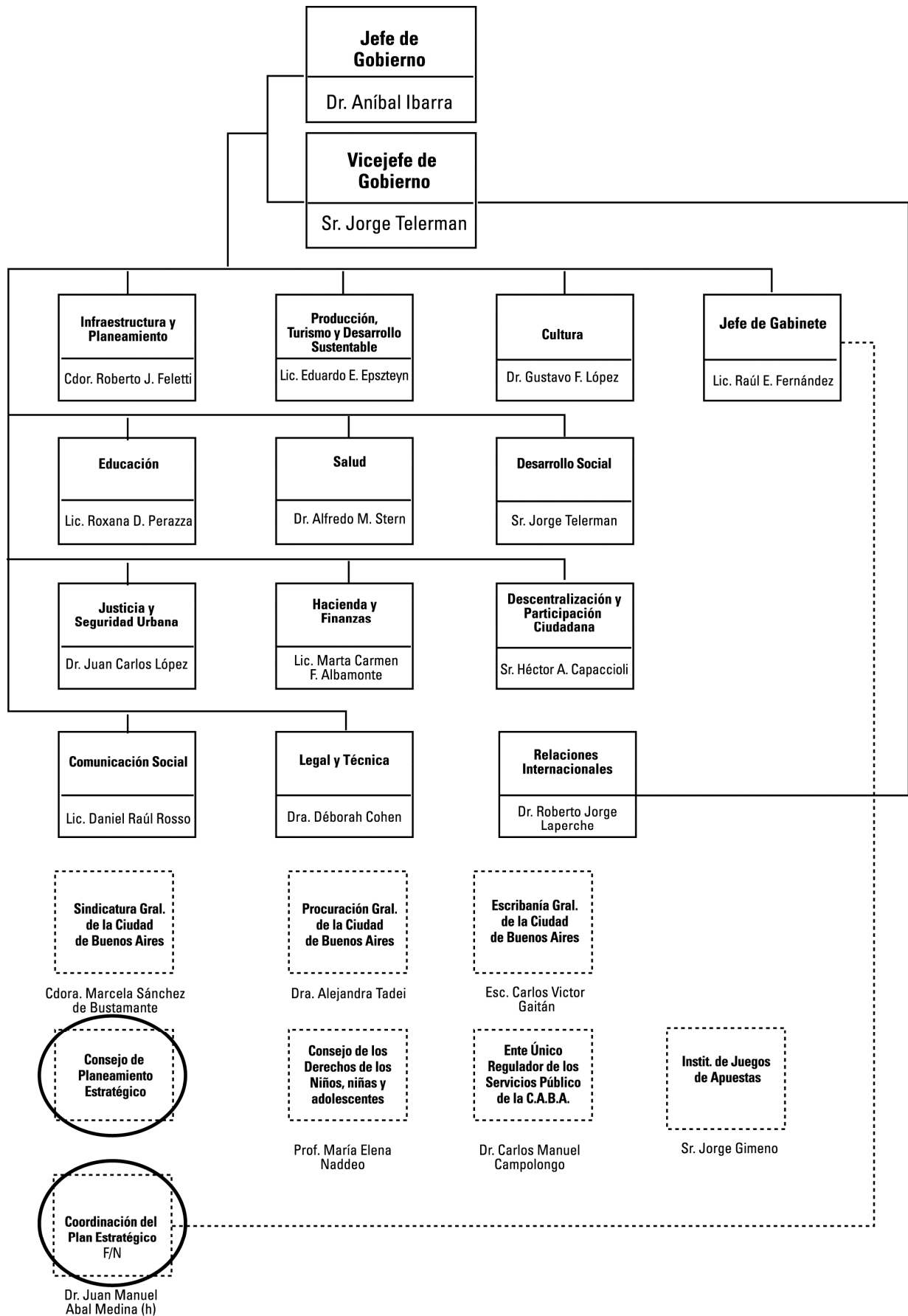
Suplentes

Coordinadora de Industrias Alimenticias - COPAL
Grupo de Análisis y Desarrollo Institucional y Social - GADIS
Colegio de Escribanos de la Ciudad de Buenos Aires

DIRECTOR EJECUTIVO

Dr. Juan Manuel Abal Medina (h)

Estructura Orgánica del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires



Introducción

Desde su designación como capital de la república, en 1880, la Ciudad de Buenos Aires gozó de un estatus particular que impedía a sus habitantes el ejercicio pleno de sus derechos políticos. La jefatura del gobierno de la Ciudad estaba a cargo de un Intendente nombrado por el Presidente de la Nación para administrar los asuntos comunales en su nombre, y el Poder Legislativo era ejercido por el Congreso Nacional, que delegaba funciones estrictamente municipales en el Concejo Deliberante, único órgano donde se representaba la voluntad política de los porteños respecto de los temas de índole local.

La reforma constitucional sancionada en 1994 contribuyó a revertir esta anómala situación. En su artículo 129 establece que "la Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su Jefe de Gobierno será elegido por el pueblo de la ciudad". En cumplimiento de ello, la Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sancionó el 1º de octubre de 1996 la primera Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, una pieza moderna, progresista, pluralista, democrática y participativa, abierta a las complejas transformaciones de nuestra sociedad.

En este sentido, la ley fundamental de la Ciudad en su artículo 19 creó el Consejo de Planeamiento Estratégico (CoPE). Un órgano consultivo compuesto por organizaciones de la sociedad civil que constituye un ámbito para formular recomendaciones de políticas públicas para Buenos Aires, a través de Planes Estratégicos Consensuados.

Luego de más de varios años de trabajo, hemos arribado a un momento emblemático: la presentación del Primer Plan Estratégico de la Ciudad de Buenos Aires, elaborado, discutido y consensuado por la ciudadanía. Este documento expresa el trabajo y el compromiso de diferentes organizaciones de la sociedad civil representativas del trabajo, de la producción, la religión, la cultura, la educación, de los partidos políticos y otras instituciones de notable relevancia en la vida de nuestra Ciudad. Así estamos alcanzando un objetivo clave donde se manifiesta parte del espíritu de la nueva Constitución de la Nación: recuperar para los ciudadanos de Buenos Aires la capacidad de comprometerse y decidir sobre su propio territorio. Sólo de esta manera, se podrá avanzar en la consolidación de una relación fructífera con el Área Metropolitana y otras ciudades y provincias del país que es también una de las metas fundamentales de quienes están trabajando en este proceso de planificación estratégica participativa.

El presente documento incluye una nueva visión en la que se expresa el ideal de Ciudad que queremos alcanzar. También hemos elaborado una síntesis de la situación actual de nuestra ciudad que hemos denominado "Buenos Aires Hoy". Es a partir de esta descripción que se contextualizan las áreas críticas definidas en los grupos de trabajo, de las cuales se desprenden los lineamientos en tanto estrategias de desarrollo. En un mayor nivel de especificidad, las acciones tipo se proponen como ejemplos de medidas y proyectos tendientes a alcanzar los objetivos expresados en los lineamientos generales. Como corolario hemos incorporado un capítulo que propone una mirada integral de las acciones elaboradas por el CoPE, a partir de una articulación conceptual y temática diferente a la del resto del documento que constituye, de algún modo, un marco de referencia para los próximos pasos a seguir en esta tarea de pensar la Ciudad del porvenir. Finalmente, en el anexo se incluyen una breve reseña histórica del Consejo de Planeamiento Estratégico, una síntesis del trabajo realizado en la reelaboración de la visión y la legislación vigente que enmarca la actividad del Consejo.

La presentación de este Plan no es un cierre, sino por el contrario, constituye una etapa más de la labor del CoPE. Esperamos que esta iniciativa encuentre eco en la ciudadanía y la opinión pública y constituya un primer paso en la construcción de la Buenos Aires del Futuro.

¿Qué es el Plan Estratégico?

El proceso de globalización ha planteado nuevos e importantes desafíos a la ciudad como unidad político-administrativa. En la actualidad son las ciudades, más que los estados nacionales, las protagonistas de una nueva forma de articulación entre la esfera pública y la esfera privada, entre el Estado y la Sociedad Civil.

En América Latina, el protagonismo político de las ciudades es un acontecimiento relativamente nuevo iniciado en los años '80 con el proceso de descentralización del aparato estatal. En este mismo período, algunas de las principales ciudades latinoamericanas comenzaron a demandar mayor protagonismo y autonomía frente al gobierno central para afrontar los nuevos desafíos planteados por la globalización. A partir de la década de los '90 muchas ciudades llevaron adelante importantes reformas políticas y administrativas tendientes a desarrollar a escala local nuevos canales de comunicación con la sociedad.

Los procesos de democratización política y de reforma del estado y las crecientes demandas de la ciudadanía obligaron a construir un nuevo escenario para el diseño y la aplicación de las políticas sociales y urbanas. En este momento, ya no basta con la racionalidad técnica para mejorar la calidad de vida de nuestras ciudades: es necesario crear posibilidades reales de participación ciudadana en la esfera de lo público. Por lo tanto, el objetivo buscado con estos cambios fue la profundización de la democracia mediante la apertura de nuevos canales de participación política. Los gobiernos locales fueron ganando en autonomía y, en este contexto, comenzaron a desarrollarse los planes estratégicos para las ciudades.

Las sociedades han utilizado, habitualmente, la planificación como instrumento para organizar sus actividades a largo plazo. La metodología básica consiste en el análisis de la situación de partida, la evaluación de los escenarios más previsibles y, por fin, el diseño de las modificaciones a realizar en el modelo inicial, siempre en un horizonte temporal ya definido.

En la actualidad, algunas entidades se han planteado otra forma de planificar, incorporando a los métodos habituales la participación de todos los actores interesados y consolidando una cultura de colaboración entre todas las instituciones, entidades sociales y agentes económicos que estén implicados en el proyecto. Esta forma de planificar es la denominada planificación estratégica participativa y el documento que expresa todo este proceso es el Plan Estratégico. Estas pautas se pueden adaptar a cualquier tipo de entidad, pública o privada, independientemente de la amplitud de su espacio territorial de actuación y de su ámbito de aplicación, pudiendo ser general, parcial, sectorial o específico.

Si nos adecuamos al escenario que nos interesa, el Plan Estratégico de una ciudad es un proceso flexible destinado a dotar a ésta de una estrategia consistente, que proporcione una notoriedad y una singularidad y, sobre todo, que logre implicar a los principales actores de la ciudad, es decir, a aquellos que tienen capacidad para transformarla.

El desarrollo de los planes estratégicos consensuados comenzó como parte de un proceso mayor de desarrollo de las capacidades estatales de los gobiernos locales, quienes intensificaron su papel y protagonismo en las ciudades. Desde este enfoque, para profundizar la democracia en las ciudades del nuevo milenio, la organización y la participación de la ciudadanía son un capital social, que puede contribuir correspondientemente con las autoridades electas a mejorar la calidad de vida. Experiencias de diferentes formas de participación ciudadana (tanto de información, como de consulta y decisión) que se han incorporado en los procesos de democratización de los

aparatos o instituciones del estado, permiten hacer del espacio estatal, un espacio público, creando nuevas bases para una gobernabilidad democrática.

El Plan Estratégico **debe abarcar todos los aspectos de la ciudad**: educativos, culturales, económicos, sociales, asociativos y territoriales. Su acción se desarrolla no sólo en todo el territorio, sino para todo el territorio. Es un plan sistémico que afecta al ciudadano en toda su integridad, desde todos los puntos de vista y en todos los matices. Pero no sólo es competencia de un Plan Estratégico discernir las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de la ciudad. Tampoco es, solamente, determinar objetivos futuros de actuación colectiva. Es un **plan de acción**. Su éxito consiste en concertar las estrategias de las entidades y las empresas que tienen capacidad y recursos para incidir mediante su actuación sobre el progreso de la ciudad.

En resumen, el Plan Estratégico **es un instrumento de planificación** que, partiendo de la realidad inmediata, mediante la participación, la colaboración y el compromiso de todos los actores interesados, diseña una visión integral sobre la ciudad que queremos construir, con objetivos clave que, ejecutados en los plazos previstos, consigan alcanzar los niveles de calidad de vida deseados por la ciudadanía.

Es un verdadero **plan de acción**, elaborado de forma participativa, como una guía dinámica y flexible del trabajo hacia el desarrollo integral de cada zona para los próximos 10 años, como un faro en alta mar.

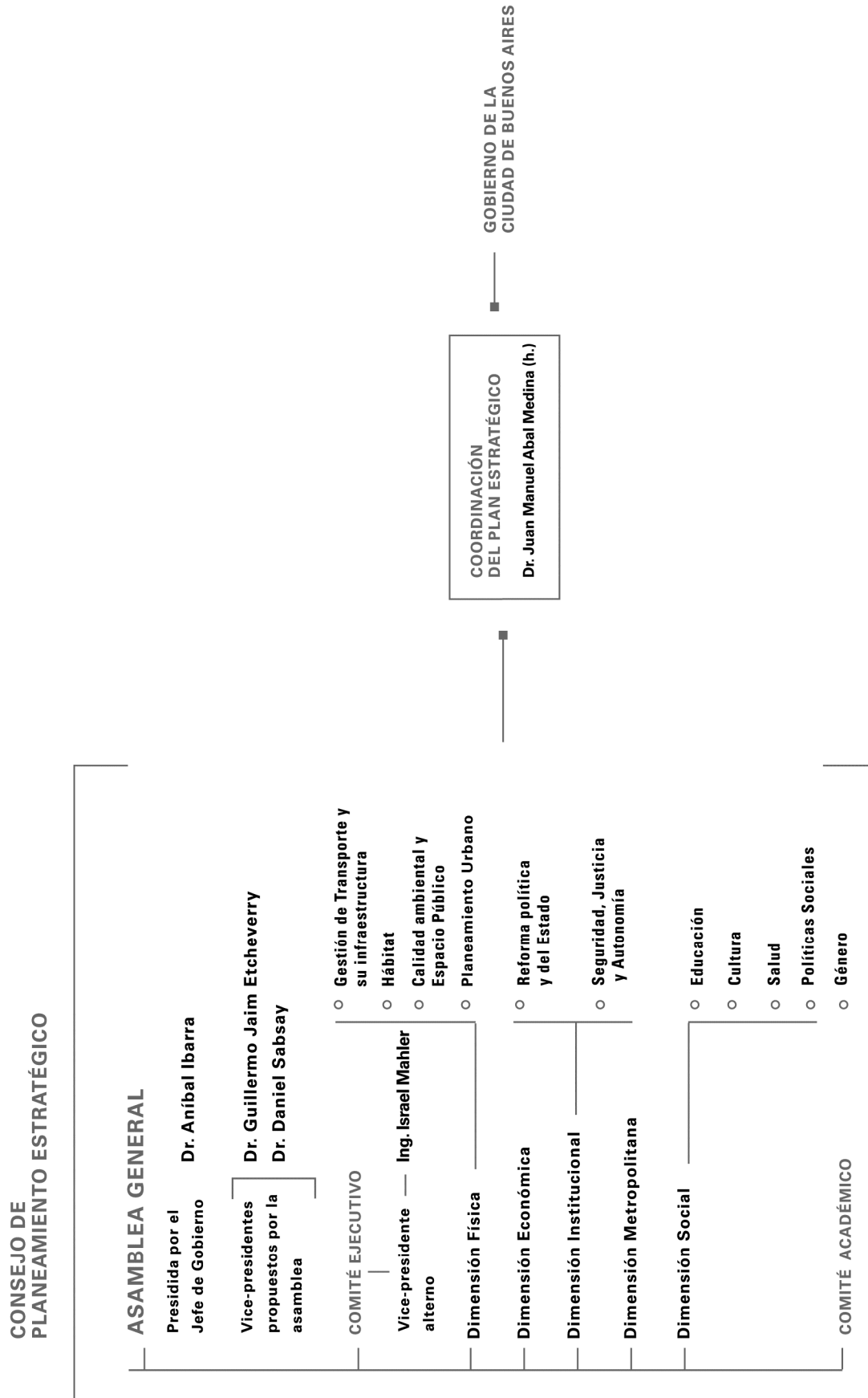
En el trabajo cotidiano, la planificación estratégica es, como venimos diciendo, **un espacio de encuentro** entre el gobierno local y la ciudadanía. Es el ámbito de diálogo en el que se debaten los lineamientos a seguir en el armado de las políticas públicas de cada ciudad. En este sentido, su principal objetivo es el de promover la participación ciudadana en la elaboración y definición de la gestión de gobierno. **El Plan Estratégico es, en pocas palabras, una nueva forma de administración del gobierno basada en el consenso y la participación colectiva.**

Por otro lado, es un espacio que **pretende trascender** a los gobiernos y a los nombres propios para transformarse en una herramienta fundamental del desarrollo local. Es, además, un proceso continuo de reflexión y debate sobre la ciudad, sobre su realidad actual y cómo debería ser según el parecer de sus habitantes. Los principios básicos de la planificación estratégica son: la participación ciudadana, el trabajo conjunto entre el sector público y el privado, el debate democrático, la búsqueda de consensos y el compromiso de acción. La finalidad de todo plan estratégico es desarrollar las capacidades de los agentes políticos, sociales, económicos y culturales de la ciudad.

Hasta el momento se han desarrollado planes estratégicos en varias ciudades del mundo, entre ellas Barcelona, Valencia, Bilbao, Lisboa, Quito, Montevideo y Río de Janeiro, todos ellos produjeron resultados concretos en la vida de sus habitantes.

Acerca del Consejo de Planeamiento Estratégico (CoPE)

En la Ciudad de Buenos Aires, este mecanismo de participación ciudadana adquirió en 1996 jerarquía constitucional. La carta magna de la ciudad en su artículo 19 establece la creación del Consejo de Planeamiento Estratégico (CoPE) como el ámbito privilegiado en el que todos aquellos que forman parte de la sociedad civil puedan formular recomendaciones para el futuro de la Ciudad. La Ley 310, reglamentaria de esa norma constitucional, establece los órganos que gobiernan el Consejo de Planeamiento Estratégico. (Ver cuadro de estructura)



El CoPE cuenta con iniciativa legislativa para la presentación de proyectos de ley, puede solicitar dictámenes, estudios e investigaciones a las oficinas de las distintas áreas de gobierno para el cumplimiento de sus objetivos y coordina la evaluación y seguimiento de los resultados de la implementación de los planes estratégicos consensuados, entre otras de sus funciones.

La Oficina de Coordinación del Plan Estratégico

Por su parte, el Poder Ejecutivo de la Ciudad creó la Oficina de Coordinación del Plan Estratégico como organismo de enlace entre el Gobierno y el CoPE. Sus principales tareas son: asesorar técnicamente al Consejo con información y documentos de análisis necesarios para el desarrollo del planeamiento estratégico de las diferentes dimensiones de trabajo; proveer de cooperación técnica a aquellas áreas de gobierno que soliciten su colaboración; asesorar técnicamente al Jefe de Gobierno de la Ciudad; informar a la Legislatura de la Ciudad de los avances del Plan, entre otras.

Plan Estratégico Buenos Aires 2010

La importancia del Plan Estratégico radica en la necesidad de enfrentar y anticipar a los importantes desafíos políticos, sociales y económicos después de una fuerte crisis política, económica e institucional en nuestro país. Asimismo, la Ciudad de Buenos Aires cuenta con una de las administraciones más grandes y complejas de la Argentina, motivo por el cual resulta fundamental recuperar una visión de conjunto. En este marco, nos encontramos en un momento histórico en el que tanto el gobierno como importantes y representativas asociaciones de la Ciudad se encuentran con capacidad de trabajo y dispuestas a llevar adelante acciones basadas en el consenso y en el compromiso.

En definitiva, como dice la Declaración Congreso anual del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano, realizada en Rosario en el año 2001, el Plan Estratégico es una herramienta de gobernabilidad en la medida en que, a través de la participación y del consenso de los ciudadanos, contribuye a una mayor eficacia en la gestión del desarrollo deseado por el conjunto de actores implicados.

Capítulo II

- Buenos Aires Hoy
- Áreas Críticas / Lineamientos / Acciones Tipo
- Una Visión Integral

Buenos Aires Hoy

Dimensión Institucional

"La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad". Constitución de la Nación Argentina, Artículo 129.

La importancia de las instituciones radica en que éstas condicionan y regulan las conductas que las personas pueden adoptar, dado que incentivan ciertas prácticas y penalizan otras. Al ofrecer un conjunto de valores y reglas que guían la toma de decisiones, las instituciones pueden ser entendidas como pautas que organizan la actividad humana, favoreciendo o limitando ciertas elecciones.

Diversas cuestiones vinculadas con el diseño institucional de la Ciudad, como la calidad de la gestión del gobierno local, la división política y administrativa en comunas, la denominada "lista sábana"¹ o la imposibilidad de desarrollar políticas propias de seguridad y justicia se hallan actualmente presentes en la agenda pública. A diez años de la reforma constitucional que consagró la autonomía de la Ciudad, la presencia de estas cuestiones en los medios y en la sociedad revela la creciente convicción de la ciudadanía porteña sobre su derecho a decidir por ella misma las normas que regulan la vida de su Ciudad.

La Autonomía de la Ciudad

La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, sus facultades de legislación y jurisdicción y la elección popular de su Jefe de Gobierno se encuentran consagradas desde 1994 por la Constitución Nacional en su artículo 129. El mismo artículo establece que una ley debe garantizar los intereses del Estado nacional en la Ciudad mientras ésta sea la Capital Federal del país. Esa norma fue sancionada en 1995: es la 24.588, conocida como "Ley Cafiero", y su constitucionalidad ha sido puesta en cuestión por diversos juristas,² quienes sostienen que se excede largamente en sus atribuciones y lesiona la autonomía establecida por la reforma de 1994. De hecho, en el año 2002 la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil manifestó que "corresponde declarar la inconstitucionalidad del artículo 8 de la ley 24.588"³, aunque hasta el momento la Corte Suprema de Justicia ha sostenido el principio contrario de no innovar⁴.

Debido a la "Ley Cafiero", la Ciudad no puede tener su propia justicia ordinaria –lo cual contradice las facultades jurisdiccionales otorgadas por la Constitución– ni crear órganos propios de seguridad, y ve restringidas sus competencias en lo atinente a la fiscalización de los servicios públicos, el Registro de la Propiedad Inmueble y la Inspección General de Justicia y el puerto. Actualmente, las decisiones sobre estas cuestiones que afectan principalmente a los porteños se toman en la esfera del gobierno nacional, donde los vecinos de la Ciudad poseen un peso institucional escaso y donde carecen de canales adecuados de representación, participación y control.

Las dificultades para el traspaso radican en su carácter de Capital Federal de la

Nación, que obliga a acomodar la autonomía porteña con las garantías reservadas al Estado Nacional, cuyas autoridades tienen asiento en territorio de la Ciudad. Por ejemplo, mientras que actualmente la Policía Federal cumple tanto tareas locales como federales, al realizarse la transferencia pasará a cumplir sólo estas últimas, lo cual implicaría el traspaso de competencias, personal y presupuesto de compleja articulación. Lo propio ocurre con la Justicia y con las garantías que deben otorgarse para velar por el mantenimiento de los derechos laborales de sus integrantes.

El proceso hacia la plena autonomía, de todas maneras, ya ha comenzado. Se han transferido ciertas competencias judiciales a la Ciudad, distintas comisiones del Congreso han aprobado dictámenes derogando artículos de la "Ley Cafiero" a partir de tres proyectos presentados conjuntamente por la mayoría de los diputados de la Ciudad y se han aprobado convenios entre la Nación y la Ciudad para coordinar políticas de seguridad⁵. Este avance será necesariamente gradual y progresivo, dada la complejidad y la magnitud de competencias y recursos que involucra, pero con el objetivo claro y definido de alcanzar una Buenos Aires autónoma.

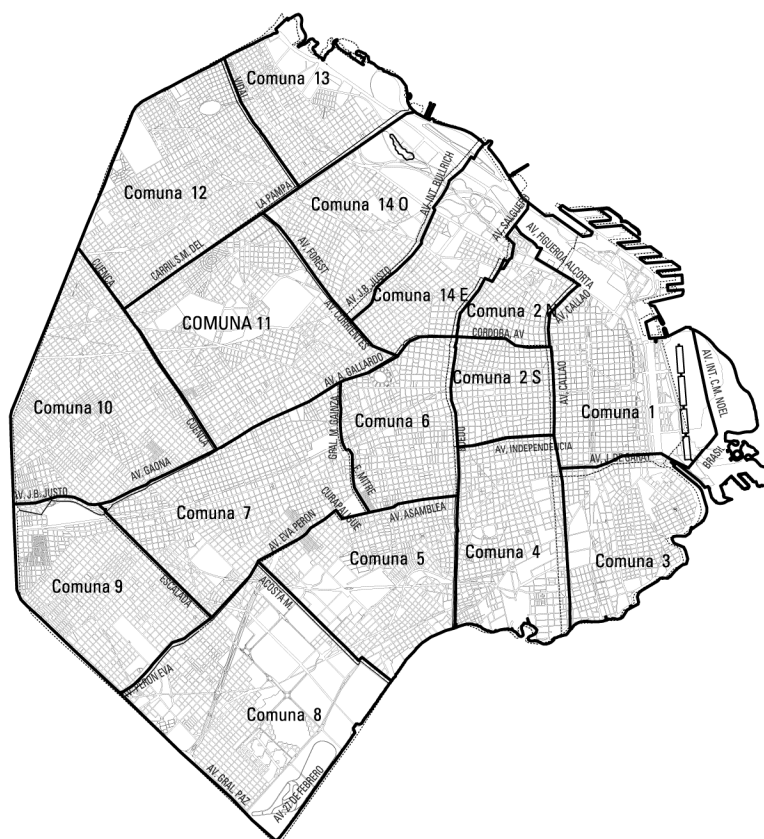
Representación y Participación Ciudadana

Los importantes porcentajes de abstencionismo electoral y de voto protesta⁶, las reiteradas quejas ante el sistema electoral de "lista sábana"⁷ y los bajísimos niveles de confianza en las instituciones en general, y en los partidos políticos⁸ en particular, reflejan un estado de disconformidad ciudadana con los canales representativos tradicionales.

En este sentido, la necesidad de descentralizar el gobierno porteño en comunas y el desarrollo de mecanismos de participación y control ciudadano aparecen como cuestiones centrales para fortalecer la calidad institucional de la Ciudad. La descentralización política y administrativa de la Ciudad en comunas, establecida por la Constitución de la Ciudad, es un instrumento importante para permitir un mayor protagonismo ciudadano en la gestión de lo público, pero hasta el momento no se han alcanzado los acuerdos necesarios en la Legislatura para la sanción de la ley de comunas, principalmente por la falta de consenso sobre los límites geográficos y las competencias de las comunas a crear. Los actuales Centros de Gestión y Participación (CGP) constituyen un mecanismo de descentralización administrativa que ha agilizado la realización de trámites, reclamos y denuncias, así como el acceso a servicios sociales, culturales y de capacitación, pero no contienen una descentralización política que permita devolver capacidad de decisión a los ciudadanos para gestionar los asuntos públicos de su comunidad.

En relación a los partidos políticos, el alto nivel de desconfianza de la sociedad hacia ellos exige la necesidad de reformarlos en pos de funcionamientos más transparentes, democráticos y eficaces en cuestiones tales como el financiamiento partidario, los procedimientos de selección de candidatos y el desempeño en la gestión o en el control de la misma.

Comunas Según Proyecto del CoPE



Fuente: Elaboración propia

En relación con este punto se encuentra el tema del sistema electoral. La Constitución de la Ciudad sostiene en su artículo 69 que los legisladores locales deben elegirse mediante un sistema proporcional, sistema generalmente asociado con la llamada "lista sábana", descripta más arriba. En este sentido, existe el reclamo ciudadano de tener un mayor conocimiento de sus representantes y una mayor capacidad de selección de los mismos. Éste es un tema de una complejidad no siempre explicitada, dado que implica optar entre valores irreductiblemente en tensión: o se prefiere una representatividad amplia y pluralista (garantizada por sistemas proporcionales) o se opta por una mayor cercanía entre representantes y representados, favorecida por sistemas mayoritarios uninominales.

De todas maneras, y respetando la proporcionalidad exigida por la Constitución de la Ciudad en su Artículo 69, existen sistemas electorales mixtos⁹ que pueden posibilitar una conciliación entre esos principios en pugna. De hecho, las últimas innovaciones en esta materia han tendido en esa dirección, tanto en Latinoamérica como en otros continentes¹⁰. Algunas propuestas en este sentido pueden encontrarse en los proyectos de ley de sistema electoral presentados en la legislatura en los últimos años¹¹.

La representación política legislativa también supone que existan mayorías parlamentarias que permitan la sanción de leyes. En tal sentido, la elevada fragmentación del Poder Legislativo (en las últimas dos legislaturas se ha superado la cifra de 20 bloques, sobre 60 diputados) dificulta y retarda la sanción de las leyes¹². Los amplios consensos que la Constitución demanda para la sanción de ciertas leyes (como la Ley Electoral o la Ley de Comunas, que requieren mayorías de 2/3 del total de legisladores) son entonces muy difíciles de construir, lo que explica en buena medida la demora en la aprobación de estas normas.

La necesidad de crear nuevos vínculos para involucrar más eficazmente a la ciudadanía en los asuntos públicos deriva también de la crisis de los canales tradicionales. La Constitución de la Ciudad es ciertamente de avanzada en lo relativo a la participación ciudadana. Ya desde su Artículo 1° establece al régimen político de la Ciudad como una "democracia participativa", y, además de las Comunas, crea otros espacios participativos como las audiencias públicas, el presupuesto participativo, la iniciativa popular en materia legislativa y el Consejo de Planeamiento Estratégico (CoPE). El carácter novedoso de estas herramientas explica que hasta el momento no hayan desarrollado toda su potencialidad. En relación a la iniciativa ciudadana, recién a finales de 2004 se presentó un proyecto avalado por las firmas necesaria para adquirir estado parlamentario. En cuanto a las audiencias públicas, cuyo funcionamiento ha sido reformado recientemente, en ocasiones han visto desvirtuada su labor de proveer mediante el debate elementos de juicio a legisladores y funcionarios. El Presupuesto Participativo, que ha permitido desde su implementación la identificación por parte de la ciudadanía de importantes prioridades en la asignación de recursos, podría fortalecerse con el mayor involucramiento de la sociedad y el cumplimiento de lo dispuesto por los vecinos¹³. Finalmente, en cuanto al Consejo de Planeamiento Estratégico (CoPE), resta intensificar y consolidar su labor como guía estratégica de las acciones concretas de gobierno.

Esto significa que si bien estos instrumentos de participación ciudadana requieren reformas en sus funcionamientos que se basen en la experiencia recogida hasta el momento, no demandaría una mayor innovación normativa desde cero. La Ciudad ya cuenta con las herramientas necesarias; sólo se precisa mejorar su puesta en práctica. A su vez, como condición de posibilidad para una participación activa y responsable en la esfera pública, se requeriría un cumplimiento más efectivo del derecho de acceso a la información, actualmente dificultado por el desconocimiento de muchos funcionarios, y de muchos ciudadanos, sobre la existencia del mismo¹⁴.

Calidad de la Gestión Pública

En una ciudad como Buenos Aires, cuyo Estado local tiene amplias competencias (con la perspectiva de tener aún más en el futuro) y una planta de personal incluso más numerosa que la del Estado Nacional, la cuestión de la calidad de la gestión resulta de particular importancia.

En el 2004 la Ciudad comenzó a implementar la Ley 471 que regula el empleo público, creándose una nueva carrera administrativa que reúne al personal en distintos grupos, profesional, técnico, administrativo, y de servicios operativos,

según la tarea desarrollada y la capacitación necesaria para realizarla. A su vez, dentro de cada grupo existen distintos tramos y niveles que constituyen la carrera horizontal, accediéndose a ellos por criterios de mérito¹⁵. Si bien la aplicación de esta carrera será gradual, se prevé que en el 2005 estén en funcionamiento mecanismos de selección y concurso para todos los cargos, evaluaciones de desempeño del personal, concursos para el ascenso vertical a cargos vacantes y capacitaciones obligatorias para la promoción.

Además, la modernización del Estado requiere también una mayor informatización de la administración, que permitiría reducir los costos, en tiempo y en presupuesto, agilizar la toma de decisiones y posibilitar un mejor acceso de los ciudadanos a la información sobre la gestión pública. La actual falta de integración de los procesos de gestión, la dispersión de las bases de datos y la permanencia de tecnología obsoleta dificultan la celeridad de respuesta estatal, y bloquean, además, el cumplimiento de las normas de control y la sanción de las infracciones, perjudicando la transparencia que cualquier gestión eficiente demanda.

La cuestión de la calidad de la gestión pública será de aún mayor importancia al efectivizarse la futura transferencia de competencias, acompañadas de personal y partidas presupuestarias, de la Nación a la Ciudad. Se requerirán reformas que resuelvan los problemas más serios de las áreas a transferir, como la disponibilidad de datos sobre la propiedad inmueble, cuya falta de actualización dificulta el cobro de impuestos; el acceso a la Justicia, dificultado por la lentitud de los tribunales, su localización en un único lugar de la Ciudad y sus restringidos horarios; y el control societal sobre las fuerzas de seguridad.

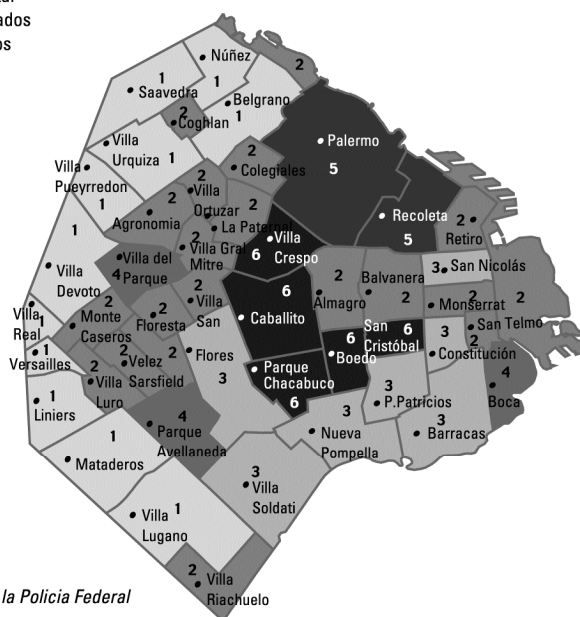
Justicia y Seguridad

La Ciudad carece hasta el momento de competencias en las cuestiones de seguridad y justicia, problemáticas que se hallan entre las máximas prioridades de los porteños¹⁶. Es aquí donde se revela con más intensidad el cercenamiento a la autonomía que implica la "Ley Cafiero": frente a uno de los temas que más preocupa a los porteños, los vecinos de Buenos Aires no pueden decidir por ellos mismos cómo proceder. Las fuerzas de seguridad que operan en la Ciudad están dirigidas por autoridades nacionales, y los jueces que fallan sobre estas cuestiones son nombrados por el Poder Ejecutivo de la Nación. A la Ciudad sólo le queda acatar lo que en dichas instancias se decida.

Si bien las percepciones ciudadanas sobre la inseguridad no siempre se conciben con lo señalado por las estadísticas¹⁷, es indudable que desde una perspectiva de largo plazo el aumento del delito ha sido considerable: los hechos delictuosos aumentaron 790% en las últimas dos décadas, acompañando un incremento del 217% en la brecha entre los ingresos del 10% más rico y los del 10% más pobre de los porteños¹⁸. Pensar la seguridad desvinculada de la problemática social de la Ciudad resultaría, evidentemente, parcial e incompleto¹⁹. Son, además, los sectores más postergados, aquellos que viven en zonas donde el Estado tiene muy escasa presencia, que no pueden costear seguridad privada y que no pueden desplazarse hacia áreas más seguras, quienes

Delitos por Barrios

- 1 Robos a casas
- 2 Barrios donde no predomina ningún del
- 3 Crímenes
- 4 Asalto a taxis
- 5 Asalto a restaurantes
- 6 Asalto a estaciones de servicios



Fuente: Equis, con datos de la Policía Federal

Uno de los mecanismos para salvar esta desconfianza hacia el sistema penal consiste en estrechar los lazos entre éste y la ciudadanía. Las fiscalías barriales ya existentes²⁴ y las que se crearán en el futuro próximo avanzan en esta dirección, así como los diversos proyectos de justicia vecinal y de policía comunitaria o de proximidad. En diversas regiones del mundo se están desarrollando mecanismos para generar un contacto más estrecho entre vecinos y fuerzas de seguridad y recrear así un espacio público abandonado por el miedo²⁵. El miedo, avalado o no por estadísticas, paraliza a las personas, coarta su libertad y vacía los espacios públicos. De allí que, como establece la Constitución de la Ciudad, garantizar la seguridad sea "un deber propio e irrenunciable del Estado (...) ofrecido con equidad a todos los habitantes".

En síntesis, según lo desarrollado más arriba, los puntos centrales a mejorar en la dimensión institucional de la Ciudad son:

- La Ciudad de Buenos Aires carece de una autonomía plena para desarrollar políticas propias de justicia y seguridad.
- El proceso de descentralización y reforma de las instituciones de gobierno en cuestiones como comunas, presupuesto participativo, audiencia pública, iniciativa legislativa, plan estratégico, entre otras, aún no se ha completado ni profundizado suficientemente.
- Los avances en el proceso de modernización no se han extendido a todas las áreas de la administración pública, lo cual repercute en la agilidad y la eficiencia de la gestión.
- El aumento en los índices de inseguridad está acompañado por el aumento de la desigualdad y la exclusión, y este fenómeno afecta a toda la sociedad, especialmente a los sectores más desprotegidos e indefensos ante el delito.

NOTAS

- 1 Esta expresión refiere a que la lista es cerrada y bloqueada, dado que no pueden agregarse candidatos ni alterarse el orden de la lista. Sin embargo, las listas no son "sábanas" en sentido estricto, dado que en efecto es posible el corte de boleta entre listas de distintos cargos.
- 2 Por ejemplo el actual juez de la Corte Suprema de Justicia Eugenio Zaffaroni (ver Clarín, 02/09/1996).
- 3 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, sala B, en los autos caratulados: "Corradini, Raúl A., y otros c/GCBA", 03/07/2002.
- 4 De todas formas, un fallo reciente (en Currao, Carmen Alcira c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ accidente - acción civil, 26/08/2003) resolvió que una cuestión como el empleo público es competencia de los juzgados locales y no de los nacionales. La posición contraria ("la legislación nacional de fondo será aplicada en la Ciudad por la justicia nacional ordinaria") fue sostenida mediante un voto en disidencia de los entonces jueces Moliné O'Connor, Vázquez y López, que ya no integran el Tribunal Superior.
- 5 A su vez, el propio Ministro de Justicia de la Nación ha expresado que Buenos Aires debe ser autónoma: ver Rosatti, Horacio, "Status jurídico de la Ciudad de Buenos Aires", en Escolar, Marcelo, Badía, Gustavo y Frederic, Sabina (eds.), *Federalismo y descentralización en grandes ciudades. Buenos Aires en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Prometeo, 2004.
- 6 El ejemplo emblemático del llamado "voto bronca" se produjo en las elecciones legislativas del 2001, cuando en la Ciudad votó solamente el 73% de los habilitados, y 27% de ellos lo hizo en blanco o anulando su voto. Es decir, sólo el 53% de los electores optó por alguno de los candidatos en competencia (Fuente: Ministerio del Interior). Si bien en las elecciones de 2003 disminuyeron los valores de voto protesta, todavía es muy pronto para delinear una tendencia firme.
- 7 Diversos petitorios elaborados por distintas organizaciones de la sociedad civil han coincidido en el rechazo a la "lista sábana". A su vez, los actuales gobiernos de la Nación y la Ciudad han compartido la crítica (ver Clarín, 15/10/2003; 21/04/2004).
- 8 La sociedad argentina muestra los niveles más bajos de confianza en los partidos de toda Latinoamérica AAVV, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires, 2004.
- 9 Básicamente, los sistemas proporcionales otorgan las bancas de manera proporcional a los votos obtenidos por cada lista partidaria; los mayoritarios dividen el territorio en varios distritos, cada uno de los cuales elige un solo representante, siendo electo aquel que obtuviera más votos en esa circunscripción; y los sistemas mixtos eligen candidatos tanto por listas partidarias como por distritos uninominales. Algunos sistemas mixtos permiten una distribución de bancas globalmente proporcional.
- 10 Ver, por ejemplo, Blais, André y Massicotte, Louis, "Mixed electoral systems: a conceptual and empirical survey". *Electoral Studies*, Nro. 18, 1999.
- 11 Para un mayor análisis de los proyectos ver la página web de la Dirección General Electoral del GCBA: www.buenosaires.gov.ar/dgelec
- 12 La elevada cantidad de bloques parlamentarios obedece tanto al sistema electoral con representación proporcional sin umbral legal para ingresar a la Legislatura (el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad consideró inconstitucional la introducción de un umbral) como a la tendencia a la división de los bloques ya dentro de la Legislatura, a esto se suma la propia fragmentación del sistema de partidos.
- 13 En el 2003 asistieron a las reuniones del presupuesto participativo unos 9500 ciudadanos, y se

- llevaron a cabo 65% de las acciones allí decididas (Fuente: Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana, GCBA).
- 14 Esta sugerencia partió de una encuesta realizada por el CoPE en el 2004 a distintas organizaciones de la sociedad civil sobre el funcionamiento del acceso a la información en la Ciudad.
 - 15 Son 40.000 los empleados incluidos en la nueva carrera: no están contemplados los de ciertos sectores, principalmente de la educación y la salud.
 - 16 Ver, por ejemplo, encuesta de Ipsos-Mora y Araujo de septiembre de 2004 publicada en <http://www.ciudad.com.ar>
 - 17 Mientras el 88% de los porteños no percibe un descenso del delito (La Nación, 13/04/2004: "En la Ciudad hay menos delitos pero más temor"), los datos empíricos muestran que entre 2003 y 2002 hubo un descenso en los homicidios, en los delitos con arma de fuego, y en los secuestros Encuesta de Victimización de la Dirección Nacional de Política Criminal, 2004.
 - 18 Datos de la Consultora EQUIS, publicados en La Nación, 13/04/2004.
 - 19 También resultaría insuficiente analizar la seguridad en la Ciudad desvinculada del Área Metropolitana que integra, como señala Gorgal, Diego: "La cuestión criminal y las áreas sin Estado. El caso argentino", en *Diálogo Político*, Konrad Adenauer Stiftung, Año XX, Nro. 3, Septiembre 2003.
 - 20 Encuesta de Victimización de la Dirección Nacional de Política Criminal, 2004.
 - 21 Ibid AAVV.
 - 22 "Informe sobre asentamientos precarios en la CBA", *Fundación Grupo Sophia*, Buenos Aires, 2002.
 - 23 Encuesta de Victimización de la Dirección Nacional de Política Criminal, 2004.
 - 24 Existen actualmente tres fiscalías descentralizadas, en Saavedra, La Boca y Nueva Pompeya. En reunión con miembros del CoPE, el Secretario de Justicia y Seguridad Urbana de la Ciudad afirmó que se prevé duplicar esa cifra en los próximos años.
 - 25 Ver, por ejemplo, Giddens, Anthony, *La tercera vía. La renovación de la social democracia* Madrid: Taurus, 1999; y Burzaco, Eugenio, "Controlar el crimen recuperando el espacio público", en *Revista Abogados*, Nro. 76, Mayo-Junio 2004.

Buenos Aires Hoy

Dimensión Física

La Construcción del Espacio Urbano

Los procesos de construcción urbana se producen de modo gradual y continuo, extendiéndose a lo largo del tiempo en función de los diversos elementos que forman parte de los mismos. Los factores y actividades sociales que se van localizando territorialmente definen sistemas urbanos heterogéneos y contrastantes. Las configuraciones físicas resultantes son de difícil modificación y su permanencia atraviesa más de un proceso de consolidación territorial. En consecuencia, la simultaneidad y superposición de diversas iniciativas privadas y acciones públicas conlleva múltiples contradicciones expresadas en la propia estructura urbana, como puede evidenciarse en aspectos tales como infraestructuras viales, ferroviarias, de saneamiento, hábitat, equipamientos y servicios.

Los procesos de inversión y desarrollo de infraestructura física son fundamentales en la consolidación de las ciudades metropolitanas. Cuando estos procesos se ven desacelerados, se produce un pronunciado deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores de la población, como lo ilustra el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, luego de la reciente crisis económica, social y política.

Ante un escenario semejante, la inversión pública se orienta a disminuir y/o compensar las desigualdades existentes a través de diversas intervenciones en la infraestructura urbana, de modo tal que redunden en una utilización más equitativa del territorio.

El devenir de la construcción del espacio urbano depende de diversas intervenciones y articulaciones, haciendo que la concentración de políticas sociales y económicas en un período determinado tenga impactos definidos y otros que se manifiestan como externalidades no controladas.

Para una mejor definición de esos impactos y una mayor previsibilidad de las externalidades se considera prioritario delinear estrategias de largo plazo, consensuando programas y acciones orientados a la concreción de políticas que den respuestas adecuadas a las problemáticas centrales de la Ciudad de Buenos Aires. Se entiende que sólo una mirada integral de largo plazo podrá hacer converger los diversos y antagónicos intereses que la estructuran.

Poner de relieve la importancia de consolidar esfuerzos en torno a una visión estratégica de la Ciudad está anclada en la idea central que atraviesa los distintos ejes que conforman la Dimensión Física: la ausencia de resolución "proyectual" de las interfaces entre las diversas actividades y uso del suelo urbano de la Ciudad impacta con menor o mayor inmediatez en los procesos de inversión y en la calidad de vida del conjunto de sus habitantes.

El alto grado de interdisciplinariedad¹ del presente abordaje permite considerar las distintas temáticas que conciernen a la dimensión, es decir, hábitat, calidad ambiental, planeamiento urbano y gestión del transporte de modo tal que su análisis resulta inescindible de la multiplicidad de factores que la estructuran².

Hábitat: el Problema de la Vivienda en la Ciudad

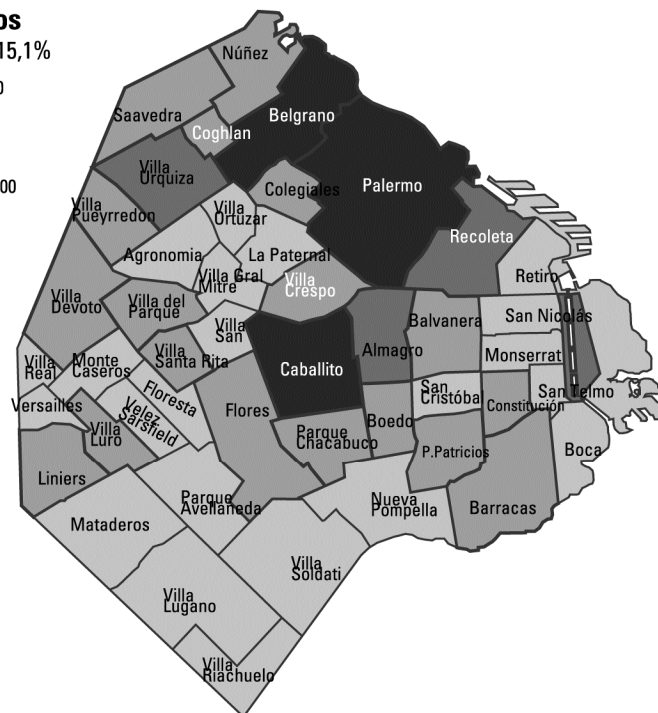
Existen en la Ciudad desequilibrios estructurales que se manifiestan con diferente intensidad en función de la configuración material en que se ven plasmados. El caso del hábitat es indudablemente uno de ellos. La diversidad de categorías de calidad del hábitat que se registran en el territorio de la Ciudad, así como en la concentración o dispersión de las actividades y los equipamientos, produce desbalances entre los distintos espacios urbanos, además de conflictos funcionales y condiciones no equitativas entre los diversos sectores de la población.

El Plano siguiente muestra la cantidad de viviendas nuevas según barrio, y allí puede observarse una marcada concentración de la construcción en los barrios de Palermo, Belgrano y Caballito y en menor medida en Puerto Madero, el nuevo barrio de la Ciudad, y los tradicionales de Almagro, Recoleta y Villa Urquiza. Estas condiciones diferenciales no sólo se expresan desde lo cuantitativo, sino que además producen cambios en la morfología del tejido urbano, que se manifiestan en el incremento del Factor de Ocupación Total (superficie total construida) y la densidad poblacional.

Concentración de Viviendas por Barrios

(oct. 2002): 15,1%

- Hasta 100
- 101-400
- 401-800
- Más de 800



Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos (GCBA) sobre la base de datos de la Dirección General de Obras y Catastro 2003

Décadas atrás, la política habitacional de los países en desarrollo se concebía exclusivamente desde una óptica orientada a lograr la construcción masiva de nuevas viviendas. No obstante, la experiencia ha demostrado que es improbable que se logre una solución cuantitativa y cualitativamente suficiente si se considera sólo este tipo de actuación. Actualmente se enfoca la superación de carencias habitacionales con una gama más amplia de soluciones, especialmente para la atención de los sectores de mayor precariedad, privilegiando los procesos de mejora del hábitat que contemplan una serie de intervenciones posibles a partir de estándares habitacionales mínimos. Esta complejización hace que los criterios que se toman en cuenta para caracterizar el problema de la vivienda sean múltiples. Entre los mismos se encuentran:

- La precariedad³, que refiere a la calidad y el estado constructivo de la vivienda;
- Los servicios internos con la que debe contar para ser definida como satisfactoria;
- La cantidad y calidad de los servicios externos con que cuenta,
- El hacinamiento⁴, la relación inadecuada entre los habitantes de la vivienda y la vivienda misma medida tanto por la sobreocupación de los cuartos de la vivienda (hacinamiento por cuarto) y como convivencia de más de una familia por unidad (hacinamiento familiar).

31

Asimismo, la crisis habitacional se manifiesta en la existencia de dos situaciones contrapuestas: por un lado, los hogares que tienen formalizada, generalmente a través de instrumentos legales, la disponibilidad de la vivienda y, por otro, la de aquellos que residen con una tenencia informal y en algunos casos hasta irregular⁵. Entre los primeros se encuentran los hogares propietarios de la vivienda y el terreno, los inquilinos y aquellos donde uno o más de sus integrantes residen en la vivienda como parte de su contrato de trabajo. Entre los segundos están los hogares que residen en una vivienda prestada por su dueño en forma gratuita, los propietarios de la vivienda pero no del terreno, los ocupantes de hecho y otras modalidades irregulares. En ese sentido, vemos que los inquilinatos o conventillos y las viviendas en villas o en asentamientos tienen más presencia en la zona sur y los hoteles o pensiones de tipo familiar en la zona este.

Para ilustrar la problemática anteriormente descripta se hace necesario adentrarse en la situación presente en la Ciudad para el año 2002. El parque habitacional de la Ciudad alcanzaba a 1.200.000 unidades y contaba con un 48% de viviendas de buena calidad, un 26% de viviendas aceptables, un 13% de unidades a las que se les ha otorgado un destino diferente al de vivienda, y un 13% de viviendas de baja calidad. Las situaciones deficitarias por hacinamiento o carencias de vivienda afectaban a unas 400.000 personas que se encuentran en riesgo habitacional, de las cuales un 51% pertenece al nivel socioeconómico bajo, un 34% al segmento medio bajo, y un 15% al segmento medio.

En el cordón sur, donde vive el 31% de los porteños, se encuentra el 60,2% de personas contabilizadas como NBI de la Ciudad, mientras que en el noroeste, que concentra al 23% de la población, sólo vive el 10% de los que tienen necesidades básicas insatisfechas en la Ciudad.

Correlativamente la población que habita en villas de emergencia aumentó un 300% entre 1983 y 1991 y un 150% adicional en la última década, alcanzando en la actualidad una cifra superior a las 100.000 personas. Las 18 villas que hay en la Ciudad ocupan una superficie de aproximadamente 274 hectáreas, por lo general tierras de propiedad fiscal, teniendo mayor presencia en los barrios de Lugano, Soldati, Barracas y la Boca.

Por otra parte hay 200.000 personas que ocupan inmuebles tomados y otras 70.000 viven en inquilinatos, de las cuales el 50% se encuentra en situación ilegal por no pagar alquiler. También hay 70.000 personas en hospedajes o alojamientos y 120.000 personas alojadas en viviendas de familiares, habitaciones rentadas o hacinadas en vivienda propia, todo lo cual supone que cerca del 20% de los habitantes de la Ciudad se halla en una situación habitacional deficiente. Deben contabilizarse, también, las aproximadamente 10.000 personas en emergencia habitacional alojada en hoteles contratados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

A las carencias que saltan a la vista luego de hacer un análisis cuantitativo, pueden sumarse otras de índole cualitativo, que en gran medida explican las primeras. En este sentido, pueden destacarse varios factores. En primer lugar, existe una insuficiencia de la oferta generada por el sector público y las limitaciones en el sector privado que sólo atiende a sectores medios y medio-altos. Además, la carencia de tierra urbana y la inexistencia de tierras aptas para la autoconstrucción o soluciones de tipo individual hacen que la tierra sea un bien escaso que debiera ser cuidadosamente administrado y distribuido. A su vez, se evidencia un cierto grado de inflexibilidad en la legislación nacional sobre vivienda, expresada mayormente en la Ley 24.464 de Sistema Nacional de la Vivienda, que impone rigideces en cuanto al otorgamiento de facilidades según el grado de necesidad de los demandantes. El financiamiento público de origen nacional para atender el sector habitacional se encuentra severamente restringido, ya que de acuerdo a la mencionada ley sancionada en 1995, el coeficiente de participación en el Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI) ha sido para la Ciudad el 1,3%. En las actuales políticas nacionales para la vivienda la participación del gobierno de la ciudad en el Programa Federal de Construcción de Viviendas es del 5% y en el Programa Federal de Mejora de Viviendas es del 4%⁶. En su artículo 6, la Ley 24.464 define que los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda serán destinados a financiar total o parcialmente la compra y/o construcción de viviendas, obras de urbanización, infraestructura, servicios y equipamiento comunitario; quedando facultados los organismos ejecutores en materia de vivienda en cada jurisdicción para el dictado de normas tendientes al cumplimiento del destino impuesto.

Calidad Ambiental y Espacio Público

En su reforma de 1994, la Constitución Argentina ha incorporado en forma explícita la problemática medioambiental, en su artículo 41: "Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras (...)". El mencionado artículo especifica que todo daño ambiental genera la obligatoriedad de reparación. Vale recordar que es incumbencia de la Nación dictar normas que

definan y especifiquen los presupuestos mínimos de protección, y de las provincias legislar complementariamente, sin que esto perturbe la jurisdicción local. A su vez, respecto de la distribución de las competencias entre el Estado nacional y las provincias la Constitución distingue que la materia ambiental es una facultad concurrente incluso en los municipios autónomos, pero respetando el ámbito de sus jurisdicciones.

Sin embargo, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en cumplimiento del artículo 30 de su Constitución, determina el procedimiento Técnico-Administrativo de Evaluación del Impacto Ambiental⁷, con el propósito de establecer el derecho de las personas a gozar de un ambiente sano, preservarlo y defenderlo en provecho de las generaciones presentes y futuras.

Por último, cabe destacar que dentro de la legislación vigente al Pacto Federal Ambiental firmado el 5 de julio de 1993 por el Presidente de la Nación y los 23 gobernadores, que adopta los principios de la Agenda 21⁸ emanada de la Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992). El órgano creado y designado por el Pacto Federal para definir y ejecutar la política ambiental es el Consejo Federal del Medio Ambiente, en el cual las Provincias actúan al mismo nivel jerárquico que el Gobierno Nacional. El Consejo Federal del Medio Ambiente surge como persona jurídica de derecho público y como "organismo permanente para la concertación y elaboración de una política ambiental coordinada entre los estados miembros"⁹.

En vistas de la importancia que reviste la temática, se considera importante enfatizar el tratamiento de aspectos tales como calidad del agua, gestión de residuos y residuos peligrosos, calidad del aire, y contaminación sonora.

Con respecto a la calidad hídrica, la Ciudad de Buenos Aires ha visto incrementada en las últimas décadas la fragilidad de los sistemas hídricos, las dificultades para la evacuación de los residuos y la contaminación de las aguas ribereñas.

La Ciudad Metropolitana tiene en el estuario del Río de La Plata el lugar de convergencia de tres cuencas principales: la del Río Luján, el Reconquista y el Matanza-Riachuelo. Los cursos de agua que atraviesan la Ciudad y actualmente se encuentran entubados son el Arroyo Medrano, cuya naciente se localiza en el Municipio de San Martín, el Arroyo Vega que nace en Villa Devoto, el Arroyo White nace en las cercanías de la Estación Núñez del ex F.C. Mitre y el Arroyo Maldonado (entubado en 1937), que nace en la localidad de Lomas del Mirador.

En la Ciudad de Buenos Aires, la cuenca Matanza-Riachuelo abarca una superficie de 68 Km², lo que incluye además la cuenca del arroyo Cildáñez y los lagos reguladores Soldati y Roca. Industrias de la alimentación (no cárnicas), metalúrgicas, curtiembres, químicas y farmacéuticas jalonan la cuenca inferior. Desde un inicio esta concentración industrial ha caracterizado el área y constituido el uso del suelo dominante. A partir de los planes Huelgo, Comisión de Estética Edilicia de 1925, Le Corbusier-Ferrari-Hardoy-Kurchan de 1940, Oficina del Plan Regulador de Buenos Aires de 1964, Buenos Aires 2000 del Consejo Federal de Inversiones de 1968, y el Propio Plan

Urbano Ambiental del Gobierno de la Ciudad Autónoma, han convalidado esta tendencia histórica del uso del suelo¹⁰.

Los efluentes líquidos industriales presentan características muy diferentes en función del proceso industrial y de igual modo los volúmenes de descarga. El Riachuelo recibe el 34,2% del volumen diario descargado en toda la cuenca, 84.431 m³/día, siguiendo en importancia el arroyo Cildáñez con el 14%. El Riachuelo, los arroyos Cildáñez, Santa Catalina y del Rey y el Río Matanza concentran el 80% del total del volcado diario.

En el tramo inferior del Riachuelo, la contaminación por vertido directo se produce por factores tales como la industria de elaboración de aceites vegetales, curtiembres, teñido y acabado. Esto se refleja con una Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO) de 1235 kg/día y vertido industrial (DQO), de 2769 kg/día, descargando un volumen de efluentes contaminados (sin considerar los establecimientos de menor influencia en la contaminación) de 2200 m³/día, con una DBO de 2500 kg/día y un DQO de 6000 kg/día¹¹.

El agua potable tiene una DBO de 0.75 a 1.5 ppm de oxígeno y se considera que el agua está contaminada si la DBO es mayor de 5 ppm. El agua potable negra municipal contiene entre 100 y 400 ppm, pero los desechos industriales y los agrícolas contienen niveles de DBO del orden de miles de ppm. La reducción de los niveles de DBO se hace mediante tratamiento de aguas negras, aunque existe un pronunciado déficit en este sentido¹².

En relación con la gestión de los residuos, cabe recordar que la Ciudad genera diariamente 5.000 toneladas de basura, que en el año 2000 significaron un total de 1.000.160 toneladas de residuos domiciliarios, 245.566 toneladas adicionales proveniente del barrido de calles y 571.813 toneladas de otro origen. La reciente crisis económica ha incidido directamente en la cantidad y calidad de los residuos generados, que presentaron una reducción del 18% entre los meses de febrero de los años 2001 y 2002, quebrando una tendencia de la década del 90 en la que la generación de residuos sólidos en la Ciudad se incrementaba a una tasa acumulativa del 4,5% anual. Además, la recolección informal ha crecido, habiendo alcanzado al 5% del total de las toneladas generadas y a un 10% del total de residuos domiciliarios.

La composición de los residuos sólidos urbanos en la Ciudad de Buenos Aires registra un 55% de material orgánico, seguido en importancia por un 18% de papel, un 10% de plástico, un 7% de vidrio y un 3% de metales.

Hasta el año 1998 la recolección domiciliaria y el tratamiento de la basura era realizada por concesionarios y un servicio propio de la Dirección General de Servicios Públicos de la Ciudad. Desde el año 1998, la recolección y el transporte de los residuos sólidos, el barrido y limpieza de calles, la limpieza de sumideros y otros servicios especiales son practicados mediante un sistema de concesión ampliado a cuatro empresas que operan en cuatro de las cinco zonas definidas para estos propósitos. La Ciudad ha mantenido para sí la denominada Zona 5, cuya producción de residuos es la más baja y es la que registra además el mayor número de núcleos de asentamientos poblacionales carenciados y el lugar donde se localiza la mayor cantidad de basurales a cielo abierto.

Los residuos provenientes del servicio de recolección domiciliar son transportados por los vehículos de recolección hacia las tres Estaciones de Transferencia construidas por CEAMSE (Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado) en lugares estratégicos de Pompeya, Flores y Colegiales. En estos puntos se efectúa la compactación y transferencia a vehículos especiales compactadores que transportan los residuos para su disposición final en los rellenos sanitarios localizados fuera de la jurisdicción de la Ciudad.

Los rellenos sanitarios utilizados en lapsos que superan los 20 años se encuentran colmados, habiéndose efectuado el volcado y tratamiento en alturas superiores a las previstas originalmente, dadas las dificultades de obtener nuevas tierras para rellenos. El lapso de cierre de los existentes ronda el año 2004. Teniendo en consideración que en cada hectárea de relleno se disponen 63.000 toneladas, las proyecciones de 5 años, suponiendo reciclado del 5%, 10% o el 25% de la basura arrojan valores estimados respectivamente en 340 has, 320 has y 250 has. Esta situación pone de manifiesto la necesidad de enfatizar las estrategias de minimización, reciclado y en la aplicación de tecnologías de reducción final para descomprimir la presión territorial de los residuos. También hay que tener en cuenta el crecimiento de un sistema de recolección y tratamiento paralelo cuya organización, sistematización y control puede ser muy positivo para el mejoramiento de la tendencia evolutiva de la situación de los residuos en la Ciudad.

La gestión de los residuos sólidos urbanos en la Ciudad se encuentra implementada a escala metropolitana a través de un acuerdo entre la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, que dio lugar al ya mencionado CEAMSE, cuya misión es planificar, proyectar y ejecutar por sí o por terceros la disposición final de los recursos sólidos urbanos en toda el Área Metropolitana con la técnica del relleno sanitario. No obstante, aún existen en la Ciudad basurales a cielo abierto que constituyen uno de los mayores riesgos para la salud pública y una de las afectaciones más importantes respecto de la estabilidad de los ecosistemas. Estos basurales ocupan en su conjunto una extensión de 40 has, aunque la mayoría se encuentra en proceso de saneamiento. Además, la falta de promoción efectiva de la clasificación de los residuos y la valorización de sus componentes ha dado lugar a la práctica de un manejo informal en un circuito nuevo (la actividad de los cartoneros) que responde a un mercado alternativo vinculado a los requerimientos de la industria del reciclado.

Los residuos peligrosos y patogénicos forman parte de los residuos sólidos urbanos y constituyen un problema de significación para la Ciudad por las dificultades que presenta su manejo y disposición final. La Ley Nacional 24.051 de Residuos Peligrosos incluye a los residuos patogénicos, ya que éstos pueden reunir casi todas las características enumeradas en esa norma para considerar a un residuo como peligroso. Estos residuos provienen principalmente de hospitales, clínicas y laboratorios y basan su patogeneidad en su acción directa o indirecta sobre la vida humana y el medio ambiente, ya que tienen propiedades biocidas, infestantes, alergógenas o tóxicas.

La Ley 24.051, reglamentada por el decreto 831/93, define en su artículo 55 que "será reprimido con las mismas penas establecidas en el artículo 200 del Código Penal, el que, utilizando los residuos a que se refiere la presente ley, envenenare, adulterare o contaminare de un modo peligroso para la salud, el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general"¹³. Si bien esta ley presenta problemas de aplicación que darán lugar a dificultades entre los generadores de residuos peligrosos y no peligrosos, conflictos interjurisdiccionales, problemas administrativos de aplicación y de control por parte de la autoridad encargada de administrar el sistema, también produjo algunos beneficios. Entre ellos se encuentra un mayor encuadre del delito, una rápida concientización entre las industrias generadoras de residuos patológicos, y una categorización de la problemática en general. Asimismo, incentivó a que varias jurisdicciones locales sancionaran sus propios ordenamientos legales: (vease Dimensión Social al respecto), y resaltó la responsabilidad de los generadores de residuos peligrosos de lo que ocurra a posteriori. Del mismo modo, posibilitó la creación de registros para generadores, transportistas y plantas de tratamiento y disposición final.

En suma, los principales problemas relacionados con la gestión de residuos son: el agotamiento de los espacios de disposición final en el área metropolitana, la persistencia de basurales a cielo abierto en la Ciudad, la carencia de instalaciones para el tratamiento de los residuos peligrosos y patogénicos, el exceso y dispersión de la basura en la vía pública, la falta de clasificación de los residuos, la escasez de programas de educación ambiental e instrumentación de medidas punitivas.

Una de las causas principales de la contaminación del aire en la Ciudad son los gases de combustión provenientes de las fuentes móviles que incluyen a los automóviles y a los vehículos del transporte público de pasajeros y de carga, los cuales contaminan al emanar una alta concentración de monóxido de carbono, hidrocarburos, bióxido de azufre, óxido de nitrógeno y plomo. También se genera el dióxido de carbono que, aunque no es considerado un gas contaminante a nivel local, es el principal causante del efecto invernadero.

El área responsable del medio ambiente del Gobierno de la Ciudad ha estimado que uno de cada cinco vehículos en circulación contamina el ambiente por encima de niveles aceptados, al punto de que en las zonas de mayor circulación, el 30% de los días el nivel promedio de monóxido de carbono medido durante 8 horas superó los límites aconsejados, produciéndose anualmente 527.000 toneladas de este contaminante. Asimismo, las fuentes fijas que incluyen destilerías, usinas térmicas e industrias son el origen del 20% de la contaminación del aire.

La contaminación sonora en la Ciudad se ha incrementado a niveles que se acercan al denominado umbral del dolor de 120 dB (decibeles). Esta unidad de medida, que se usa para expresar la intensidad relativa del sonido, es una medida logarítmica. Por ello, su crecimiento no es lineal sino de tipo exponencial, por lo que un crecimiento de 6 dB significa tener aproximadamente el doble de ruido. Cabe acotar que la Ordenanza Municipal 39.025 establece que en las zonas residenciales el máximo nivel de ruido ambiental no debe sobrepasar los 45 dB, en las zonas comerciales los 60 dB, mientras que en las zonas de alto

tránsito este valor máximo aceptado es de 80 dB, indicadores que son superados en muchos espacios en el territorio de la Ciudad como las intersecciones de las Avenidas Santa Fe y Juan B. Justo; Libertador y Carlos Pellegrini; Córdoba y Callao; Leandro N. Alem y Corrientes, entre otras. En dichas intersecciones se superan los 100 dB en las horas pico, y los valores en los túneles de los subterráneos registran valores por encima de los 90 dB.

La principal causa de generación de ruidos es el tránsito urbano, existiendo una correspondencia entre el máximo ruido y las características de volúmenes, velocidades, composición y grado de congestión del flujo vehicular, influyendo también otros factores como el tipo y estado de los vehículos y motores, la rugosidad o condiciones específicas de los pavimentos y las modalidades de conducción de los vehículos.

Planeamiento Urbano

La velocidad de los cambios acontecidos durante el siglo pasado impone nuevas condiciones espacio-temporales, que han modificado sustancialmente los criterios tradicionales del planeamiento urbano. El trazar un Plan debe contemplar la dimensión "tiempo real", que se expresa en la flexibilidad y la capacidad para absorber los cambios y asimismo contener la inercia que limita los cambios. Por eso, se entiende al Planeamiento Urbano como un proceso de gestión y articulación que posibilita intervenir en la complejidad de la Ciudad metropolitana con propuestas políticas sólidas y permanentes que permiten definir, trazar y dejar huellas en el territorio, y que orientan las acciones y programas a seguir en los grandes proyectos urbanos.

Un importante instrumento de planeamiento urbano es el texto ordenado del Código de Planeamiento Urbano publicado en Agosto de 2003, a través del decreto GCBA 844/2003. Asimismo, cabe destacar que hasta el día de hoy no se sancionó el Plan Urbano Ambiental con competencia en el ordenamiento territorial y ambiental de acuerdo a lo establecido en los artículos 27, 29 y 104 inciso 22, de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

En lo que respecta a la creación de ámbitos interjurisdiccionales de planeamiento, vale la pena recordar la posibilidad garantizada por el artículo 124 de la Constitución de crear ámbitos regionales coordinados a los fines de resolver temáticas puntuales, en este caso entre la Ciudad y los municipios del Gran Buenos Aires¹⁴.

La importancia de encarar políticas activas de planeamiento urbano radica en que Buenos Aires debe dar respuestas a las demandas de transformación de su territorio en lo que respecta a la resolución de articulaciones ferroviarias, grandes equipamientos urbano-regionales, morfología de su tejido urbano, recuperación de su paisaje cultural, haciendo hincapié en la ribera del Río de la Plata y sus procesos de consolidación.

En lo que respecta a la cuestión portuaria, se considera que el cumplimiento del artículo 8 de la Constitución de la Ciudad, que establece que "el Puerto de Buenos Aires es del dominio público de la Ciudad, que ejerce el control de sus instalaciones, se encuentren o no concesionadas" no ha sido de total cumplimiento, por lo que se registran algunos vacíos en este aspecto.

En materia de movilidad, es de destacar una carencia de mecanismos efectivos que definan redes regionales de cargas e interconexiones ferroviarias vinculadas con un sistema metropolitano de puertos, lo cual impide que se favorezcan los flujos de cargas para la exportación e importación de productos.

Por último, y en línea con lo expresado anteriormente, cabe destacar la importancia de prever la existencia de espacios verdes y de esparcimiento. La Ciudad tiene un déficit y una mala distribución de los espacios verdes, ya que, si bien cuenta con una gran variedad de grandes y pequeños espacios públicos abiertos de distinto carácter como el Parque 3 de Febrero, la Reserva Ecológica o las plazas dispersas en el territorio, su localización no siempre acompaña a las demandas de los residentes. Por ello, se puede afirmar que la calidad de la oferta verde es diversa y existen carencias cuantitativas y cualitativas de significación verificables tanto en la consideración de lugares puntuales como en la valoración global.

La distribución de los espacios verdes en la Ciudad muestra las mayores extensiones volcadas sobre el norte, con el parque 3 de Febrero, los espacios costeros, el Parque Sarmiento y el área de Agronomía, mientras que en el sur la gran extensión del Parque Alte. Brown se va desintegrando por transferencias e invasiones en un proceso irracional de ocupación de reservas de la Ciudad.

38 |

También, la densificación de la trama urbana no previó las plazas y espacios recreativos que una creciente población iba a demandar, por lo que en vastas áreas de la Ciudad esas carencias asumen carácter crítico.

Existen, sin embargo, importantes constricciones que impiden el aprovechamiento total de los espacios disponibles. De acuerdo al inciso 30 del artículo 75 de la Constitución Nacional, el Aeroparque, los Ferrocarriles y el Puerto pueden ser considerados establecimientos de utilidad pública, y la jurisdicción federal es excluyente en todo lo que hace al funcionamiento de las actividades ferroviarias, aeroportuarias y portuarias, aun cuando en relación a estas últimas la situación se modificará cuando se implemente la transferencia a la Ciudad de Buenos Aires.

Los artículos 11 y 12 de la Ley 24.093, disponen la transferencia gratuita del dominio y administración de los puertos que se encuentran situados en sus territorios a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires, con la excepción de algunos, para los que fue creado un régimen especial, como es el caso de los puertos de Buenos Aires, Rosario, Santa Fe, Quequén y Bahía Blanca.

Gestión del Transporte¹⁵

Buenos Aires cuenta con el principal núcleo de infraestructuras de transporte del país. La misma está constituida por la red vial, la red ferroviaria, la red de subterráneos y el núcleo de terminales de los distintos medios.

La red vial de la Ciudad comprende 26.645 cuadras y 910 pasajes con una extensión total de 2.847 Km. Casi la totalidad de la vialidad primaria y parte de la secundaria tiene carácter regional, lo cual queda de manifiesto en su continuidad en territorio provincial, aun si por sus características los bordes o límites de la Ciudad reducen a sólo 7 puentes los 13 Km de recorrido del Riachuelo. En más de 70 años se han construido nuevos puentes, pero se in-

crementó la distancia entre ellos, al tiempo que han desaparecido los transbordadores y puentes levadizos¹⁶.

La red ferroviaria de superficie es parte de una red regional y tiene un carácter eminentemente radial, convergente casi en su totalidad en el Área Central, ya que cinco de las siete líneas que ingresan al territorio capitalino tienen terminales en este sector de la Ciudad. Las barreras que establece esta infraestructura son la principal causa de discontinuidad de la trama urbana, por lo que en sucesivos planes urbanos desde la década del 20 se han formulado múltiples propuestas para salvar estas fracturas, incluyendo la construcción de pasos a nivel y/o la elevación o soterramiento de las vías, siendo un ejemplo claro de esto último el caso de la propuesta para el ex F. C. Sarmiento.

La red de subterráneos constituye el único transporte que no tiene alcance regional y su tendido no interfiere en la circulación de superficie en forma directa. El trazado actual de la red es, como en los otros medios, convergente hacia el Área Central en cuatro de las líneas existentes, mientras que la quinta hace un recorrido transversal vinculando las grandes estaciones ferroviarias de Constitución y Retiro. Los planes de ampliación de la red, aprobados por la Ley 670, autorizan al Poder Ejecutivo a la construcción de nuevas líneas de subterráneos que vinculen en su trayecto, entre otros, a los barrios de Barracas, Constitución, Recoleta y Palermo, denominada Línea "F"; los barrios de Retiro, Caballito, Villa del Parque y Agronomía, denominada Línea "G"; y los barrios de Parque Chacabuco, Villa Crespo, Palermo, Retiro y/o Núñez, denominada Línea "I"¹⁷.

Esto implica la transformación del esquema radial vigente en una trama en red, con la construcción de tres nuevas líneas. Es en el marco de la expansión comenzada en julio de 2004 que se produce la extensión de la Línea A, obra que figuró en todos los planes desde hace 50 años, y que cuenta con 2,8 Km y 4 estaciones. La red ampliada llegará a tener 89 Km. Para el 2011 dos de cada tres vecinos vivirán a menos de cinco cuadras de una estación de subte.

Las grandes terminales de transporte que tienen asiento en la Ciudad son el Aeroparque, el Puerto y las cuatro estaciones ferroviarias de pasajeros. El sistema de carga por camión no cuenta con una estación terminal, siendo ésta una de las carencias más significativas del sistema de transporte. Esta situación hace que los centros de transferencia de carga lo constituyan las estaciones ferroviarias tren/camión; las instalaciones portuarias camión/barco y algunas instalaciones privadas.

La mayoría de estas instalaciones se encuentran en la zona sur y suroeste, caracterizándose por su importante grado de atomización, dispersión geográfica dentro de la trama urbana, falta de métodos y tecnología moderna de manipuleo y ausencia de criterios de distribución que minimicen los recorridos. Asimismo, existe una insuficiencia de espacio en sus instalaciones para desarrollar sus actividades, con lo cual se produce una invasión de la vía pública. Estas carencias alcanzan también a la falta de servicios complementarios apropiados en materia mecánica y de mantenimiento, así como los relacionados con los estudios de los vehículos y sus conductores. Es por ello que en la Ciudad de Buenos Aires se proyecta la construcción de nuevas Zonas de Actividades Logísticas (ZAL) que interrelacionen e integren las ya existentes. Las

ZAL, desde esta perspectiva, son un instrumento articulador y dinamizador del territorio. Las mismas verifican dos aspectos de complementariedad socio-espacial: modifican su entorno inmediato mitigando las externalidades negativas (distribuir, restringir o derivar las cargas) y califican las oportunidades económicas para la población.

En relación a este último punto, debe diferenciarse la logística del abastecimiento de la Ciudad y la relacionada con la actividad portuaria en su integración con el tejido urbano y el movimiento de las cargas pesadas (Ley 216 de Tránsito Pesado).

Resulta evidente, entonces, que una de las problemáticas centrales que ha atravesado la cuestión del transporte ha sido los problemas emergentes de la falta de coordinación jurisdiccional entre las distintas partes involucradas. Dada la estructura de conformación del Ente Coordinador del Área Metropolitana (ECOTAM), que requiere la adhesión de todas las jurisdicciones¹⁸, la Ley 25.031 que lo crea recién regirá cuando esta plena adhesión sea alcanzada.

Un sistema de transporte eficiente es producto de factores tales como la existencia de un marco regulatorio apropiado, organismos de regulación y control dotados de materiales y recursos humanos adecuados y un sector empresario formalizado, organizado y profesionalizado. El Área Metropolitana Buenos Aires tiene una oferta de 15.000 colectivos organizada en 300 líneas que cubren 25.000 Km de red. Las mismas son administradas por 200 empresas, distribuidas en aproximadamente 100 grupos empresarios. Se realizan por día en el AMBA 6,9 millones de viajes, el 70% del movimiento total en modos públicos masivos, 42% del total de viajes. El sistema de modos guiados metropolitano está conformado por 7 líneas de ferrocarriles, con 833 Km de red, 250 estaciones, 4 terminales, 5 líneas de subterráneos y un premetro, 45 km de red y 67 estaciones.

Los pasajeros diarios que se mueven en el ferrocarril, discriminados por Terminal Ferroviaria son los siguientes: Sarmiento (TBA) 296.615; Roca (Metropolitano) 260.000; Mitre (TBA) 189.092; Belgrano Norte (Ferroviarias) 109.343; San Martín (en conflicto con la concesionaria Metropolitano) 94.964; Urquiza (Meroviarias) 79.886 y el Belgrano Sur (Metropolitano) 33.534.

Existen algunos rasgos que merecen ser destacados con respecto a la historia del desarrollo del transporte urbano de pasajeros.

Hasta el año 1936 el transporte urbano estaba totalmente en manos privadas, y era explotado por empresas de capitales extranjeros y por un grupo de propietarios individuales. Entre 1936 y 1948 existieron intentos de monopolizar el sistema en manos de los operadores tranviarios, mediante la creación de una Corporación de Transporte. Hacia 1952 se otorgaba mayor relevancia al planeamiento estratégico del transporte, creándose la red Transporte Buenos Aires. Pasa a ser el Estado quien efectúa fuertes aportes para inversiones y subsidios operativos y se convierte en el operador de la totalidad del sistema (trenes, metros, tranvías, trolebuses, ómnibus). Entre 1955 y 1963 se produjo la privatización total del sistema de tranvías, trolebuses, ómnibus y colectivos. En 1955 los microbuses, en 1960 se privatizaron los ómnibus y en 1961 trolebuses y tranvías que luego fueron reemplazados por colectivos, si bien las tarifas eran fijadas por el Estado

en función de la aplicación de una metodología de costos consensuada con las cámaras representativas de las empresas de transporte.

En la actualidad la red de Autotransporte Público de Pasajeros (APP) es competitiva, la injerencia del Estado en la regulación y supervisión es mínima ya que la planificación del sistema es principalmente realizada por el sector empresario. El proceso de concentración iniciado a fines de los 80 se acentuó notablemente. En 1987, las 120 empresas que operaban las 146 líneas de transporte público de jurisdicción nacional de Buenos Aires poseían una flota promedio de 80 vehículos. Hoy, como consecuencia de la concentración, la cantidad de empresas se redujo de 120 a 104, aunque si se considera que varias empresas se encuentran relacionadas, el total de grupos económicos alcanza a 64, y el tamaño de la flota promedio es de 158 vehículos por grupo empresario. Se registra un importante aumento en el tamaño de la flota de las empresas más grandes. En 1987 existía una sola empresa con más de 350 unidades (371 vehículos) y representaba el 3,87% de la flota.

Actualmente son 7 grupos empresarios los que superan las 350 unidades. El grupo empresario más grande participa con el 9,93% del parque total, totalizando con el resto de los grupos que poseen más de 350 vehículos el 40,86% de la oferta¹⁹.

La Secretaría de Transporte define la política de transporte, su reglamentación, otorga los permisos fijando las condiciones operativas de los servicios y modifica los permisos. La Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) efectúa el control del sistema, aplica las normas, ejecuta las políticas, asesora técnicamente a la Secretaría de Transporte.

Los conflictos en la regulación de la oferta del APP básicamente se verifican en los siguientes puntos: ausencia de mecanismos de coordinación entre jurisdicciones (Autoridad de Transporte del Área Metropolitana -ATAM- y ECOTAM), transferencia del control de subtes y regulación de colectivos a la Ciudad, imposibilidad de avanzar en sistemas de combinación tarifaria, limitaciones para reestructurar la oferta, la falta de Centros de Transferencia Metropolitanos adecuados y la escasa existencia de estudios regionales de transporte²⁰.

Como puede observarse, las distintas problemáticas que comprenden a la dimensión física son numerosas y diversas. A grandes rasgos podemos enumerar algunos núcleos centrales se manifiestan en factores como:

- Profundos desequilibrios físico-estructurales que se superponen y se potencian con otros de índole socioeconómico.
- Marcadas deficiencias en lo que respecta a la cantidad y calidad habitacional.
- Superación de los límites tolerables de los indicadores de calidad ambiental.
- Incumplimiento de normativa ya sancionada sobre cuestiones referidas al planeamiento urbano, y limitaciones jurisdiccionales para la implementación de políticas públicas afines.
- Ausencia de coordinación entre organismos competentes en materia de planeamiento urbano.
- Ausencia de articulación intermodal en el transporte urbano, y falta de un sistema integrado planificado estratégicamente.

Este escenario abona el camino hacia la búsqueda de políticas públicas consensuadas que procuren tener presente las carencias aquí detectadas.

NOTAS

- 1 Jáuregui, Jorge Mario "Estructura Urbana y Exclusión" Revista SCA 205, Octubre 2003.
- 2 Los datos estadísticos que se presentan en esta sección tienen como fuente principal el Documento Técnico del Plan Estratégico, elaborado por el equipo técnico de la Coordinación del Plan Estratégico en septiembre de 2003. <http://www.buenosaires2010.org.ar>
- 3 La precariedad toma en consideración ciertas deficiencias por carencias constructivas o de servicios, según los tipos de viviendas existentes. Los tipos de viviendas que se distinguen son: vivienda individual, departamento, inquilinato, rancho, casilla, otro. Las viviendas individuales se discriminan en los siguientes subtipos, según la calidad de los materiales: casa "A" de buena calidad y casa "B" que no reúne una o más de las siguientes condiciones: 1) provisión de agua dentro de la vivienda, 2) retrete con descarga de agua, 3) piso de tierra. A partir de estos criterios, la categoría de vivienda precaria o vivienda deficitaria por precariedad incluye a las casas "B", conformadas por inquilinatos, ranchos, casillas y otro. Se consideran buenas viviendas a las casas "A" y los departamentos.
- 4 En lo que respecta al hacinamiento, el censo considera una situación como de hacinamiento cuando se encuentran dos o tres personas por cuarto, y de hacinamiento crítico en caso de que se trate de más de 3 personas por cuarto.
- 5 AAVV "Vivienda y Hogar", Informe de Resultado Nro. 119, Buenos Aires, Dirección General de Estadísticas y Censos de la CABA, Encuesta Anual de Hogares 2003, Abril de 2004.
- 6 Ing. Selzer Ernesto, Presidente del Instituto de la Vivienda del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Centro Argentino de Ingenieros, 17 de Noviembre de 2004.
Participación de otras jurisdicciones de la Nación: Buenos Aires (14,50), Catamarca (2,10), Córdoba (5,65), Corrientes (4,95), Chaco (4,60), Chubut (3,20), Entre Ríos (3,90), Formosa (4), Jujuy (3), La Pampa (2), La Rioja (2), Mendoza (4,00), Misiones (4,70), Neuquén (4,30), Río Negro (4,50), Salta (4,00), San Juan (3,65), San Luis (3,65), Santa Cruz (3,20), Santa Fe (5,65), Santiago del Estero (4,30), Tucumán (4,20), Tierra del Fuego (2,65).
- 7 Se entiende por Evaluación del Impacto al Procedimiento Técnico Administrativo que evalúa el impacto ambiental de los proyectos públicos y privados.
- 8 La Agenda 21 es un programa de acción estructurado en 40 capítulos en los cuales se enuncian las 157 áreas de acción que los Gobiernos adscriptos proponen encarar para conseguir en el siglo XXI un nivel de desarrollo no inferior al que había en 1990.
- 9 Acta de constitución del Consejo Federal de Medio Ambiente, La Rioja, 31 de Agosto de 1999.
- 10 Borthagaray, Juan Manuel, *El Río de la Plata como territorio*, Buenos Aires, Infinito, 2002.
- 11 AAVV *Propuesta para el Saneamiento del Río Matanza-Riachuelo*, CEAMSE (Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado), 1993.
- 12 <http://www.sagan-gea.org>
- 13 El artículo 200 del Código Penal define que la acción punible es envenenar o adulterar de un modo peligroso para la salud, aguas potables o sustancias alimenticias o medicinales.
- 14 Artículo 124.- "Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico - social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La Ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto".
- 15 Para un análisis integral de la problemática del transporte, véase Dimensión Metropolitana.
- 16 En la desembocadura del Riachuelo se ha construido el puente de la Autopista Buenos Aires-La Plata, cercano al levadizo Nicolás Avellaneda. Asimismo, debe decirse que desaparecieron 2 transbordadores que posibilitaban el cruce por la calle Garibaldi (Presidente Luis Sáenz Peña) y la avenida Patricios (Capitán General Urquiza). Aguas abajo del viejo Puente Pueyrredón (250 metros) se ha construido uno nuevo, y a 450 metros aguas arriba del primero en el año 1954 se construyó una calzada para automóviles al puente Bosch. Entre la avenida Vélez Sarsfield que cruza el Riachuelo con el puente Victorino de la Plaza y el Puente Alsina en el extremo de la avenida Sáenz, se desarmaron 2 puentes ferroviarios que vinculaban la playa Brian con la otra margen del Riachuelo. Entre Puente Alsina y el nuevo puente La Noria, desaparecieron el Paso Chico y el puente del tranvía a vapor del Oeste Sudoeste. La atravesabilidad y conectividad del Riachuelo entre los Municipios de Lomas de Zamora, Lanús y Avellaneda y la CABA debe revertir su condición de límite y configurar un borde que contemple las márgenes y las actividades y los usos del suelo. Véase Ruiz Díaz, Sergio "Problemas del transporte en el área metropolitana". Buenos Aires: Academia Nacional de Ciencias Económicas. Instituto de Economía Aplicada Dr. Vicente Vázquez-Precedo, *Serie Trabajo*, 2003.
- 17 Martínez, Juan Pablo "Ciudad de Buenos Aires. Red Subterránea: sigue su expansión", *Vial* Nro. 39, Ago/Sept 2004, Buenos Aires.
- 18 El área metropolitana de Buenos Aires comprende el territorio de la Ciudad de Buenos Aires y los siguientes partidos de la provincia de Buenos Aires: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, La Plata, Lomas de Zamora, Lobos, Luján, Mar-

cos Paz, Malvinas Argentinas, Mercedes, Moreno, Merlo, Morón, Pilar, Punta Indio, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López, Zárate y los que en el futuro deban ser incluidos como consecuencia del desarrollo urbano cuando las relaciones funcionales del área así lo requieran.

- 19 Transporte Ferroviario Concesionado entre 1993 y 1995 (Ley General de Ferrocarriles N° 2873 de 1891, Decreto Reglamentario de la Ley de 1936, Reglamento Interno Técnico Operativo de 1948 con posteriores modificaciones.
- 20 Brennan, Patricia, "El sistema de transporte urbano de Buenos Aires", *Curso de Capacitación Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FADU)*, Universidad de Buenos Aires, 2003.

Buenos Aires Hoy

Dimensión Económica

Como pauta ordenadora de una visión estratégica en materia económica debe considerarse que, en una sociedad democrática, la actividad económica no es un fin en sí mismo, sino el instrumento a través del cual los ciudadanos acceden a una creciente calidad de vida. Así, el sistema económico opera efectivamente cuando logra, simultáneamente, generar los bienes y servicios y los ingresos personales para acceder a ellos, lo que a su vez implica un funcionamiento adecuado del mercado de trabajo.

Si bien la mayor parte de los indicadores medidos en 2003 y 2004 (ver cuadro) indican una importante recuperación de la actividad económica, debe prestarse atención a la necesidad de lograr un patrón de crecimiento económico perdurable, más allá de la competitividad coyuntural generada por el tipo de cambio alto (y los salarios reales bajos), en aras de obtener un esquema progresivamente igualitario de distribución del ingreso.

Indicadores de actividad de la CBA (Fuente: GCBA – CEDEM)	Periodo	Var. % Interanual
Tasa de Actividad		5,0
Tasa de Empleo	2º trim. 04	6,5
Tasa de Desempleo		-9,2
Vtas. Industriales de prod. propia. EIM precios ctes.	Jun. 04	20,9
Construcción (Sup. permitida)		240,8
Sup. Permitida para act. económicas	Ag. 04	386,3
Sup. Permitida para construcciones residenciales		223,3
Transporte público intraurbano de pasajeros ²	Jun.04	5,7
Transporte público interurbano de pasajeros ³	Jun.04	5,0
Circ. vehicular en autopistas de la Ciudad	Jun.04	19,0
Circ. vehicular en vías de acceso a la Ciudad	Jun.04	10,9
Vtas. Centros de compra (a precios constantes)	Jun.04	25,3
Vtas. Electro. y Art. para el hogar (a precios ctes.)	Abr. 04	67,8
Exportaciones	Año 03	7,1
Ventas de automóviles 0 km. en concesionarias CBA	Jun.04	107
Ingreso de turistas		30,3
Extranjeros	Ag. 04	2,6
Argentinos		61 0
Tasa de ocupación hotelera	Jun.04	10,4
Cant. de ejemplares de libros (Arg.)	Ag. 04	44,6
Recaudación total (valores corrientes)		27,5
Impuesto sobre Ingresos Brutos (valores corrientes)	Jul. 04	32,5
ABL (valores corrientes)		0 3

¹ Variaciones interanuales mensuales y acumuladas.
² Incluye los pasajeros transportados en subterráneos y líneas de colectivos con totalidad de recorrido en la Ciudad
³ Incluye pasajeros transportados en líneas de trenes, en colectivos con una cabecera en la Ciudad y otra en el conurbano y en

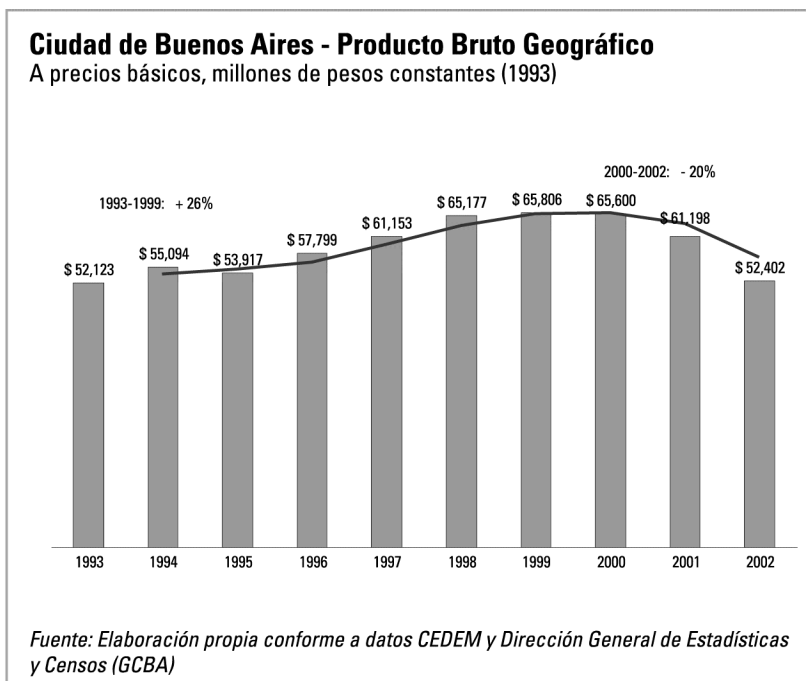
Por ello, pensar la problemática en materia económica exige asumir una mirada de largo plazo, que vaya más allá de los avatares positivos o negativos de la coyuntura económica, realizando un ejercicio de identificación de las restricciones y ventajas sustantivas de índole estructural.

Desde esta perspectiva, la Dimensión Económica del Plan Estratégico se ha concentrado en identificar los factores relacionados con la competitividad interna y externa de la economía, abordándose los siguientes temas: el empleo, el desarrollo productivo, la innovación y modernización tecnológica, la cimentación de la producción, el comercio y los servicios sobre bases de calidad, la previsibilidad y efectividad de las políticas públicas y la efectiva articulación entre el sector público y el privado.

Desarrollo Productivo, Empleo y Desequilibrio Territorial

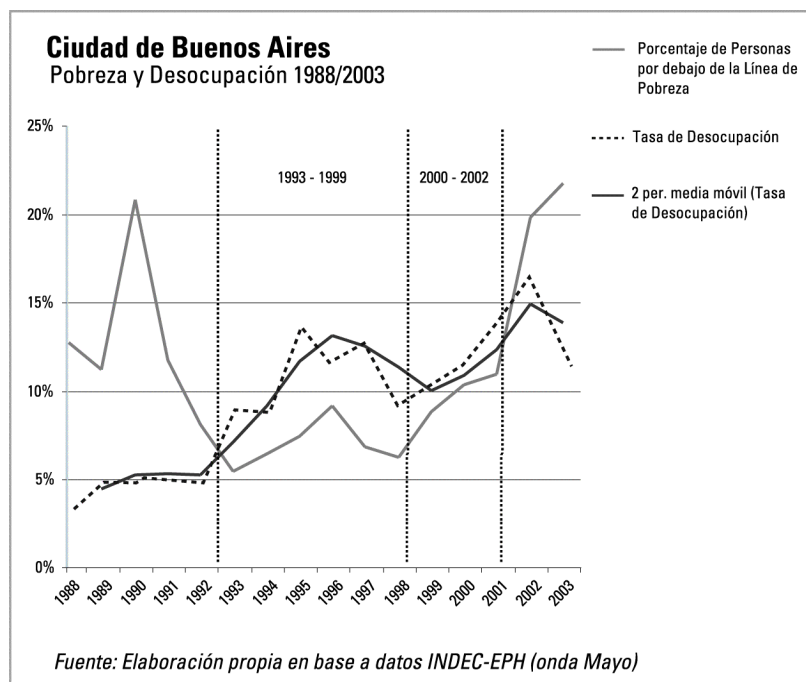
Las estimaciones disponibles indican que el Producto Bruto Geográfico (PBG) de la Ciudad de Buenos Aires aumentó un 26% entre 1993 y 1999, y se contrajo un 20% entre 2000 y 2002, ubicándose en un valor de 52.400 millones de pesos (valores constantes de 1993), aportando un 22% al Producto Bruto Interno del país. Como se observa en el gráfico, la recesión económica (caída del PBG) se manifiesta en la Ciudad a partir del año 2000, por cuanto el año de máximo producto fue 1999. Nótese, entonces, que la recesión se inicia un año después que a nivel nacional por cuanto el Producto Bruto Interno del país alcanzó su mayor valor en 1998¹.

46



Existe una estrecha relación entre el patrón de crecimiento económico, la generación de empleo (en términos de cantidad y calidad), el nivel de ingresos y su distribución. Durante el período de estabilidad de precios correspondien-

te al régimen de convertibilidad, se desplegó un escenario en el cual el nivel de ingresos de la población y su distribución estuvo principalmente determinado por el comportamiento del mercado de trabajo².



Según se observa en el gráfico anterior, que muestra la evolución entre 1993 y 2002 de la tasa de desocupación de la Ciudad y del porcentaje de la población bajo la línea de pobreza, la expansión económica que se inicia en 1990³ y se extiende hasta 1993 va acompañada de una leve suba del desempleo y una notoria caída de la pobreza, debido a la estabilización de los precios. Luego, se inicia un período (1993/1999) donde el crecimiento económico va acompañado de aumento del desempleo y de la proporción de personas bajo la línea de pobreza (LP), tendencia esta última que se potenció durante la posterior depresión (2000/2002). Finalmente, como resultado del aumento del nivel de precios verificado en 2002/3, la pobreza se incrementó aún más, debido al impacto de la inflación sobre el valor de la canasta básica. Particularmente entre 1992 y 1999 la tasa de desempleo en la Ciudad se duplicó, pasando del 5% al 10,5%. Las personas por debajo de la LP constituían el 5,4% de la población en 1992, mientras que en 1999 la cifra alcanzó el 8,8% (63% de incremento). El gráfico muestra que ambas variables experimentan un pico en 1996, básicamente debido a la contracción del producto por el efecto Tequila, alcanzando respectivamente valores del 11,9% y 9,1%.

El desajuste entre crecimiento económico (26%) y la creación de empleo (8,7%)⁴ durante el período expansivo 1993/9 y la simultánea duplicación del desempleo sugieren que este último, al menos en parte, obedece a factores de índole estructural, que afectan al mercado de trabajo y que, en términos generales, resultan del modo específico en que el patrón de crecimiento se territorializó en la Ciudad.

Los indicadores laborales señalan que durante la expansión 1990-1999, la tasa de actividad de los residentes de la Ciudad aumentó un 11,2%, la tasa de empleo creció sólo un 4,4% y la de desempleo aumentó un 139,5%. La tasa expansiva de la población económicamente activa (PEA) de la Ciudad fue potenciada por la de los residentes en el conurbano bonaerense que, en general, absorben del 40% al 45% de los puestos de trabajo de la Ciudad. La desocupación ha castigado particularmente a la población joven (14 a 25 años) y a la población con niveles de instrucción medio y bajo⁵, siendo también importante en los varones de entre 50 y 64 años.

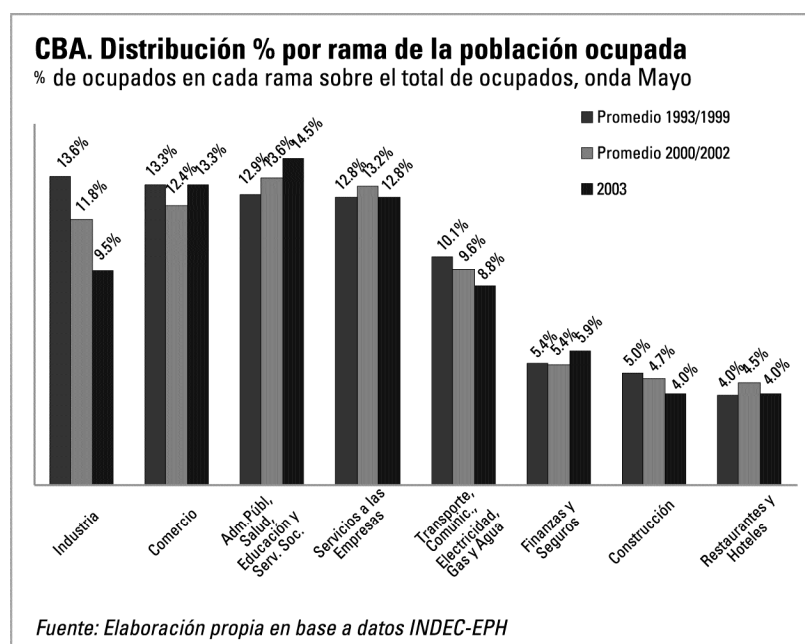
Cuantitativamente, el aumento de la PEA de la Ciudad es principalmente resultado de la masiva incorporación de la mujer al mercado de trabajo, pasando a representar casi la mitad de la fuerza laboral. De hecho, la tasa de actividad de la mujer aumentó entre 1990-2001 un 22,1%, fenómeno particularmente notorio en las mujeres de 50 a 64 años de edad y de instrucción media, lo que a su turno ha provocado un envejecimiento de la PEA⁶. Sin embargo, la feminización de la PEA no responde a incentivos culturales o profesionales, dado que las mujeres que ingresan al mercado son principalmente empleadas en tareas de baja productividad y subocupación horaria. Por tanto, el aumento de la tasa de desocupación en la Ciudad se relaciona primariamente con una pobre performance económica en términos de creación de puestos de trabajo, particularmente de empleos de calidad (empleos estables, bien remunerados y en actividades con alta productividad). Ello provocó el aumento de la población que busca empleo (especialmente de las mujeres) como estrategia defensiva de los hogares frente a la desocupación y/o caída del nivel de ingresos de los varones de entre 50 y 64 años, muchos de ellos jefes de familia⁷.

La actividad económica en la Ciudad se encuentra concentrada en los servicios. Aproximadamente el 34% del PBG de la Ciudad corresponde a las ramas de servicios empresariales y financieros, mientras que el comercio y la industria tienen una participación semejante del orden del 14% y 13%, respectivamente. Los servicios de transporte, comunicaciones, electricidad, gas y agua aportan un 10% y la administración pública un 6%⁸.

La rama de servicios financieros fue la de mayor crecimiento durante la etapa de expansión económica comprendida entre 1993 y 1999 (116%), duplicando su participación en el PBG, seguida por la rama de servicios empresariales, inmobiliarios y de alquiler (41%)⁹. Los servicios de transporte, comunicaciones, electricidad, gas y agua crecieron un 21%, favorecidos por el proceso de inversiones que siguió a las privatizaciones. El comercio se incrementó un 10%, mientras que la administración pública se mantuvo relativamente estable. La actividad industrial fue la única que experimentó una caída durante el periodo de expansión del PBG (3%), acentuándose la tendencia hacia la terciarización del aparato productivo. La participación de la industria manufacturera en el PBG cayó al 12% en el año 1999 y al 10,5% en el 2002.

El gráfico, que informa los porcentajes de la población ocupada por cada rama de la actividad económica durante los periodos 1993/99 y 2000/02 y durante el año 2003, muestra cómo el desempeño de cada sector se reflejó en la demanda de servicios laborales. La rama de administración pública, salud, educación y servicios sociales (públicos y privados) se ha consolidado como

la principal empleadora (14,5% del total de ocupados en 2003), mientras que la industria, el transporte, comunicaciones, electricidad, gas y agua muestran una caída sostenida de su participación relativa a lo largo de la expansión económica, la depresión y la recuperación del año 2003. Sumadas, las ramas de comercio, servicios a las empresas e intermediación financiera absorben aproximadamente un tercio de los ocupados de la Ciudad y su participación se ha mantenido relativamente estable¹⁰.



Entre 1993 y 2000, la creación de empleo¹¹ estuvo dinamizada por los servicios a las empresas (102%), la administración, enseñanza y salud pública (50%) y finanzas y seguros (41%). En cambio, hay una destrucción neta de puestos de trabajo en la industria (79%), el comercio, especialmente el mayorista (47%), la construcción (4%) y las actividades de transporte, comunicaciones, electricidad, gas y agua (5%). Ello explica la reducción de la contribución relativa de la industria al total de ocupados que se observa en el gráfico. Simultáneamente se produjo un importante aumento de la sobreocupación horaria en las actividades de intermediación financiera y de servicios a las empresas, de alrededor del 70% y 50% respectivamente, fenómeno que se repite en la construcción (50%). Contrariamente, se han encontrado importantes aumentos de la subocupación horaria, del orden del 100% en la industria y los servicios de electricidad, gas, transporte y comunicaciones¹².

En suma, en un escenario caracterizado por la sobreoferta de mano de obra, es la demanda de servicios laborales por parte de las empresas la que configura el perfil de los ocupados. Desde este punto de vista, se observa un aumento de los requerimientos educativos: el número de ocupados con nivel de instrucción alta (universitario completo) aumenta un 34% entre 1993 y 2001 y los ocupados con nivel de instrucción medio aumentan un 20%, mientras que

el número de ocupados con instrucción baja y sin instrucción desciende (22% y 46,5%, respectivamente). En consecuencia, alrededor de dos tercios de los ocupados de la Ciudad cuentan con nivel de instrucción medio o alto.

Sin embargo, no hubo una generación de empleos consistente con el nivel de instrucción exigido por la demanda de servicios laborales. Por un lado, aumentó un 18% la generación de puestos de trabajo de calificación científica. Por otro lado, aumentaron un 9% los puestos de trabajo no calificados, mientras que los puestos de trabajo correspondientes a los segmentos intermedios (trabajos de tipo operativo y técnico) se redujeron en términos absolutos y relativos. Así, tomando la década del 90 en su conjunto, los puestos de trabajo creados implicaron una sustitución neta de puestos de mayor calificación por otros de menor calificación, llevando a una movilidad descendente de la fuerza de trabajo, que se traduce en que casi la mitad de los trabajadores de la Ciudad posee un nivel educativo superior a las competencias requeridas por el puesto de trabajo.

Esta inconsistencia pone en evidencia el escaso dinamismo de la estructura económica de la Ciudad para crear puestos de trabajo de alta calificación y ha puesto en marcha un proceso de movilidad descendente, que afecta primordialmente a los sectores con instrucción media (secundario completo, terciario y universitario incompleto) que mayoritariamente se vieron crecientemente sobrecalificados para las tareas que desarrollaban, aun a lo largo del periodo de expansión económica 1993/99. Luego, esto ha repercutido en los sectores de instrucción baja, excluyéndolos del mercado de trabajo. Así, la dinámica del mercado de trabajo indicaría que no existe una demanda insatisfecha de trabajadores con mayor nivel de formación, sino que, por el contrario, existe sobrecalificación, y la expulsión de los menos calificados resulta mayormente de la utilización de mano de obra calificada en puestos con menores requerimientos de instrucción¹³.

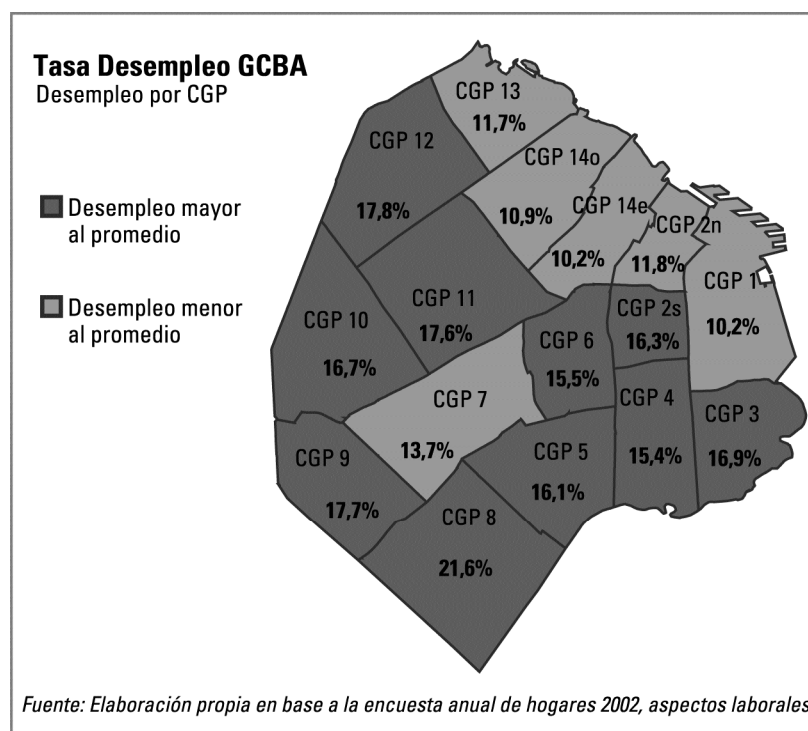
Otro aspecto a considerar es que en el año 1994 se quiebra la tendencia histórica de crecimiento del cuentapropismo que se observaba desde la década del cincuenta. Luego de un pico del 22% que se produce en la participación en el total de ocupados de este tipo de relación asalariada (1993-4), motorizado por las privatizaciones y reformas de la administración pública, la contribución decrece al 15,8% en el año 2000, para subir hasta el 18% en 2001, como efecto de la concentración económica que se produce en las principales ramas de servicios empleadoras (comercio, servicios a empresas e intermediación financiera). Por su parte, la contribución del trabajo asalariado subió del 71,5% en 1993 al 76,5% en 2001, expansión que se realiza sobre la base de empleos no registrados o "en negro" (sin cobertura previsional). Los grupos más afectados por el avance de la precarización del empleo asalariado¹⁴ han sido las mujeres, los jóvenes y los trabajadores sin instrucción¹⁵.

En síntesis, el crecimiento económico limitado a un conjunto reducido de sectores de servicios y el estancamiento de la producción de bienes resultaron en un pobre desempeño en la creación de puestos de trabajo, en la sustitución de puestos calificados por otros de menor calificación y en el aumento de la precarización, lo que llevó a un aumento de la tasa de actividad, del desempleo, de la regresividad en la distribución del ingreso y de la pobreza. Como se anticipó, parte de la demanda de servicios laborales de la Ciudad es atendida por residentes del conurbano: en la última década la participa-

ción de los residentes del conurbano ha oscilado en torno al 40-45%, mientras que la proporción de residentes de la Ciudad que trabaja en el conurbano no supera el 12%. Las ramas que, en términos relativos, ocupan una mayor proporción de residentes locales son: comercio minorista (74%), intermediación financiera (61%), servicios a las empresas (60,5%), administración y servicios de educación y salud públicos (66,5%) y servicios de salud y educación privados (80%). En cambio, las actividades que muestran mayor proporción de residentes del conurbano son: industria (49%), construcción (59%), hoteles y restaurantes (47%), transporte, comunicaciones, electricidad, gas y agua (53,5%) y servicio domestico (59%)¹⁶.

Desde el punto de vista de la instrucción, se observa un cambio en el perfil de los residentes del conurbano, que presentan un aumento en su instrucción en el periodo 1993-2001. Así su participación en el segmento de instrucción media y alta de los ocupados aumentó 26% y 7%, respectivamente. Adicionalmente, la sobrecalificación no los ha afectado, por cuanto lograron una mayor participación relativa en los puestos de trabajo de calificación científica y operativa, de allí que su contribución relativa a esos puestos aumentó 16% y 2%. No obstante, aún los residentes de la Ciudad capturan la mayor parte de los puestos de trabajo de nivel científico y técnico (76% y 72% en 2001), mientras que absorben alrededor de la mitad de los puestos de trabajo operativos y no calificados.

Finalmente resta considerar que la situación de desempleo y su correlato en términos de ingreso no se encuentran homogéneamente distribuidos a lo largo del territorio de la Ciudad, afectando primordialmente a la zona Sur. De acuerdo a las últimas estimaciones disponibles (2002), siendo la tasa de desempleo de la Ciudad del 15,1%, los valores correspondientes a las jurisdicciones de los Centros de Gestión y Participación (CGP) ubicados al Noreste de la Ciudad se encuentran considerablemente por debajo de ese nivel, así como también en el CGP 7 (Parque Avellaneda, Flores y Floresta), ubicado aproximadamente en el centro de la Ciudad.



Los CGP recostados sobre las fronteras oeste y sur de la Ciudad son los que presentan tasas de desempleo relativamente altas, siendo el CGP 8 (Villa Lugano, Soldati y Riachuelo) en el extremo sur, en el que se manifiesta la mayor tasa de desempleo.

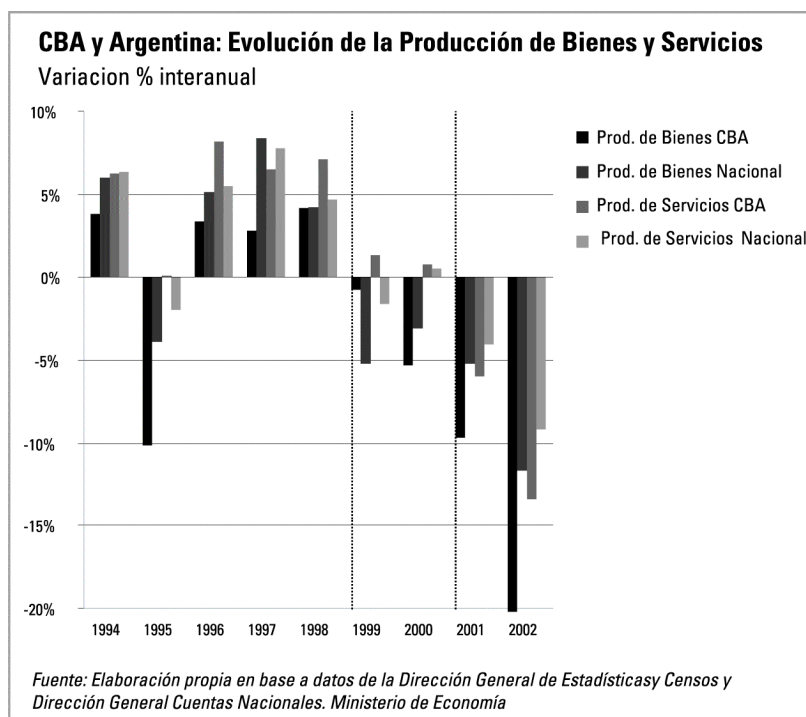
En síntesis, desde el punto de vista estructural y más allá de los avatares del ciclo económico, el mercado de trabajo de la Ciudad se encuentra sobreofertado y sobrecalificado. El nivel de instrucción se ha transformado en un condicionante directo de la situación de desempleo y no es, en general¹⁷, resultado de la falta de competencia de la fuerza de trabajo para atender los requisitos de calificación de la demanda de servicios laborales. Así, la desocupación se desplaza hacia los menos instruidos, sin que dicho corrimiento se fundamente en la complejidad de las tareas propias del puesto de trabajo (movilidad descendente¹⁸). Este proceso dificulta una sustantiva recuperación de los ingresos de toda la población y una mejora de la distribución.

En conclusión, la problemática del empleo y del ingreso se encuentra íntimamente relacionada con el patrón de crecimiento económico, que no ha sido eficaz para lograr un nivel adecuado de generación de empleos estables, formales, de calificación media/alta y bien remunerados y, concomitantemente, una distribución apropiada del ingreso, a la vez que ha profundizado los desequilibrios territoriales en la Ciudad.

52

La Desindustrialización

El patrón de crecimiento económico que ha arrojado los resultados hasta aquí presentados ha estado signado básicamente por una expansión desequilibrada de las distintas actividades económicas de la Ciudad: el incremento en términos absolutos y relativos de las actividades de servicios (por encima del promedio nacional) y el relativo estancamiento de la producción de bienes (por debajo del promedio nacional) (ver gráfico).



En el periodo 1994/1998¹⁹ la producción de bienes²⁰ de la Ciudad creció a una tasa promedio anual del 8%, mientras que la nacional fue de 4%. Los servicios crecieron a una tasa promedio anual del 5,6%, mientras que en el ámbito nacional ese valor fue del 4,5%. Este comportamiento diferenciado se mantuvo durante la recesión/depresión. Entre 1999 y 2002, la producción de bienes de la Ciudad sufrió un impacto mayor: una caída promedio anual del 9%, mientras que a nivel nacional la cifra es del 6%. La declinación de los servicios en la Ciudad se inicia recién con la crisis del sistema financiero (2001) y arroja un promedio anual mayor que el del país (4,3% contra 3,6%), básicamente por la alta participación de la intermediación financiera.

Así, la industria manufacturera local (que representa alrededor del 70% del valor agregado de la producción local de bienes) redujo su participación en la industria nacional del 19% en 1993, al 15% en 2002. Este atraso relativo en las manufacturas se reflejó en que, a diferencia de lo ocurrido en el ámbito nacional, las exportaciones de la Ciudad tuvieron un escaso dinamismo, siendo prácticamente insignificantes en el orden nacional (1%).

El sector industrial de la Ciudad comprende una combinación de un importante tejido PyME con algunas unidades (productivas y auxiliares) de grandes empresas manufactureras, cuya presencia no es muy significativa, dadas algunas limitaciones espaciales y aspectos vinculados a la regulación del uso del suelo²¹. Las PyMES constituyen aproximadamente el 99% del total de establecimientos industriales²². Según los últimos datos disponibles, las ramas industriales de mayor relevancia conforme a su participación durante el 2002²³ en el valor bruto de producción son: alimentos (19%)²⁴, productos textiles, prendas de vestir y cueros 20%, papel y edición 14% y productos químicos 18%²⁵, que conjuntamente representan el 52%. Dentro de ellas, la industria textil ha sido la más dinámica, con un crecimiento de aproximadamente 35% entre 1993/8; seguida por el complejo de papel y gráfico editorial (12%) y productos químicos (9%), siendo que la industria en general creció un 3% en ese periodo. La industria alimentaria se contrajo un 11%. De ellas, el mayor impacto de la depresión lo sufrió la subrama de papel/edición/impresión (caída del 54% entre 1999/02), mientras que las restantes sufrieron un impacto algo menor que la industria en su conjunto²⁶. El comportamiento de las exportaciones fue consistente con lo antedicho, por cuanto entre 1993/9 un tercio de las mismas estuvo constituida por medicamentos, cueros y sus productos y alimentos.

Debido al patrón de localización territorial de las industrias, el proceso de desindustrialización afectó principalmente a la zona sur. Por otra parte, el proceso de desindustrialización de la Ciudad no ha obedecido sólo al cierre de establecimientos industriales (común a todo el país), sino también a un fenómeno de orden local: la relocalización de las inversiones fuera de la jurisdicción de la Ciudad, tanto debido a las restricciones sobre uso del suelo que impone la legislación, como a las ventajas de localización otorgadas en otras jurisdicciones (Gran Buenos Aires y Provincia. de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe). Por ello las industrias tendieron a mantener en la Ciudad únicamente unidades auxiliares, tercerizándose así el tejido productivo²⁷.

De acuerdo a los censos económicos, la cantidad de establecimientos industriales de la Ciudad cayó un 38% entre 1974 y 1994, y el número de puestos de trabajo industriales disminuyó un 41%. El impacto de la desindustrialización de la década posterior y su específica inscripción en el territorio de la Ciudad puede establecerse a través del seguimiento realizado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Económico Metropolitano (CEDEM) de un conjunto de 599 establecimientos seleccionados, por ser los de mayor envergadura en términos de valor de producción y empleo²⁸. Un 75%, aproximadamente, de los establecimientos seleccionados se concentra en: alimentos, textiles/cuero, papel/edición/impresión y químicos.

El mapeo de los principales establecimientos en 1994 muestra zonas con concentración de grandes y medianas industrias (fundamentalmente Barracas), zonas con predominio de medianas (Parque Patricios y Villa Lugano) y zonas fuertes en pequeñas plantas (Villa Crespo, Boedo y Caballito). En Nueva Pompeya y Mataderos existe un patrón más diversificado de tamaño de establecimientos. Así, las grandes plantas se localizaban en un 33% en la zona sur de la Ciudad. De las 599 plantas activas en 1994, 235 cerraron o se relocalizaron fuera de la Ciudad. Las grandes plantas de productos alimenticios (como frigoríficos) se redujeron a la mitad. También se observa una mayor supervivencia en químicos y la industria gráfica, actividades capital intensivas y con menores requisitos de superficie, que se adaptan mejor a las restricciones de uso del suelo²⁹.

En 1994, sólo el 9,6% de las referidas 599 plantas estaban emplazadas en distritos industriales según el Código de Planeamiento Urbano (CPU), el 50% se encontraba en distritos residenciales, el 5% en distritos comerciales/centrales y el 23,7% en distritos de equipamiento, nueva zonificación que corresponde a áreas industriales previas a la modificación del CPU (1977) que sustituyó el uso industrial por el uso equipamiento, lo que significó impedir la localización de nuevas actividades productivas y calificar como de "uso no conforme" a las plantas instaladas, impidiéndose su expansión en superficie. Ello motorizó la relocalización de muchas de esas actividades en otras jurisdicciones (49 de las plantas cerradas/relocalizadas estaban en este distrito)³⁰.

Este comportamiento es indicativo de que la disminución de la actividad fabril en la Ciudad responde a un doble proceso: uno macroeconómico que afectó a todo el país, y otro local, fundado en la regulación de uso del suelo introducida en 1977, que beneficia los usos residenciales sobre los productivos. Este proceso no tuvo necesariamente como resultado el mejoramiento del ambiente urbano. De los 235 establecimientos desactivados para uso industrial, el 71% se encuentran sin uso (el 23% de ellos abandonados, el 72% cerrados y el 5% demolidos) (ver tabla).

Condición de las plantas cerradas relevadas 1994 / 2003

	Nº	%	%
Cerradas	121	72%	
Edificio abandonado	39	23%	
Demolidas	8	5%	
Sin uso	168	100%	71%
Viviendas	21	36%	
Servicios	12	20%	
Depósito y logística	9	15%	
Local comercial	8	14%	
Garaje	5	8%	
Otros usos	4	7%	
Cambio de Uso	59	100%	25%
Sin produc., comercial	8	100%	3%
Total	235	100%	100%

Fuente: Alvarez Insua, Julián y Alvarez de Celis (2003).

Por tanto, la recuperación de la producción de bienes de la Ciudad implica, básicamente, mejorar las condiciones para la radicación y expansión de industrias y apoyar a las PyMes, superando la visión en alguna medida antiindustrial introducida en la década del 70. Esto puede realizarse, en primer lugar, por cuanto actualmente existen tecnologías totalmente compatibles con el ambiente urbano. En segundo lugar, porque la desindustrialización en algunos barrios, especialmente de la zona Sur (donde el valor de la tierra no facilitó la reutilización de la superficie con fines residenciales), resultó en una degradación del ambiente, al no realizarse las inversiones esperadas de equipamiento urbano y limitarse el uso industrial del suelo³¹.

Comercio, Servicios y Turismo

En cuanto a los servicios, corresponde destacar como positivo su dinamismo y mejora a lo largo de la última década, que ha resultado en ventajas competitivas a favor de la Ciudad en torno a la radicación, principalmente, de las actividades auxiliares de la producción. De acuerdo a los últimos datos disponibles (2002), aún con la crisis del sistema financiero, este sector aporta un 24% de los servicios comprendidos en el PBG, seguido por los servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler (23%). Luego le sigue en importancia el comercio (15%) y los servicios de transporte, almacenamiento y comunicaciones (13%). Los servicios de salud y educación (públicos y privados) representan el 12%, los servicios comunitarios, sociales y personales el 6% (comprende tratamiento de residuos y esparcimiento, servicios culturales y deportivos) y hoteles/restaurantes el 5%.

Las ramas más dinámicas, como se dijo, fueron las de servicios financieros y servicios a empresas que crecieron sostenidamente entre 1993 y hasta el año 2000 (acumulando un aumento del 124% y 40% respectivamente). Hasta 2001 continuaron creciendo los servicios de enseñanza (20%), los servicios de salud lo hicieron hasta el 2000 (27%). Finalmente, entre 1993 y 1998 crecieron los servicios de transporte, almacenamiento y comunicaciones (24%), comercio al por mayor (20%), hotelería y restaurantes (19%), esparcimiento y servicios culturales (18%) y comercio minorista (15%)³². Cultura y esparcimiento es la única rama que retoma el crecimiento en 2001, mostrando la vitalidad de las industrias culturales, favorecidas por el tipo de cambio alto y el turismo. Cabe notar que el comercio minorista perdió posiciones frente al mayorista: en 1993 representaba el 38% del total de la rama comercio, para pasar al 37% en 1998 y 2002, mientras que el mayorista incremento su participación relativa del 48% al 49%, para el mismo periodo³³. En ambos segmentos del comercio se produjo una caída en puestos de trabajo especialmente no asalariados (cuentapropistas) como efecto del importante proceso de cierre de locales tradicionales resultante de la apertura y crecimiento de hipermercados y shoppings³⁴.

56

El comportamiento de varios de los servicios descriptos (comercio, servicios culturales, transporte, hoteles y restaurantes) y de ramas de la industria, como textiles, cueros y construcción, se encuentra vinculado a la dinámica del turismo receptivo. La Ciudad de Buenos Aires es uno de los principales destinos turísticos de la Argentina. Entre 1997 y 2001, el promedio de extranjeros ingresados fue cercano a 1,9 millones de personas anuales, con un pico que superó los 2 millones en 1998 y un mínimo de 1,7 millones en el 2000. No se dispone para ese periodo de información sobre turismo interno, estimándose que habría representado el doble que el turismo externo.

En 2003, los turistas extranjeros fueron alrededor de 2,9 millones y los internos 3,6 millones, arrojando un total de 6,5 millones (22% superior a 2002), expansión particularmente vinculada al aumento del turismo externo (50%). A su vez, en 2003, el gasto total en pesos constantes a diciembre de 2001 fue de casi \$4.000 millones, un 86% superior al del año 2002. La tendencia se mantiene durante 2004: los turistas ingresados hasta agosto inclusive representan el 67% del total del año anterior³⁵.

Infraestructura Hotelera (jun. 04)	Total	5* y 4*	3* y menos	Apart
Hoteles	216	68	148	27
Habitaciones	18.031	9.657	8.374	1.521
Plazas	37.095	19.639	17.456	3.286

Fuente: Elaboración propia en base a la Dirección General de Estadísticas y Censos GCBA.

La infraestructura hotelera creció sensiblemente durante la década pasada, hasta alcanzar en la actualidad (junio 2004) un total de 216 hoteles y alrededor de 18 mil habitaciones y 37 mil plazas. Dos fenómenos a destacar durante la década pasada son el crecimiento exponencial del turismo extranjero relacionado con congresos y exposiciones y el ritmo sostenido del turismo relacionado con los cruceros.

Finalmente, como última actividad económica de relevancia resta considerar la construcción, que representa alrededor del 3% del valor agregado bruto de la producción de la Ciudad. La actividad se expandió hasta 1999 (con un interregno de caída en el período 95/96 del efecto Tequila), acumulando un crecimiento desde 1993 del 14%, principalmente de la mano de la actividad privada, debido a la reactivación económica posterior a la década del 80 y la reaparición del crédito hipotecario. No obstante, se produjo una pérdida neta de puestos de trabajo (-1%) y una fuerte salarización: el trabajo no asalariado bajó un 25% y el asalariado aumentó un 24%. A partir de 1999 y hasta 2002, el sector sufrió una fuerte retracción hasta 2002 (-56%), observándose una recuperación a partir de 2003.

En suma, si bien los servicios, el comercio, las industrias culturales y la construcción han mostrado un importante dinamismo a lo largo de la última década, constituyéndose en una sólida plataforma de ventajas competitivas de la Ciudad, se observa un menor desarrollo relativo del comercio, especialmente el minorista, con un cierto impacto negativo en el empleo y en la configuración del espacio urbano de escala barrial, por el cierre de locales. Por otra parte, el turismo receptivo, que tiene la particularidad de movilizar todas las actividades económicas, ha evolucionado favorablemente a lo largo de la década con importantes inversiones en infraestructura y en generación de empleos, tendencia que se ha acentuado con el aumento del tipo de cambio.

En síntesis, conforme a lo desarrollado a lo largo de esta presentación, los aspectos centrales son:

- El desajuste entre el crecimiento económico y la creación de empleo que se ha instalado desde la década del 90, con consecuencias negativas en términos de ingreso.
- La tendencia hacia la desindustrialización del sistema productivo derivada de la normativa del uso del suelo urbano y que resultó profundizada por las políticas macroeconómicas de la década del 90.
- Las ventajas competitivas logradas en los sectores de servicios, particularmente financieros y empresariales y así como también en el turismo receptivo.
- El menor desarrollo relativo del sector de comercio, particularmente del comercio minorista de proximidad, y su impacto en términos de empleo y configuración barrial.
- La inscripción territorial asimétrica de los aspectos enunciados, observándose un desequilibrio territorial entre las zonas Norte y Sur de la Ciudad en términos de desarrollo, empleo e ingreso.

NOTAS

1. El impacto de la recesión nacional iniciada en el segundo semestre de 1998 no se registra en la Ciudad en su totalidad sino hasta entrado el año 2001. Si bien se desaceleraron las tasas de crecimiento, en el bienio 1999-2000 la Ciudad continuaba presentando tasas de crecimiento positivas, aunque muy pobres, a diferencia de lo ocurrido a nivel nacional, donde se produjo una contracción del PBI (-3,4% en 1999 y -0,8% en 2000).
2. López, Elina, "La Ciudad de Buenos Aires durante la década de los 90: Un balance en términos de empleo", CEDEM - GCBA. p. 48, 2002.
3. No se cuenta con los datos de PBG previos a 1993. Sin embargo, 1989 fue el último año de caída del PIB nacional y en el bienio 1990/2, la economía nacional creció aproximadamente un 10% cada año. Cabe suponer, entonces, que la etapa de expansión del PBG de la Ciudad, que representa alrededor de un cuarto del PIB nacional, se inició antes de 1993 INDEC, DGPyC - GCBA.
4. Variación porcentual entre puntas del número de ocupados 1999/1993: Indec - EPH onda octubre 1993 - 1999.
5. La tasa de ocupación de los residentes de la Ciudad (ocupados/población total) cayó un 10,4% entre 1990/2001. Ese indicador, para los jóvenes, cayó un 19,6%, y para los sectores con instrucción baja y media un 14%. (Debe considerarse como proxy del desempleo, la evolución de la tasa de ocupación, por cuanto la estimación de los desocupados de la Ciudad por atributos no es fiable, debido al reducido tamaño de la muestra.)
6. La tasa de actividad de la población de 50 a 64 años aumentó un 25%, particularmente impulsada por las mujeres de ese estrato etario, mientras que la de los jóvenes de 14 a 25 años se redujo un 9,5%.
7. López, Elina, Op. Cit., p. 38.
8. Estimaciones en base al aporte promedio al PBG correspondiente a cada rama de la actividad económica, a lo largo del período 1993-2002.
9. La actividad que más contribuyó al crecimiento de la rama de servicios empresariales fue la informática y este dato explica el 32,4% del crecimiento de la rama.
10. Fuente de las estimaciones: base de datos AAVV, CEDEM "Principales indicadores laborales de la Ciudad de Buenos Aires. En porcentajes. Serie histórica 1990-2003" (corresponde los datos INDEC - EPH onda octubre).CEDEM <http://www.cedem.org.ar>
11. Estimada como la variación porcentual en el número de ocupados.
12. Sobreocupación: más de 46 horas de trabajo semanales. Subocupación: menos de 35 horas de trabajo semanales.
13. Cf. AAVV, "Nivel de Instrucción y calificación laboral de los ocupados de la Ciudad de Buenos Aires", *Coyuntura Económica de la CBA* Nro.2, Centro de Estudios para el Desarrollo Económico Metropolitano (CEDEM) del GCBA.
14. Las estimaciones del INDEC a Mayo de 2002 representan el 42,4% de los trabajadores de la Ciudad.
15. López, Elina, Op. Cit., pp. 30-2.
16. Valores correspondientes a INDEC EPH, 2001.
17. Esto no implica que no existan particulares sectores de la actividad económica para las cuales sea necesario aumentar el grado de la instrucción de la fuerza de trabajo.
18. López, Elina, Op. Cit., p. 37
19. La recesión se evidencia a nivel nacional a partir de 1999, la de la Ciudad se observa a partir del año 2000. Sin embargo, la caída de la producción de bienes de la Ciudad es coincidente con el comportamiento nacional. Es el dinamismo de los servicios hasta la crisis del sistema financiero el factor que retrasa la recesión en la Ciudad.
20. Sector primario mas industria manufacturera, construcción y producción de electricidad, gas y agua.
21. Kulfas, Matías y Seivach, Paulina. "Diagnóstico de la situación económico-productiva de la Ciudad de Buenos Aires. Situación y perspectivas ante los cambios económicos tras el fin del régimen de Convertibilidad", Cuaderno de Trabajo Nro. 2, CEDEM - GCBA. (2002)
22. Censo Económico Nacional 1994.
23. Existe una participación importante de la rama petrolera y refino, pero se debe principalmente a que en la Ciudad se encuentran las instalaciones centrales de las mayores petroleras.
24. Se destacan los establecimientos frigoríficos y también la presencia de numerosas PyMEs vinculadas a la producción de alimentos de consumo masivo, tales como golosinas, panificados, etc. y las embotelladoras de gaseosas.
25. Papel predominante de los laboratorios farmacéuticos con inversiones de envergadura.
26. DG Estadísticas y Censos GBA (2004). AAVV "Producto Bruto Geográfico de la CBA 1993-2002" (2004). Cuadro N° 7 Producto Bruto Geográfico a precios de productor y Valor Agregado Bruto a precios básicos¹ según categorías y divisiones de la ClaNAE2. Precios constantes de 1993. Ciudad de Buenos Aires. 1993/2002 (Índice 1993=100).
27. Kulfas, Matías y Seivach, Paulina (2002). Op.cit.
28. Álvarez Insúa, Julián y Álvarez de Celis, Fernando (2003): "Principales industrias de la Ciudad de Buenos Aires", *Coyuntura Económica de la CBA*, Nro. 10, CEDEM - GCBA.

29. Impuestos por el Código de Planeamiento Urbano (CPU) que establece cuatro distritos principales (Residencial, Industrial, Comercial y Equipamiento) a los efectos de la regulación del uso del suelo urbano.
30. El resto se localizaban 121 en distritos residenciales, 31 en comerciales/centrales, 22 en industriales y 12 en las restantes zonificaciones más específicas.
31. Alvarez de Celis, Fernando (2003) "Renta urbana y segregación territorial en la CBA", en *Coyuntura Económica* Nro. 9, CEDEM – GCBA.
32. DG Estadísticas y Censos GBA (2004). Op. Cit.
33. El resto de la rama se compone de venta de combustibles para automotores y motocicletas y los servicios de reparación estos últimos.
34. Kulfas, Matías y Seivach, Paulina (2002). Op Cit.
35. Kulfas, Matías y Seivach, Paulina (2002). Op Cit. y AAV, "Informe Mensual de la Coyuntura Económica", Nro. 48 CEDEM – GCBA, Septiembre 2004.

Buenos Aires Hoy

Dimensión Social

"El desarrollo humano entraña mucho más que el simple aumento o disminución del ingreso nacional. Significa crear un entorno en el que las personas puedan hacer plenamente realidad sus posibilidades y vivir en forma productiva y creadora de acuerdo con sus necesidades e intereses (...) Por eso, el desarrollo significa mucho más que crecimiento económico, el cual solamente constituye un medio, aunque muy importante, para ampliar las opciones de la población" AAVV, Informe sobre Desarrollo Humano, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), año 2001, capítulo 1, p. 1.

La cuestión social de la Ciudad de Buenos Aires está integrada por una serie de problemáticas que se vinculan con el concepto de desarrollo humano tal y como es definido por las Naciones Unidas. Y esto es así porque todos los temas relacionados con la dimensión social presentan un significado doble. Por un lado, estas cuestiones constituyen una condición de posibilidad para el desarrollo de una planificación estratégica participativa, ya que sin una sociedad relativamente cohesionada este tipo de propuesta se torna imposible. Y por el otro, configuran un amplio espectro de problemáticas donde focalizar acciones para que la vida futura de los habitantes de la Ciudad sea cada vez mejor.

Sin embargo, ¿qué cuestiones incluir y cuáles soslayar? En realidad todo tipo de clasificación taxativa implica un grado importante de arbitrariedad. En términos programáticos, es decir de los valores que orientan el proceso, pensar la problemática social sobre la Ciudad no es orientarse hacia un conjunto de temas sino plantear un tipo de mirada específica sobre la realidad urbana. Claro que por razones operativas se identifican cuatro grandes áreas críticas que permiten ordenar las propuestas cuyo origen no fue otro que la selección conjunta de los principales problemas detectados dentro de cada una de estos núcleos temático. Es por ello que Salud, Educación, Cultura y Políticas Sociales, en el sentido de las políticas de gobierno o acciones de la sociedad civil enfocadas a atender las necesidades de las poblaciones más vulnerables, son los grandes ejes argumentales elegidos.

La Educación en la Ciudad de Buenos Aires

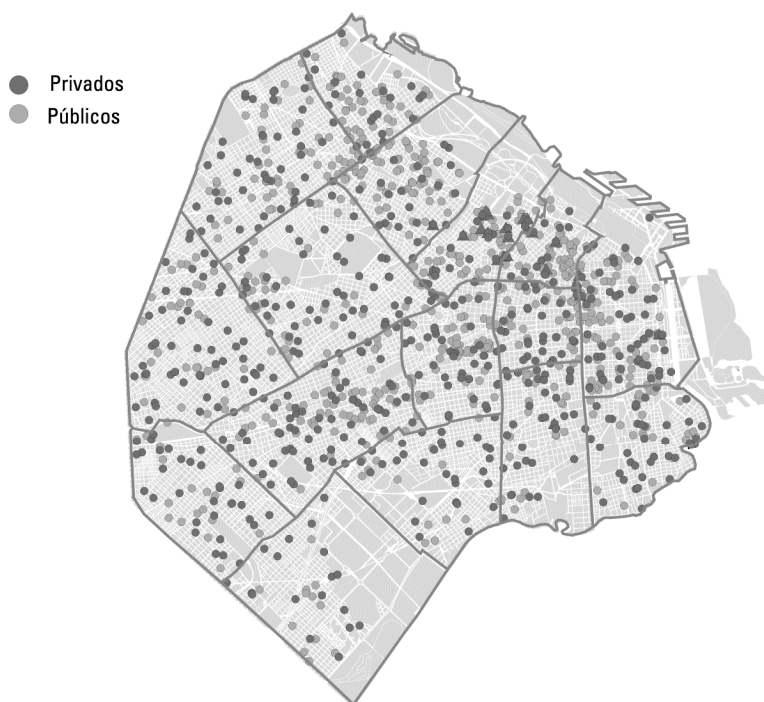
La Ciudad de Buenos Aires no aplica en su jurisdicción la Ley Federal de Educación, y todavía no cuenta, tampoco, con una Ley Básica o General de Educación para toda la Ciudad. Sin embargo, ha sido la primera ciudad de América Latina que extendió la escolaridad hasta el nivel medio (Ley 898). Su sistema educativo es uno de los de mayor calidad del país¹ y entre 1999 y 2002 aumentó tanto la cantidad de días de clases (181 días en 2002) como el total de alumnos para el conjunto de niveles de enseñanza (en 2000 hubo 15.000 más que en 1999²). El total de unidades educativas de los sectores estatal y privado era en 2002 de 2.634 y los alumnos matriculados 661.224³. Según datos provisorios, en el año 2003 hubo 369.838 alumnos matriculados y 1.076 unidades educativas en el sector estatal para todos los niveles, mientras que a comienzos del 2004 las cifras eran de 374.528 alumnos matriculados y 1.219 unidades⁴.

En materia presupuestaria puede señalarse que en el presupuesto 2004 la partida para Educación pasó a ser de \$1.098.747.267 en relación a los \$977.852.310 destinados en el 2003⁵. De esta manera, en el aumento general de 11,2% del nuevo presupuesto, Educación concentró la mayor parte del incremento. En términos sencillos, esto significa que de cada 100 pesos por impuestos que percibe el gobierno de la Ciudad 26,6 pesos se destinan a la Educación⁶.

Entre los diversos aspectos vinculados con la educación en la Ciudad de Buenos Aires se ha decidido poner el énfasis en tres: la oferta educativa, es decir la distribución geográfica de los establecimientos y su relación con las demandas de la población; la situación de la escuela media, en tanto uno de los puntos más críticos del sistema educativo de la Ciudad de Buenos Aires; y la relación entre la educación y el mundo del trabajo. Este punto, por razones de economía textual, es tratado más exhaustivamente en el análisis de la Dimensión Económica al describir la situación del mercado laboral de la Ciudad.

Es evidente que la oferta educativa de la Ciudad de Buenos Aires abarca un amplio espectro en todos los niveles. Sin embargo, para tener una imagen más clara de la situación actual y los cambios producidos en las demandas dirigidas al sector estatal hay que tener en cuenta algunos elementos.

Establecimientos Educativos de Todos los Niveles



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad 2002

En primer lugar, la distribución de los establecimientos en los diferentes niveles no es homogénea. De hecho, la mayor parte se concentra en los CGP 1, 2 norte y sur (que integran los barrios de Retiro, Recoleta, San Nicolás, Monserrat, parte de San Telmo y Constitución) donde se localizan la mayor cantidad de establecimientos terciarios y universitarios.

Otro aspecto a considerar es en qué zonas de la Ciudad hay mayor oferta de educación privada, ya que esta información expresa no sólo la composición social y la idiosincrasia de la población sino también las percepciones negativas acerca de la calidad de la oferta pública. En el nivel primario los CGP con mayor matrícula relativa en escuelas privadas para el nivel primario eran el 2 norte (Recoleta, Retiro, Balvanera), el 14 este y el oeste (Palermo y para de Recoleta). En el nivel medio son el 14 este (Palermo y Villa Crespo), el 2 norte, el 9 (Liniers y Mataderos) y el 14 oeste (Palermo, Belgrano y Colegiales)⁷.

También hay que tener en cuenta, especialmente en los niveles inicial, primario y medio, las nuevas exigencias vertidas hacia el sector estatal, especialmente en los últimos años. Los sectores de ingresos medios y medios bajos que por distintos motivos (comodidad, valores, calidad, status, etc.) habían optado por la educación de gestión privada durante las últimas décadas regresan al sector estatal, y su efecto en la matrícula es notable, particularmente en el nivel medio.

En los últimos tres años la construcción de edificios ha empezado a acompañar la variación de la matrícula en los distritos escolares, respondiendo más ajustadamente a la demanda y necesidades de la población que envía a sus hijos a las escuelas públicas porteñas, especialmente en la zona sur de la Ciudad. También se han focalizado en el Sur programas y recursos específicos que contribuyen a igualar oportunidades, como es el caso de las escuelas bilingües. Sin embargo, hay algunos niveles que están sobredemandados tanto en esa zona de la Ciudad como en otros sectores, como es el caso de los maternales (especialmente en el CGP 14) y las escuelas medias.

Uno de los principales problemas del sistema educativo de la Ciudad de Buenos Aires es la escolaridad de los adolescentes y jóvenes. De hecho, ha sido hacia este grupo donde se han orientado la mayor parte de las políticas públicas, dado que en el nivel primario los problemas parecen ser menores. Baste como ejemplo recordar que la tasa neta de escolaridad primaria es de más de 90% y de alrededor del 70% y del 40% en los niveles secundarios y terciarios. La misma ha observado un ciclo ascendente en los últimos diez años, con una leve disminución desde el año 1999.

En lo que respecta a la deserción escolar en el nivel primario, ésta se redujo del 0,5% del total de los alumnos en 2000 a un 0,3% en 2002. Asimismo, en el nivel medio, del 10,6% del total de los alumnos en 2000 se llegó a un 9,9%. En relación con esta problemática se han venido implementado programas como el de "Deserción 0", "De vuelta a la Escuela" o "Zonas de Acción prioritaria" que apuntan a la reinserción de quienes hayan abandonado la escuela media y primaria.

En el año 2002 la tasa de repitencia en el nivel primario era de un 3,7% y en el medio de 11,8%. Si bien se produjo una reducción relevante respecto de los valores anteriores (casi el 343,4% tomando el año 2000 como base) la cantidad

de jóvenes que repite en la escuela secundaria es un problema significativo. También hubo un aumento de la cantidad de alumnos que se presentaron y aprobaron los exámenes de marzo, tras asistir en las escuelas medias del sector estatal a las clases de apoyo. Sin embargo, la tasa de sobreedad y el porcentaje de repetidores siguen constituyendo problemas graves para la Ciudad.

Es interesante observar que los barrios de la zona sur son aquellos que muestran los indicadores más preocupantes ya que los CGP 8 (Villa Lugano, Soldati y Riachuelo), 5 (parte de Soldati, Pompeya, Chacabuco y Flores), 4 (Barracas, Parque Patricios y parte de Pompeya), 3 (este de Barracas y la Boca) y 1 (Retiro, Monserrat, San Telmo, Constitución y San Nicolás) tienen las tasas más alta de repitencia y sobreedad en el nivel primario y los CGP 8, 1 y 3 las tasas de sobreedad más elevadas en el nivel medio⁸.

Finalmente, es necesario señalar que el efecto de las políticas implementadas para reducir la deserción escolar y los niveles de repitencia debe ser evaluado en relación con el tipo de función social que se le asigna a la Escuela desde el Estado. Es decir, si el papel fundamental de la escuela es la contención social, entonces, es un valor en sí la retención de más niños y jóvenes. Sin embargo, si a lo que se apunta es a la calidad educativa, debe contemplarse no sólo la mayor retención de la matrícula sino también los efectos reales sobre la formación de los alumnos que son reintegrados al sistema escolar.

Otro problema importante es la relación entre el sistema educativo y el mundo del trabajo. Aunque el objeto primordial de la escuela no es la capacitación de recursos humanos para las empresas sino la formación integral de la persona, es evidente que la misma debe proveer herramientas para que se puedan orientar los proyectos de vida, y sobre todo para favorecer la posibilidad de que los estudiantes encuentren una vida laboral donde puedan desarrollar sus capacidades y expectativas. De hecho, el acceso desigual a la educación impide la entrada a un mercado de trabajo cada vez más competitivo y con mayor exigencia de credenciales educativas y de calificación.

El relevamiento de la Encuesta Anual de Hogares del año 2002⁹ permite sacar una conclusión significativa: la población más vulnerable al desempleo en la Ciudad de Buenos Aires está compuesta por quienes no han concluido la educación secundaria. Tanto quienes tienen un nivel inferior como quienes han completado los estudios secundarios, habiendo o no accedido a la educación superior y/ o finalizado ésta, se encuentran en una mejor situación ocupacional, lo que justifica la especial preocupación que merece este segmento¹⁰.

De allí se observa que, a pesar de la existencia de programas tendientes a la formación profesional de adultos y jóvenes orientados a su inserción en el mercado laboral o los incentivos para completar los niveles de escolaridad, falta una mayor articulación entre la escuela y los sectores vinculados con el mundo del trabajo (empresas y sindicatos, por ejemplo). También se pueden señalar ciertas carencias en el pasaje del nivel medio al superior, no sólo en términos de los conocimientos adquiridos sino también respecto de las expectativas que los cursantes tienen frente a esta nueva etapa del ciclo educativo.

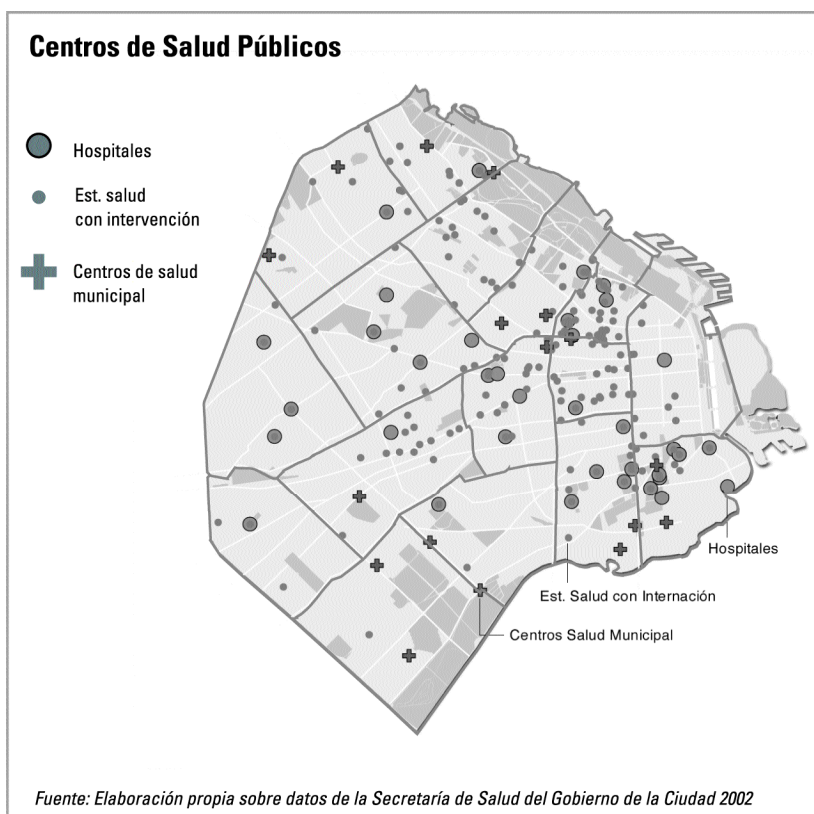
A modo de síntesis se enuncian algunos aspectos generales del sistema educativo de la Ciudad de Buenos Aires que evidencian las áreas críticas o problemas prioritarios hacia donde debe orientarse la política pública:

- Aunque las proyecciones de población¹¹ escolar dan cuenta de una disminución para los últimos trece años, en los últimos cinco años el pasaje de alumnos de escuelas privadas a estatales y de la provincia de Buenos Aires a la Ciudad, ha dado como resultado un aumento del total de alumnos en las escuelas públicas.
- La asistencia de los niños y adolescentes es particularmente significativa entre los 6 y los 12 años, permitiendo afirmar que el 99% de esa población concurre a establecimientos de enseñanza. Sin embargo, en el nivel medio falta escolarizar a un conjunto importante de adolescentes (entre 13 y 17 años). Según el censo de Población y Vivienda realizado en el 2001, aproximadamente 10.500 jóvenes entre los 13 y los 17 años no asisten a la escuela, por cuanto se han desarrollado políticas de incorporación a la escolaridad secundaria obligatoria desde septiembre de 2002¹².
- La disparidad en la distribución geográfica de los establecimientos es un tema de notable importancia que pone en evidencia la vulnerabilidad de la zona Sur.

El Sistema de Salud de la Ciudad de Buenos Aires

El Sistema de Salud de la Ciudad de Buenos Aires tiene recursos de dependencia estatal, de la seguridad social y privada. El sistema sanitario público cuenta con la oferta más variada y completa de la República Argentina. La Ciudad dispone de 33 hospitales, de los cuales 13 son hospitales generales de agudos y 20 hospitales especializados. El sistema de la seguridad social y privada también tiene en la Ciudad un amplio desarrollo de alcance regional.

65



El marco normativo del Sistema de Salud del distrito es la Ley Básica de Salud (153) que establece el derecho a una salud integral, jerarquizándose la prioridad en la atención de la población vulnerable y la descentralización de los centros de atención. El proceso de articulación de niveles de atención que se establecen en la mencionada Ley¹³ no se ha completado, ya que en lo que respecta al subsector estatal todavía existe superposición de efectos correspondientes a distintos niveles.

En términos generales, la oferta de servicios públicos de salud está organizada mediante una combinación entre niveles de atención y regionalización sanitaria metropolitana, siguiendo criterios de área operativa, como unidad técnico-administrativa, para la programación, ejecución y evaluación de las actividades de atención de la salud y enfermedad, como así también del medio ambiente. A su vez, cada área operativa dispone de un servicio de salud de cabecera, el de mayor nivel de atención, y servicios dependientes del primer nivel que son los Centros de Salud y acción comunitaria (33), centros médicos barriales (16), centros de salud mental (2) y el Sistema Médicos de Cabecera. Cada área operativa ejecuta un programa de extensión de cobertura con agentes sanitarios, los que mediante visitas domiciliarias realizan actividades de promoción de la salud, prevención de las enfermedades y recuperación.

66 | Para comprender mejor la dinámica de este sistema hay que considerar elementos tales como las características de la demanda de atención sanitaria, especialmente la orientada al sistema público; la prevención de enfermedades a través de campañas u otras formas de educación para la salud; e inversión en infraestructura y nuevas tecnologías.

La demanda del sistema de salud pública se ha incrementado en los últimos dos años. Un elemento a tener en cuenta es que el gobierno local destina aproximadamente el 25% de su presupuesto total al área salud: \$1.053.389.419. El 75% de estos recursos están comprometidos en el pago de remuneraciones al personal profesional, técnico y administrativo.

La necesidad de implementar un modelo descentralizado y articulado se transforma en perentoria al observarse un aumento creciente de la cantidad de consultas ambulatorias en los hospitales públicos de la Ciudad. Algunas de las causas que acompañan este aumento de consultas son el envejecimiento de la población producto del aumento del promedio de vida, la cronificación de determinadas enfermedades para las cuales en la actualidad hay tratamiento, y la emergencia de nuevas patologías con formas de dispersión diferenciadas. Es importante agregar que en los últimos años ha aumentado el número de habitantes efectivos de la Ciudad que recurren a los establecimientos del sector estatal, debido a la situación social y el aumento de la medicina prepaga. Esta situación, sumada a los residentes en otras jurisdicciones que se atienden en los centros de salud de la Ciudad¹⁴, hace imposible determinar a ciencia cierta la cantidad de "beneficiarios". De esta manera, se configura un sistema de "cartera abierta" que exige un modelo de gestión más complejo que el empleado en el subsector privado que tiene "cartera fija".

Quienes recurren prioritariamente al Sistema de Salud Pública en sus diferentes niveles son los sectores de menores recursos y con Necesidades Básicas

Insatisfechas (NBI), representando un 69% de los pacientes. En síntesis, el sistema público de salud cubre el 23,5% de los habitantes de la Ciudad, siendo el CGP 8 (que comprende los barrios de Soldati, Lugano y Riachuelo), con el 53,5%, el de mayor nivel de demanda, a diferencia del CGP 2 norte (Recoleta, Retiro, Balvanera), que con el 12,1% registra la marca más baja de habitantes demandantes de los servicios estatales. Este tipo de conformación de la demanda del sistema público revela las inequidades que existen en el acceso a la salud de la población, que se expresan parcialmente en algunos datos: la mortalidad infantil (9,9/1000 para el año 2002) se concentra mayormente en la zona Sur, lo mismo que el porcentaje de infectados de VIH- SIDA¹⁵.

A su vez, para comprender la composición de la demanda dirigida al sistema de salud, es importante considerar que la estructura sociodemográfica presenta una alta proporción de personas mayores de 60 años¹⁶. Este envejecimiento de la población, sumado a la cronificación de enfermedades, hace más complejas las demandas y su atención, al tiempo que requiere inversión tecnológica y modificación de los criterios de selección de las residencias y las especialidades médicas para lograr un funcionamiento más equilibrado de las prestaciones sanitarias.

En relación al tema de la prevención, algunas de las campañas implementadas son llevadas a cabo en establecimientos escolares o en distintos centros de atención de la salud. Así, pues, aunque existen instituciones escolares que trabajan la prevención en salud mediante talleres de discusión sobre procreación responsable, adicciones, conductas sexuales responsables e higiene personal, no todos realizan este tipo de actividades o incorporaron este tipo de temas en las currículas. En los Centros de Salud las tareas de prevención cubren una programación de campañas de vacunación de los niños y adolescentes y de difusión de información sobre conductas sexuales responsables para prevenir Enfermedades de Transmisión Sexual (ETS) en las cuales se fomenta el uso del preservativo, a través de la distribución de condones y anticonceptivos. Con relación al Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida (SIDA), además de la distribución de preservativos, se adopta como medida de prevención la realización de tests para detectar el virus. Sin embargo se ha registrado una escasa cantidad de casos sólo un 32,2% de la población consultada declaró haber realizado dicho examen.

Promedio de hijos por mujer por nivel educacional Ciudad de Buenos Aires

Nivel Educacional	Número de hijos por mujer
Total	1.4
Sin instrucción	2.3
Primario incompleto	2.3
Primario Completo	1.9
Secundario incompleto o completo	1.4
Superior o universitario incompleto o completo	1

Fuente: Encuesta Anual de Hogares 2002, Dirección General de Estadísticas y Censos (GCBA)

En el cuadro precedente se puede apreciar que la alta natalidad tiene directa relación con el nivel de instrucción, representando las mujeres con bajos niveles de instrucción y de primario incompleto las que más hijos¹⁷ tienen. Este dato es útil para apreciar la importancia de campañas especialmente dirigidas a los sectores más vulnerables en términos de salud reproductiva y procreación responsable.

Respecto de los medicamentos y su relación con la prevención, debemos tener en cuenta que actualmente la Ciudad, mediante el programa "Remedios Porteños", permite a quienes se atienden en el sistema público conseguir en un determinado número de farmacias remedios con un 40% de descuento, especialmente para aquellos medicamentos que tratan el 90% de las enfermedades más comunes en la población¹⁸. Asimismo, en los Centros de Salud de atención primaria y los hospitales se distribuyen medicamentos de forma gratuita, aunque no siempre están disponibles. A su vez, la disputa entre los médicos que recetan medicamentos de laboratorio y aquellos que recetan la droga, llamada genérico, conlleva un problema que afecta el presupuesto de los beneficiarios e impacta, en algunos casos, sobre la salud de los pacientes.

Hay muchos factores que afectan al Sistema de Salud de la Ciudad de Buenos Aires sobre los cuales es difícil operar, como los precios de los insumos importados o la composición sociodemográfica y sus efectos en los patrones de enfermedades. Sin embargo, hay elementos propiamente jurisdiccionales sobre los que puede incidirse, y que pueden producir una mejora del sistema aun en contextos de crisis.

El costo de los servicios de salud como efecto del impacto inflacionario está llamado a tener un mayor impacto en el futuro, ya que cada vez se requiere más dinero para mantener y adquirir nuevas tecnologías. No obstante, para evaluar la oportunidad de realizar una inversión es fundamental tener en cuenta los efectos que la misma va a tener sobre la calidad de la atención de los usuarios del sistema y no solamente su impacto en los gastos del sector. Un ejemplo al respecto es el método empleado en el tratamiento de los residuos hospitalarios. La Ley 154 y su modificatoria la 747 establecen que en el tratamiento de los residuos patogénicos se deben utilizar sistemas que aseguren la total pérdida de su condición patogénica y la menor incidencia de impacto ambiental. Dichos procedimientos implican el uso de tecnología de alto costo, ya que emplean insumos importados. A su vez, hay que tener en cuenta el equipamiento para el monitoreo y registro continuo de contaminantes. En relación con el tema de los residuos también se ha detectado una superposición entre diferentes organismos de gobierno que ejercen la regulación y el control, situación que atenta contra la eficacia del sistema¹⁹.

Otro grave problema que se ha observado en los Centros Públicos de Salud es la falta o el inadecuado mantenimiento de los equipos generadores de electricidad, que por su alto costo no están entre las prioridades a la hora de asignar el gasto, atendándose la coyuntura en detrimento del mediano y largo plazo.

En síntesis, cuatro son los aspectos críticos detectados en el sistema de salud de la Ciudad de Buenos Aires que requieren de un tratamiento en el mediano y el largo plazo:

- La imposibilidad de determinar la demanda que se orientará hacia el sistema de salud pública de la Ciudad (su cartera es abierta y no cerrada como la de los centros privados) requiere adoptar un tipo de planificación flexible que combine las estrategias a largo plazo con una capacidad reactiva frente a la emergencia o las exigencias coyunturales.
- Las disparidades socioterritoriales se manifiestan en el plano de la Salud. Los altos porcentajes de personas en situación de enfermedad o que no conocen sus derechos o no acceden a las campañas de prevención sobre la salud se encuentra entre quienes tienen menor nivel educativo, peores condiciones habitacionales y habitan en las zonas más postergadas de la Ciudad.
- A pesar de la normativa vigente, la descentralización del sistema no se ha consolidado. Esto tiene que ver no sólo con los recursos y medios técnicos sino con la necesidad de modificar hábitos y conductas de prestatarios y prestadores.
- La refuncionalización y consecuente mantenimiento de la infraestructura hospitalaria requiere de especial atención en la programación de políticas para el sector.

Políticas Sociales: Grupos Vulnerables, Políticas de Contención y Formas de Abordaje de la Problemática

La Ciudad de Buenos Aires cuenta con 2.970.950 de habitantes. Esa población presenta un alto grado de heterogeneidad en las necesidades y demandas a cubrir que configuran la agenda marco de las políticas. Dentro del conjunto de temas que deben ser atendidos existen algunos de mayor trascendencia, tales como grupos vulnerables, violencia, desempleo, pobreza estructural, precariedad en las viviendas y todos los problemas que este último acarrea.

Es evidente que cada una de estas problemáticas exige un tratamiento transversal, ya que implican aspectos asociados con otras áreas críticas de la dimensión social como educación, cultura y salud y con factores económicos, con el hábitat urbano, y por supuesto, con la equidad de género. Para evitar las repeticiones se prefirió, entonces, remitir el análisis global del problema del empleo a su tratamiento en el apartado de la Dimensión Económica y el de la vivienda a su abordaje en la Física, dado que en ambos casos se incorporó una perspectiva similar a la que predomina en esta sección. De allí que se han priorizado tres temas: la evolución de la pobreza en la Ciudad; las redes y planes de contención de la emergencia social; y el empleo precario.

En términos generales se puede decir que la pobreza puede definirse de forma limitada como la insuficiencia de recursos materiales. Sin embargo, también debe tenerse en cuenta que en esta noción confluyen el ambiente físico en el que se desarrolla la vida de una persona y la posibilidad de familiarizarse con los valores culturales de una comunidad. Es por ello que se deben tener en cuenta, tanto a la hora de analizar la pobreza como en la distribución de recursos para paliar este flagelo, las consecuencias reales que el problema de la pobreza trae a la sociedad, a saber, la reproducción intergeneracional de la pobreza e inequidad. La complejidad que implica afrontar los problemas de la pobreza excede a los valores de la línea de pobreza y la cantidad de personas que se encuentran por debajo de ella. En este sentido, vale recordar que la exclusión puede definirse como un "fenómeno multidimensio-

nal que se produce cuando un conjunto de factores de riesgo social se acumula sobre un mismo individuo, un mismo grupo humano o una misma área territorial, impidiéndoles acceder a un nivel de calidad de vida decente y/o de participar plenamente de sus capacidades"²⁰.

A pesar de las limitaciones señaladas previamente, se suelen emplear dos modos para "medir la pobreza": la línea de pobreza y la línea de indigencia²¹. La primera se refiere a la pobreza medida por ingresos, es decir toma en cuenta el porcentaje de hogares y personas cuyos ingresos declarados en la Encuesta Permanente de Hogares se encuentran por debajo de las líneas de pobreza e indigencia. La segunda se refiere a la pobreza de tipo estructural, ya que presenta características que tienden a perpetuarse en el tiempo, y se mide por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

En el cuadro precedente se puede apreciar que casi un cuarto de la población de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (21,7%) se encontraba en Mayo de 2003 bajo la línea de pobreza²². El Gran Buenos Aires, por su parte, con 51,7% duplica ese valor.

Pobreza e Indigencia en la Ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires

	Ciudad de Buenos Aires		Gran Buenos Aires	
Medición/Variables	% pobreza	% indigencia	% pobreza	% indigencia
Oct-01	9,80%	2,10%	35,40%	12,20%
May-03	21,70%	8,90%	51,70%	25,20%

Fuente: INDEC

Para considerar a las familias bajo la línea de pobreza tenemos datos que muestran que en Octubre de 2001 se consideraba indigente a aquella familia que contaba con menos de \$200 mensuales, o con menos de \$60 si era un adulto varón sin esposa ni hijos. En Enero de 2003 se encontraban bajo la línea de indigencia aquellas familias que contaban con ingresos inferiores a \$330. En Mayo de 2003 las familias bajo la línea de indigencia eran el 8,9% de las familias en la Ciudad de Buenos Aires, mostrando un alza notable respecto de Octubre de 2001.

En relación con la Canasta Básica²³ se puede ver que el 53% de los alimentos que la componen tuvieron un alza del 71,4% entre Diciembre de 2001, momento de la crisis, y la actualidad, mientras que los servicios que representan un 43% sólo tuvieron un aumento del 13,7% en el mismo período. Las mayores variaciones, en el rango de 117%-280%, estuvieron dadas en bienes primarios; de allí que su impacto se da mayormente sobre los sectores más pobres.

Debido al reto producido por la crisis y posterior erosión de los recursos de los sectores medios se produjo un aumento de la conflictividad y la vulnerabilidad social. En ese marco, problemas como la desnutrición, las personas en situación de calle, la violencia social y la precariedad habitacional tuvieron un crecimiento notable en los límites de la Ciudad, así como en todo el país. Por supuesto, el desempleo (y la pobreza creciente como una de sus conse-

cuencias) exigió la intervención por parte de los gobiernos nacionales y locales en términos de políticas de contención. Uno de los ejemplos al respecto fue el Plan Jefes y Jefes de Hogar, que si bien fue financiado y coordinado por el Ejecutivo Nacional, fue aplicado por cada una de las jurisdicciones. En el caso la Ciudad de Buenos Aires se puede señalar que, tal vez por no encontrarse en una situación tan crítica, la incidencia del Plan Jefes y Jefes de Hogar sobre la tasa desocupación de la Ciudad fue comparativamente inferior a la registrada para el conjunto de aglomerados urbanos (11,4% y 15,6% respectivamente)²⁴, lo que da cuenta de la menor incidencia de los programas nacionales de empleo sobre la creación global de puestos de trabajo a nivel local.

En el plano local también se implementaron planes para contener a los hogares en situación de pobreza, como una canasta de víveres, aumentando en un 2.992% la atención entre los meses de Enero 2002-Junio 2003 o el programa el "Vale Ciudad". Respecto al creciente número de menores y adultos en situación de calle, el gobierno local ha aumentado la oferta de programas destinados a asistir a ese segmento de la población. Algunos ejemplos son el subsidio habitacional a las familias en situación de calle; el otorgamiento de alojamiento y comida a personas sin techo en hogares que gestionan la Ciudad o distintas ONG, los paradores nocturnos y paradores de día, el alojamiento de familias en hoteles. En este caso el problema habitacional es puntualmente delicado ya que la gran cantidad de villas y asentamientos que existen se multiplicaron con la crisis, y esto impacta fundamentalmente en los sectores vulnerables²⁵.

En cuanto a la relación con las organizaciones barriales y la articulación entre su accionar y las políticas del gobierno local, tiene un Centro de Información sobre Organizaciones que trabajan en el distrito (CIOBA).

La crisis y la posterior recesión económica tuvieron un impacto significativo en los indicadores de empleo, denotando un deterioro en la situación laboral de los sectores más pobres y su percepción al respecto. En ese sentido, el empleo precario, el empleo parcial y la sobreocupación horaria son elementos esenciales a la hora de analizar la situación de los sectores vulnerables de la Ciudad. Con relación a esto último, se puede decir que en Mayo de 2003 prácticamente tres de cada diez (29,2%) asalariados residentes no contaban en su empleo con ninguno de los beneficios sociales correspondientes (descuento jubilatorio, obra social, indemnización por despido, vacaciones, etc.), dando cuenta de la extensión alcanzada por esta modalidad de empleo precario. Si se contempla a los asalariados sin descuento jubilatorio, este porcentaje ascendía a un 32,3%.

Brevemente, los aspectos más críticos vinculados con las políticas sociales en la Ciudad de Buenos Aires son:

- Los efectos más coyunturales de la crisis del mercado laboral de la Ciudad generaron situaciones de precariedad social que requieren respuestas relativamente inmediatas y adaptables a los nuevos escenarios.
- Algunas formas de manifestación de la emergencia social, como los adultos, jóvenes y niños en situación de calle y el trabajo de los menores son

particularmente críticas, ya que sin un tratamiento especial de estas problemáticas no se puede proyectar un espacio social y urbanamente equitativo y que pueda ser disfrutado por toda la población.

- La articulación de las políticas gubernamentales con el accionar de la sociedad civil puede permitir un mejor uso de los recursos existentes y un aumento del compromiso ciudadano en la resolución de los problemas de la comunidad.
- El acceso a un espacio urbano equilibrado y un hábitat de calidad (especialmente en lo que respecta a la vivienda) es un punto crítico donde se articulan los aspectos sociales, físicos y económicos de la vida de la Ciudad.

Buenos Aires y su Cultura

El derecho de todas las personas a la cultura, al acceso, disfrute y participación de los bienes culturales forma parte de los nuevos derechos, o de tercera generación, que en casi todo el mundo se han incorporado durante las últimas décadas. De hecho, la Constitución Nacional reformada en 1994 y la Constitución de la Ciudad y han dado a la cultura y a las políticas culturales una mayor relevancia²⁶. Ahora bien, dado el reciente reconocimiento legal de los derechos culturales y el amplio alcance de los mismos, todavía no se ha llegado a una definición establecida acerca del rol del Estado en el campo cultural o, más precisamente, de lo que debe esperarse de las políticas culturales públicas y privadas. De allí, que la planificación estratégica de la cultura tiende a trabajar en dos niveles: temático y de articulación de políticas públicas.

Aunque el gobierno no es el único agente de las políticas culturales, el presupuesto destinado a las mismas indica en parte el interés que estas reciben por parte de las autoridades políticas. Si bien la Ciudad cuenta con un presupuesto mayor que la Nación y la Provincia de Buenos Aires, donde además el área tiene menor jerarquía porque se trata de una Dirección con varios programas y una unidad de coordinación, es evidente que la crisis afectó los valores constantes, ya que los gastos del 2003 fueron la mitad que los de dos años atrás. Otro elemento a destacar es que la Secretaría (es decir la administración central) y los organismos descentralizados se reparten el presupuesto en partes iguales. De estos últimos el Teatro Colón y el Complejo Teatral Buenos Aires concentran la mayor parte de los recursos (ver presupuestos 2003-2004²⁷).

Para completar esta información se puede señalar que del presupuesto total de la Ciudad de Buenos Aires el área de cultura concentra un 3,9% mientras que en 2003 era de 4,2%, por ende, al revés que en Educación y Salud, se produjo una disminución. En síntesis, se puede decir que de cada 100 pesos que pagaron los porteños en impuestos durante el año 2004, casi 4 pesos se destinan a actividades culturales.

De los múltiples aspectos relacionados con la situación de la actividad cultural en la Ciudad de Buenos Aires hay cuatro que están especialmente vinculados con la planificación estratégica de las políticas públicas: el patrimonio y su puesta en valor; el impacto económico de la vida cultural de la Ciudad; el rol de las organizaciones de la sociedad civil en la generación y difusión de las prácticas culturales; y los criterios que se utilizan para determinar el impacto de las políticas culturales.

Genéricamente, se puede definir como “patrimonio” al conjunto de bienes culturales que nos pertenecen a todos como parte de una sociedad y constituyen el legado y sustento de la memoria histórica y de nuestra identidad cultural. De allí que no sólo comprende las obras de los grandes artistas, pintores, músicos, escritores, poetas, sino también aquellas manifestaciones anónimas que han adquirido con el tiempo un significado para la sociedad. Se suele hablar de tres tipos de patrimonio: tangible, intangible y viviente. El primero es más bien de tipo material, y está conformado por bienes muebles e inmuebles; el segundo tiene menos valor físico que simbólico y se asocia con las manifestaciones, rituales y costumbres que hacen a la memoria colectiva; el tercero, por su parte, se refiere a las manifestaciones culturales que, aunque puedan tener una encarnación material, dependen de las habilidades técnicas de quienes las realizan (por ejemplo, la partitura contiene la composición musical pero no la música misma).

Este tipo definiciones, sumadas a especificidades respecto del rol de la autoridad de aplicación (Secretaría de Cultura de la Ciudad y Comisión para la Preservación del Patrimonio Histórico Cultural de la Ciudad de Buenos Aires), son contempladas en la Ley Marco de Patrimonio Cultural 1227 sancionada en Diciembre de 2003 que es la norma que protege y regula el patrimonio cultural de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (PCCABA)²⁸. En dicha normativa se deja constancia de la variedad y riqueza del patrimonio histórico cultural de la Ciudad, que incluye desde lugares históricos, edificios, monumentos, jardines, zonas arqueológicas, espacios públicos, colecciones y objetos existentes hasta fondos documentales y expresiones y manifestaciones intangibles.

De los múltiples bienes culturales que conforman el patrimonio de nuestra Ciudad, la lengua, el patrimonio bibliográfico, los museos y las manifestaciones identitarias de la cultura popular son áreas que requieren tanto de regulación legislativa (por ejemplo, una Ley de Patrimonio Bibliográfico, o la regulación de la organización laboral de los museos de la Ciudad) como de políticas activas acerca de la importancia de su conservación, valoración y disfrute por parte de la población.

La cultura en una Ciudad como Buenos Aires tiene un alto y positivo impacto en tres de los campos centrales de una sociedad democrática, integrada y próspera: produce ciudadanía, al fortalecer el sentido identitario y de pertenencia a una comunidad de destino; integra socialmente, al propiciar que diferentes sectores sociales compartan un mismo espacio público y accedan a los mismos bienes; y genera crecimiento económico y puestos de trabajo. De hecho, las industrias culturales aportan un 6% del PBG (Producto Bruto Geográfico) de la Ciudad y generan un 4% del empleo²⁹. Cabe destacar que estos valores duplican la media nacional y son coincidentes con los propios de los países más desarrollados³⁰.

Sin embargo, es difícil establecer por el momento cuál es la incidencia de cada uno de los componentes del sector, ya que lamentablemente la información sobre la incidencia específica de las principales industrias culturales como la editorial y la audiovisual en todos sus rubros (TV, Cine y fonogramas) no se encuentra siempre desagregada a escala de la Ciudad.

Por supuesto que existen otro tipo de manifestaciones culturales, tanto en el ámbito de las artes performativas o del espectáculo como en la plástica, donde la articulación de los sectores público y privado es fundamental no sólo por su impacto en la vida productiva en general sino como una forma de comprometer a los distintos actores sociales en la promoción de la vida cultural. Sin soslayar el rol del Estado en el fomento de las actividades culturales y la creación artística, dada la generalización de las prácticas de *fund raising*³¹ entre las instituciones dedicadas a la cultura, es problemático que no exista un marco legal a nivel de la Ciudad que las regule y favorezca no sólo la equidad en su distribución sino que no se imponga unilateralmente una corriente estética determinada o una concepción parcial del significado de la cultura.

Es evidente dados los atractivos propios de la Ciudad de Buenos Aires y las condiciones cambiarias establecidas luego de la devaluación, el turismo se ha transformado en una actividad económica fundamental para la Ciudad (ver Dimensión Económica). En el caso de la cultura puede decirse que su impacto se manifiesta especialmente. Baste mencionar que si se articularan las industrias culturales con el turismo multiplicarían su impacto, ya que en conjunto representan el 10% del PBG y el 8% del empleo de la Ciudad³².

74 | La presencia de la sociedad civil en la vida cultural de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es una de las razones que explican su vitalidad cultural. De hecho, de acuerdo con la base de organizaciones del Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC), que desde el año 2000 tiene a su cargo el Registro Nacional de Organizaciones no Gubernamentales, un 20,32%³³ de las organizaciones inscriptas que realizan actividades en la Ciudad de Buenos Aires tienen como área de interés prioritario la Cultura. En este punto es relevante establecer una comparación con el nivel nacional: según datos de Agosto de 2003, de la totalidad de las organizaciones inscriptas en el registro un 16,7% tenía como área temática la Cultura. Así pues, se puede observar una mayor presencia de la sociedad civil en la vida cultural de la Ciudad que en la de la Argentina en general³⁴. Aunque no se trata de una clasificación exhaustiva ni tampoco abarca a la totalidad de las organizaciones implicadas en la vida cultural de la Ciudad, sirve como indicador cuantitativo de su relevancia y justifica la propuesta de políticas específicas orientadas al desarrollo y fomento del sector.

Un elemento fundamental en la planificación de políticas es contar con criterios de evaluación de las mismas. En el ámbito de la cultura, los programas, proyectos y eventos tienen que contar con mecanismos para analizar, tanto a paralelamente a su realización y como a posteriori el grado de cumplimiento de los objetivos previstos. Claro que, en principio, esta situación no parece diferir de lo que sucede en otras áreas. Sin embargo, tanto el tipo y cantidad de agentes involucrados como las diferentes conceptualizaciones de la cultura y las posiciones respecto de su gestión y planificación deben ser tenidos en cuenta al elaborar una propuesta de indicadores que sirvan no sólo para describir la situación de los bienes culturales sino la "performance" de las iniciativas llevadas a cabo.

En los últimos años se ha avanzado en el desarrollo de indicadores culturales, tanto de tipo cuantitativo como cualitativos. De hecho, aun en algunas áreas

sobre las cuales se cuenta con bastante información como el desarrollo de la actividad teatral en Buenos Aires y su comparación con otras "ciudades globales", se han realizado interesantes aportes que ponen en evidencia la necesidad de contar con criterios consensuados para analizar la oferta teatral de nuestra Ciudad³⁵. Cuatro son las razones por las cuales se considera fundamental avanzar en la elaboración de indicadores para la evaluación de las políticas culturales y el análisis de la oferta y la demanda cultural de la Ciudad:

1. El dinamismo de la oferta cultural de la Ciudad.
2. La tendencia creciente de difusión y publicación de trabajos en la materia y la creciente cuantificación de la información.
3. La necesidad de adaptar los mecanismos de recolección de datos existentes a las definiciones más actuales de la gestión cultural participativa.
4. La incorporación de la visión de la sociedad civil en la generación de instrumentos de evaluación y control.

En síntesis, tres son las áreas problemáticas de la cultura en la Ciudad que requieren un abordaje especial a mediano y largo plazo:

- A pesar del desarrollo de algunas propuestas en la materia (Plan Estratégico de Cultura en 2001 o más recientemente Ejes estratégicos para la Gestión 2003-7), no hay visión estratégica consolidada para la planificación de las políticas culturales.
- Si bien la vida cultural de la Ciudad está protagonizada por distintas organizaciones e instituciones públicas y privadas, la falta de articulación entre las mismas se manifiesta tanto en el plano económico (potenciar el rol de las industrias culturales y las formas de mecenazgo y patrocinio) como en la participación de la sociedad civil en el diseño e implementación de políticas en la materia.
- Aunque existen propuestas parciales, no hay un sistema de indicadores de evaluación y de estado tendiente a determinar el impacto de la actividad cultural en la vida de la Ciudad.

NOTAS

- 1 La Ciudad es la jurisdicción que más esfuerzos realiza para invertir recursos en las áreas de educación, salud, asistencia social, cultura y servicios urbanos y una de las tres que más invierte en educación (después de la Provincia de Buenos Aires y Córdoba) en relación a su presupuesto total (en el 2002 destinó 33,5% de su presupuesto en inversión social educativa y el 44,5 en inversión social). AAVV, "La educación en contexto", *Indicadores Estadísticos*, Nro. 1, Abril de 2004, Secretaría de Hacienda y Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad, p. 6. Los datos fueron confeccionados a partir de información de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía, República Argentina.
- 2 AAVV, *Memoria de Gestión*, Agosto 2000- Agosto 2002, Informe elaborado por la Jefatura de Gabinete de la Ciudad de Buenos Aires, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2002.
- 3 AAVV, *Anuario Estadístico 2002*. Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Secretaría de Hacienda y Finanzas, Dirección General de Estadísticas y Censos, editor responsable Lic. Martín Moreno, 2003, p. 111
- 4 AAVV, *Serie Estadística IV*, Datos Provisorios Matrícula Inicial. Características Generales. Datos por CGP, Dirección de Planeamiento, Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2003. Website: <http://www.buenosaires.gov.ar/educacion/comunidad/investigacion/serie2003.php>
- 5 AAVV, *Guía de presupuesto 2004*, Secretaría de Hacienda y Finanzas, Gobierno de la Ciudad de Autónoma de Buenos Aires, 2004, pp. 21-2.
- 6 AAVV, *Guía de presupuesto 2004*, Secretaría de Hacienda y Finanzas, Gobierno de la Ciudad de Autónoma de Buenos Aires, 2004, p. 23.

- 7 AAV, Anuario estadístico 2002.op. cit., Ciudad de Buenos Aires, pp.112-4.
- 8 AAV, Memoria de Gestión op. cit., pp. 17-19
- 9 AAV, Anuario Estadístico, pp.118, 119 y 121.
- 10 AAV, *Encuesta Anual de Hogares de la Ciudad de Buenos Aires*, Aspectos laborales 2002, Nro. 2, Dirección General de Estadísticas y Censos, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2004, p. 29.
- 11 De todas formas, es importante considerar que conjuntamente con el devalúo de títulos o credenciales educativas se produce un efecto de sobrecapacitación de las personas que ejercen determinados puestos. Sin embargo, es evidente que la no conclusión de la escuela media es un factor de notable riesgo para conseguir empleo dada la composición de la PEA de la Ciudad de Buenos Aires, ya que para el año 2002 un 3% tenía primario incompleto, un 11% primario completo, Un 15% secundario incompleto, un 20% secundario completo, un 24 superior/universitario incompleto y un 27% superior/universitario completo. Idem p. 26.
- 12 Debido a las diferencias observadas entre la población censada en el año 2001 respecto a la proyectada para ese mismo año y a la censada en 1991, la Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad está desarrollando junto con el INDEC un trabajo tendiente a evaluar la cobertura censal y la validez y confiabilidad de los resultados obtenidos. Asimismo se informa que el total de población para la Ciudad de Buenos Aires corregido por conciliación censal es de 2.970.950 personas, presentando una variación de 7 puntos porcentuales con respecto al resultado del Censo 2001. Hasta tanto se complete esta tarea los datos que se brindan deben ser utilizados contemplando la posibilidad de ajustes posteriores. Aclaración realizada por la Dirección de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en el Documento "La educación en contexto" publicado conjuntamente con la Secretaría de Educación de la Ciudad. AAV, "La educación en contexto", *Indicadores Estadísticos*, Nro. 1, Abril de 2004, Secretaría de Hacienda y Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad, p.1.
- 13 Artículos 18 a 23 de la Ley Básica de Salud (nº 153).
- 14 En este sentido, es importante remarcar que, según datos procesados por la Secretaría de Salud en el año 2002, el 44% de los usuarios de los hospitales generales de agudos de la Ciudad tiene su residencia habitual en el conurbano bonaerense.
- 15 El valor promedio de la Ciudad era para 2002 de 77/1000, pero hay que tener en cuenta la insuficiencia del sistema de registro, ya que los casos conocidos son muy inferiores a la potencialidad esperada para esta infección.
- 16 Según un estudio realizado por la Dirección General de Estadísticas y Censos, el 21% de los habitantes de la Ciudad está en el grupo de edad de 60 o más años (un 23,9% son mujeres), siendo más representativos los que tiene 70 o más años con un 12,3%, contra un 8,7% de los que están el rango de edad 60-69 años. AAV. *Sistema Estadístico de la Ciudad*, Dirección General de Estadísticas y Censos, CABA, Mayo 2004, p. 20.
- 17 AAV, "EPH de la CABA, Aspectos Demográficos 2002" N° 1, Dirección General de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2004, p. 13, Cuadro 7.
- 18 AAV, *Memoria de Gestión, Agosto 2000- Agosto 2003*, Informe elaborado por la Jefatura de Gabinete de la Ciudad de Buenos Aires, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2003, p. 25.
- 19 Los organismos que se superponían en el control eran la Secretaría de Gobierno y Control Comunal (el Área de Superposición la Subsecretaría de Regulación y Fiscalización a través de la Dirección General de Control de la Calidad Ambiental) y el Ente Único Regulador de los servicios públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este Ente ha elaborado una resolución 13/02 donde explica la superposición de controles y pide urgente intervención del Ejecutivo para que transfiera "las funciones de control preventivo y sancionatorio, quedando en la órbita de la Secretaría únicamente el control y fiscalización sobre la generación y segregación de los residuos, la emisión de certificados y habilitaciones a los actores del proceso, y la planificación de la gestión integral de este tipo de desechos". Ente Único Regulador de los Servicios Públicos de la CABA, Resolución 013/2002, Exp. 391/02, p. 33.
- 20 Quinti, Gabrielle, "Exclusión social: el debate teórico y los modelos de medición y evaluación" en *"De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales"*, Jorge Carpio - Irene Novacovsky comp., SIEMPRO-FLACSO, Fondo de Cultura Económica.,1999.
- 21 <http://www.concaritas.org/download/sit-eco-arg-junio2003.doc>; Cáritas Argentina, Informe Socio-económico Argentino- Junio de 2003.
- 22 <http://www.cambiocultural.com.ar/actualidad/pobmay03.htm>
- 23 <http://www.concaritas.org/download/sit-eco-arg-junio2003.doc>; Cáritas Argentina, Informe Socio-económico Argentino, Junio de 2003.
- 24 AAV, *Memoria de Gestión, Agosto 2000-Agosto 2003*, Informe elaborado por la Jefatura de Gabinete de la Ciudad de Buenos Aires, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2003, p. 28.
- 25 AAV, *Memoria de Gestión, Agosto 2000- Agosto 2003*, Informe elaborado por la Jefatura de Gabinete de la Ciudad de Buenos Aires, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2003, pp. 28-29.
- 26 Capato, Alejandro, "La dimensión cultural en la Nación Argentina y en las constituciones de la provincia y la Ciudad de Buenos Aires", en AAV *Informe de Indicadores Culturales 2003*, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Mayo 2003, p. 109. Cabe aclarar que como indica el autor la problemática cultural ya era tratada en el texto de 1853, aunque mucho más orientada a los valores del liberalismo político decimonónico (libertad de prensa, expresión, propiedad) y a la conformación de un Estado – Nación que homogeneice las diferencias. La constitución reformada se orienta más hacia la protección de la identidad en un marco de pluralidad. El artículo 32 de la Constitución de la Ciudad también avanza

- en esta nueva orientación al garantizar la "democracia cultural". Idem pp. 115-6. En el website del Gobierno de la Ciudad figura como presupuesto de la Secretaría de Cultura para el año 2003 y 2004 los siguientes montos 151.265.230 pesos y 159.713.014 pesos. <http://www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/presupuesto2004/>
- 27 AAW, *Informe de Indicadores Culturales 2003*, Universidad Nacional de Tres de Febrero, mayo 2003, pp. 26-28.
- 28 Cabe señalar que en el art. 10 de la citada Ley se crea "Unidad Técnica de Coordinación Integral de Catálogos, Registros e Inventarios (UTCICRI), dependiente de la Autoridad de Aplicación, la que tendrá a su cargo la recopilación y coordinación de toda la información sobre los bienes culturales de la Ciudad existentes en cualquier tipo de fuente y que pertenezcan tanto al sector público como al de los particulares".
- 29 AAW, "Ejes estratégicos de la gestión de la Secretaría de Cultura" Período 2003-2007" Mimeo, 2004, p. 8. AAW, *Informe Económico Ciudad de Buenos Aires*, Nro. 45, Centro de Estudios para el Desarrollo Económico Metropolitano (CEDEM), Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Junio 2004, p. 57.
- 30 Idem p. 31.
- 31 Para más información acerca de los distintos sistemas de patrocinio o mecenazgo a nivel internacional: Boriosi, Diego, "Patrimonio y Mecenazgo: EEUU, Inglaterra, Australia, España, Brasil y Argentina en perspectiva comparada", de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, 2004, Mimeo,
- 32 AAW, "Ejes estratégicos de la gestión de la Secretaría de Cultura" Período 2003-2007" Mimeo, 2004, p. 8.
- 33 El total de organizaciones registradas en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es de 1457. El registro se actualiza permanentemente, por lo que los datos corresponden en principio al año 2004. <http://www.cenoc.gov.ar>
- 34 Aun teniendo en cuenta que hay organizaciones que pueden desempeñarse en más de un rubro/actividad, de las 296 registradas en el CENOC 86 tiene como prioridad la gestión u otorgamiento de becas, 23 los derechos a la identidad cultural, 54 a la literatura, 69 a la música, 100 al patrimonio cultural, 57 al teatro/danza y 25 al turismo. <http://www.cenoc.gov.ar/estadisticas.asp>
- 35 Carrot, Carina, "La diversidad de la oferta teatral de la Ciudad de Buenos Aires", AAW, *Informe de Indicadores Culturales 2003*, Universidad Nacional de Tres de Febrero, mayo 2003, pp. 57-66. Entre los elementos a destacarse respecto de la información presentada en el citado estudio se puede señalar que Buenos Aires cuenta con 14 salas oficiales, 30 comerciales y 67 independientes, que son el motor de la variedad y cantidad de la actividad teatral de la Ciudad. En términos comparativos, Buenos Aires se coloca en primer lugar con 111 salas, seguida de Nueva York con 78 y París con 66. En Latinoamérica, Montevideo cuenta con 31 y Santiago con 17. A su vez, tiene la menor cantidad de habitantes por sala, seguida por París y Santiago, pp. 58-60.

Buenos Aires Hoy

Género

El Género como Construcción Social

El género se ha convertido en los últimos años en una problemática social de relevancia. Para ponerlo en perspectiva puede decirse que tanto varones como mujeres son actores de un proceso de construcción social que no es algo inmutable sino que sufre modificaciones conjuntamente con los cambios históricos, culturales y de organización social. La construcción de la perspectiva de género se hace mediante procesos sociales de comunicación que expresan relaciones de poder, y es transmitido a través de formas sutiles, durante la crianza y la educación, convirtiéndose en parte subjetiva y cognitiva emocional de las personas. Esta experiencia es compartida por ambos actores, de allí que sus deseos deban ser contemplados integralmente, para lograr que varones y mujeres puedan participar conjunta y equitativamente en la orientación y determinación de sus necesidades diferenciadas.

La perspectiva de género se encuadra en un sistema que regula la vida social, configurando formas de pensar e interpretar el mundo. El "sistema de género" se compone de normas y costumbres que definen los comportamientos y roles adecuados para las niñas y los niños, las tareas de los padres y las de las madres, las profesiones femeninas y las masculinas; en síntesis, los roles sociales. La igualdad de oportunidades dentro del género y la promoción de capacidades femeninas que activen iniciativas y sean apoyadas son formas de equiparar la posición de las mujeres respecto de los varones y dar un marco de participación en condiciones similares. La articulación de los espacios donde la diferenciación no sea parte de la discriminación, como en los casos del sexo, la clase y la etnia, es el paso fundamental para lograr un espacio común donde se interrelacionen los sujetos de forma integral.

El género debe ser entendido de forma precisa para poder abordar las temáticas relacionadas con él. Fácilmente se confunden las políticas de género con aquellas medidas vinculadas o enfocadas a las mujeres en forma prioritaria. Actualmente las intervenciones que se dan han cambiado el enfoque y atienden a la estructura que vincula las posiciones de mujeres y varones en una sociedad, en relación a la igualdad de oportunidades. En ese sentido, es importante superar las injusticias vinculadas a lo cultural y simbólico, ya que estos dos campos son los que integran a la sociedad y donde se construyen las identidades. Caracterizado ya como una construcción socio-cultural donde confluyen lo femenino y lo masculino, es preciso avanzar sobre los problemas concretos que son los disparadores para la problemática de género.

Desde hace más de una década los ciudadanos/as de la Ciudad de Buenos Aires y del país han sufrido profundos cambios en sus vidas, tanto en el ámbito laboral como en el familiar. El desempleo, la pobreza, la vulnerabilidad son percibidos como una experiencia personal autofrustrante, que está más allá de las diferencias sexuales. En este escenario de cambios se cristalizó en la divi-

sión de las responsabilidades del sostén de los hogares, donde las mujeres adquirieron mayor protagonismo, como resultado de la caída de los ingresos aportados por los hombres. Sin embargo, la participación en el mercado de trabajo de la mujer se da en condiciones muchas veces precarizadas. En ese marco fue donde se comenzó a señalar el problema de la triple jornada laboral de las mujeres: en la casa, en el empleo y en el barrio. Ese nuevo patrón de desarrollo de las actividades femeninas modificó los modos de relación con los varones así como su propio crecimiento dentro de las esferas laborales, donde debido a la sumatoria de roles fue encontrando, en muchas oportunidades, el "techo de cristal". Esta expresión se emplea para indicar la superficie invisible que se da en la carrera laboral de las mujeres y les impide desarrollar todo su potencial, generando sensaciones de frustración, especialmente entre mujeres de mediana edad que por diferentes situaciones, como ser la crianza de niños o la atención de la familia ven afectado su desempeño laboral. Este "techo" está construido sobre la base de algunos rasgos que son propios de la subjetividad femenina y otros que se configuran a partir de la cultura patriarcal en relación con el trabajo femenino¹.

También los problemas se presentaron para el género masculino que debió adaptarse a las nuevas circunstancias al pasar de dominar el espacio público a compartir tareas en el mundo privado donde muchas veces resulta ser el encargado de llevar a cabo labores antes consideradas femeninas. Los estereotipos que vienen fijados desde la crianza generan muchas veces consecuencias negativas que impactan sobre las autopercepciones de los hombres que se encuentran "fuera de su rol", desconcertados, teniendo que adaptarse y reconstruir algunos aspectos de la identidad para encajar dentro de los nuevos quehaceres².

De esta forma, para abordar estas problemáticas y otras que están íntimamente asociadas y hacen a la vida de la sociedad general, es necesario recordar que el sistema de género atraviesa la estructura económica, la estructura de poder, la división sexual del trabajo y el sistema de reproducción biológica y social, y por ende, debe ser encarado de forma transversal, con acciones que se pongan de manifiesto en cada uno de esos ámbitos³.

Tres son los aspectos que se considera se deben priorizar en una primera aproximación a la problemática de género en la Ciudad: la igualdad de oportunidades en el diseño e implementación de políticas públicas; la composición general de la población femenina y sus intereses y expectativas; y finalmente, la importancia de la incorporación de la mirada de género en la planificación estratégica de las Ciudades.

En el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires existe una base normativa de rango constitucional que contempla el género y la igualdad de oportunidades. Los artículos 36, 37 y 38 de la Constitución de la Ciudad garantizan la igualdad real de oportunidades y de trato entre varones y mujeres en el acceso y goce de todos los derechos, la incorporación de la perspectiva de género en el diseño y ejecución de las políticas públicas y la elaboración de un Plan de Igualdad entre varones y mujeres. Asimismo en la Legislatura de la Ciudad se llegó a consensuar dicho Plan en el texto de la ley 474 sancionada en el año 2000.

La Dirección General de la Mujer dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad lleva a cabo acciones orientadas a seis áreas temáticas: fortalecimiento de políticas de igualdad de oportunidades, asistencia integral a la violencia doméstica y sexual, salud comunitaria y género, inserción de la mujer en la economía, desarrollo comunitario y género y políticas desconcentradas, que se canalizan a través de los CGP. En plano de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la administración pública local se da capacitación a los funcionarios de gobierno de las distintas dependencias, para lograr que se tome la perspectiva de género y actualizar y optimizar el ejercicio del trabajo diario para que los agentes puedan brindar respuestas institucionales ajustadas a la realidad social. De la misma forma, la capacitación se brinda a instituciones intermedias de la comunidad y a diversos actores sociales del ámbito de la Ciudad.

Es evidente que, aunque el problema del género en tanto construcción simbólica excede el plano sociodemográfico, tampoco puede soslayarse que el peso relativo de la población femenina es un elemento a considerar, ya que todavía hoy ser mujer es un factor adicional en la vulnerabilidad social. Hablar del género en la Ciudad de Buenos Aires implica también conocer cómo viven los hombres y mujeres en la Ciudad, y de qué manera estas últimas perciben su situación. En este contexto deben pensarse los esquemas de acción de las políticas públicas.

81

De acuerdo con el censo nacional de población y vivienda del año 2001, la tasa de masculinidad de la Ciudad de Buenos Aires es del 83,2%⁴. Este índice permite establecer, al menos en términos cuantitativos, la relevancia de la mujer en términos demográficos para nuestra Ciudad. A partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del año 2002 para la Ciudad de Buenos Aires se pueden destacar algunos rasgos significativos de la problemática de la mujer en la Ciudad.

En primer lugar, la homogeneidad de la distribución de la población femenina en los distintos Centros de Gestión y Participación (CGP). Esto refleja que el peso relativo de la población femenina se manifiesta en todo el territorio de Buenos Aires de forma significativa y, por ende, refuerza la importancia de incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas y el desarrollo de indicadores urbanos.

En segundo término, un dato a tener en cuenta es el porcentaje de mujeres Jefas de Hogar en la Ciudad casi alcanza el 40% (36,9). Lo más notable es que una amplia mayoría de las mujeres Jefas de Hogar no tiene a su cargo hijos menores, lo cual habla de un alto porcentaje de hogares con jefatura femenina compuestos por personas adultas. A su vez, la distribución geográfica de los hogares con Jefas Mujeres demuestra que la mayoría se concentra en los CGP 2 norte (Retiro, Recoleta, Balvanera), 1 (Constitución, Monserrat, San Nicolás, San Telmo y Retiro) y 6 (Chacabuco, Almagro, Boedo y Caballito), siendo el primero uno de los CGP con más alto ingreso per cápita. La menor cantidad de hogares con jefatura femenina se encuentra en los CGP 5 (Pompeya y Soldati), 10 (Villa Luro, Liniers, Villa Real, Versalles, Monte Castro), 11 (Paternal, Villa del Parque, Gral Mitre, Santa Rita, Agronomía), 9 (Liniers y Mataderos), 7 (Parque Avellaneda, Flores y Floresta) y 4

(parte de Constitución y Barracas). La elección como indicador del porcentaje de hogares con Jefatura Femenina se fundamenta en su importancia no sólo en la estructura económica en la Ciudad sino también en su impacto social y simbólico, que es precisamente el ámbito donde se construyen las relaciones de género.

Un tercer aspecto a contemplar es la relación entre el aumento de la cantidad de hijos por mujer y el tipo de vivienda, dado que mientras quienes habitan en departamentos tiene un promedio de 1,8 hijos, quienes lo hacen en hoteles, conventillos e inquilinatos y en villas o asentamientos el promedio de hijos es de 2,3 y 4,7 respectivamente. De esta manera, se observa cómo la vulnerabilidad social, habitacional y de género se refuerzan mutuamente. De allí que las poblaciones en mayor riesgo son las que tienen peores condiciones de vivienda, menores ingresos, y en las cuales las mujeres tienen menor libertad a la hora de elegir su rol social y su posición en la familia. Nuevamente se observa aquí el carácter transversal de la problemática de género y cómo la misma afecta las condiciones de equidad.

Un elemento fundamental a la hora de analizar la situación de la mujer en la Ciudad es construir indicadores que contemplen la especificidad de esta problemática. En los últimos años se vinieron desarrollando una serie de propuestas que tienen como eje tanto las percepciones (cómo ven o se ven las mujeres como habitantes/ciudadanas de Buenos Aires y los servicios que ésta les brinda) y de la accesibilidad real al disfrute de nuestra Ciudad y a la toma de decisiones de política pública. Queda pendiente plasmar estas iniciativas en acciones concretas de política pública⁵.

NOTAS

- 1 AAVV, "El sostén de los hogares: trabajo, participación social y relaciones de género", Ateneo 2003 Organizado por la Dirección General de la Mujer coordinado por Marta Coelho y Ana Lía Glas, Documentos 32, Centro de Documentación en Políticas Sociales, Secretaría de Desarrollo Social.
- 2 Idem.
- 3 "Desarrollo local y sistema de género" por Adriana Rofman, en *El sostén de los hogares trabajo, participación social y relaciones de género*, Ateneo 2003, Organizado por la Dirección General de la Mujer Coordinado por Marta Coelho y Ana Lía Glas, Nro. 32, Centro de Documentación en Políticas Sociales, Secretaría de Desarrollo Social. p. 63.
Boletín BOE, Legislación Educativa LEX, Servicio de Orientación Educativa, Gobierno del Principado de Asturias, Consejería de Educación y Ciencia, España, 25 de Enero de 1995. http://www.educastur.princast.es/ies/alfa/lex/BookDetail.php?item_id=516&annus_publici=&category_id=72&
- 4 Este porcentaje proviene de la información censal que establece como población de la Ciudad de Buenos Aires 2.768.772 habitantes, de los cuales 1.257.286 son varones y 1.511.486 son mujeres. La dirección de estadísticas y censos del Gobierno de la Ciudad ha corregido la población total de la Ciudad estableciéndola en 2.970.750 de habitantes. Sin embargo, por no contar con la tasa de masculinidad ponderada se mantuvo el porcentaje sobre el censo original. AAVV, *Geo Buenos Aires. Perspectivas del Medioambiente Urbano*, PNumba, IMAE, USAL, 2003, p. 41.
- 5 AAVV, *Género y Ciudad. Indicadores Urbanos de Género*, Consejo del Plan Urbano Ambiental, Secretaría de Medioambiente y Planeamiento, Dirección General de la Mujer, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Asociación de Mujeres Arquitectas e Ingenieras (AMAI), Buenos Aires, 2003, pp. 47-52.

Buenos Aires Hoy

Dimensión Metropolitana

"En todas partes se ha infiltrado el hombre y su ciudad. Piensa que hay murallas infinitas.

Edificios que tienen ascensores rápidos y ascensores mixtos: tanta es la altura a recorrer.

Piensa que hay trenes triplemente subterráneos, un subte, otro, otro y turbinas que aspiran vertiginosamente el aire cargado de ozono y polvo electrolítico!"

ROBERTO ARLT, *Los lanzallamas*

Hacia una Perspectiva Metropolitana

Buenos Aires fue conformando su identidad política y territorial en un escenario nacional que se remonta a los orígenes de la organización y centralización del Estado argentino. Desde entonces, los conflictos en torno a la federalización de la Ciudad de Buenos Aires se constituyeron en uno de los aspectos más significativos en el proceso de institucionalización de la República Argentina. Así fue como los modelos productivos que se desarrollaron a lo largo del siglo XX moldearon la forma en que Buenos Aires se constituyó como metrópoli.

Al abordar el espacio metropolitano uno de los problemas iniciales es la falta de consenso en el uso de los términos y conceptos. De allí que resulte conveniente precisar de manera clara las definiciones de área, zona y región metropolitana.

Se define como área metropolitana la mancha urbana que cubre más de una circunscripción político-administrativa, determinando una unidad en su morfología física a partir de la continuidad de los elementos materiales¹. Sin embargo, el concepto de "zona metropolitana" es más abarcador que el de área. La idea de zona está determinada, fundamentalmente, por el aspecto jurisdiccional del fenómeno metropolitano, ya que comprende la totalidad del territorio de las unidades político-administrativas que están inmersas en forma total o parcial en la "mancha urbana", básicamente porque las jurisdicciones referidas no están totalmente cubiertas por la continuidad urbana².

Finalmente, la definición de región metropolitana se refiere a un ámbito territorial aun mayor que el que comprende al casco urbano central, incorporando a centros urbanos de diferente tamaño ubicados dentro de un borde imaginario demarcado por los niveles de interacción, presentes o potenciales, así como también áreas de explotación primaria y espacios vacíos. Así entendida, la región metropolitana es conceptualizada como un ámbito territorial determinado como unidad funcional y no necesariamente física³.

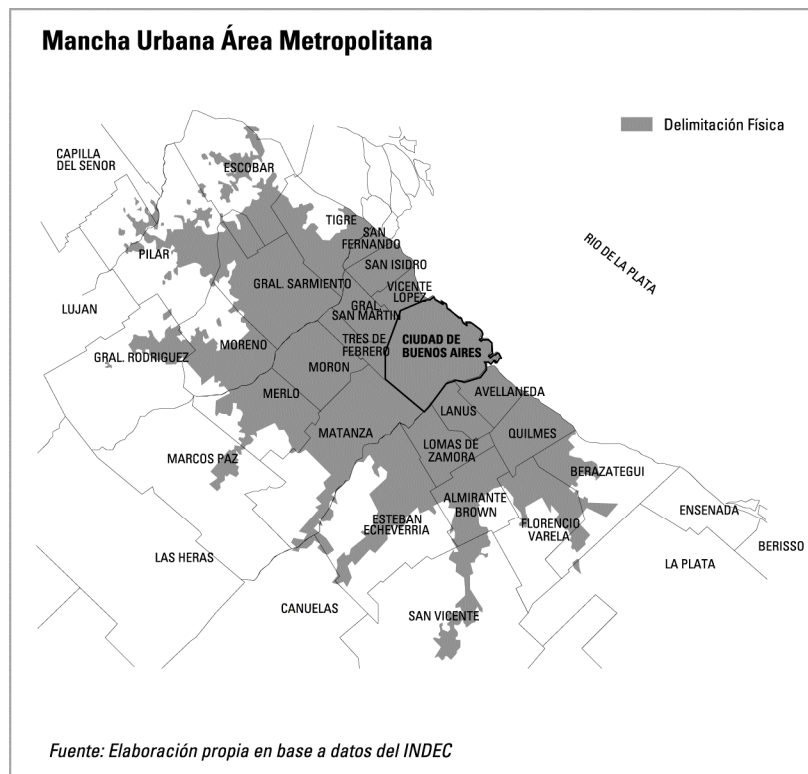
A partir de este marco, el INDEC propone dos tipos de agrupamientos diferentes. Por un lado, la anterior Región Metropolitana pasó a llamarse Región Gran Buenos Aires (GBA). La misma comprende a la Ciudad más 24 partidos

de la Provincia de Buenos Aires. Por otro lado, se denominó Aglomerado Gran Buenos Aires al área geográfica delimitada por la "envolvente de población". Este aglomerado se extiende hasta la continuidad de viviendas urbanas, y está integrado por la Ciudad de Buenos Aires y 30 partidos de la provincia que, total o parcialmente, integran dicho espacio⁴.

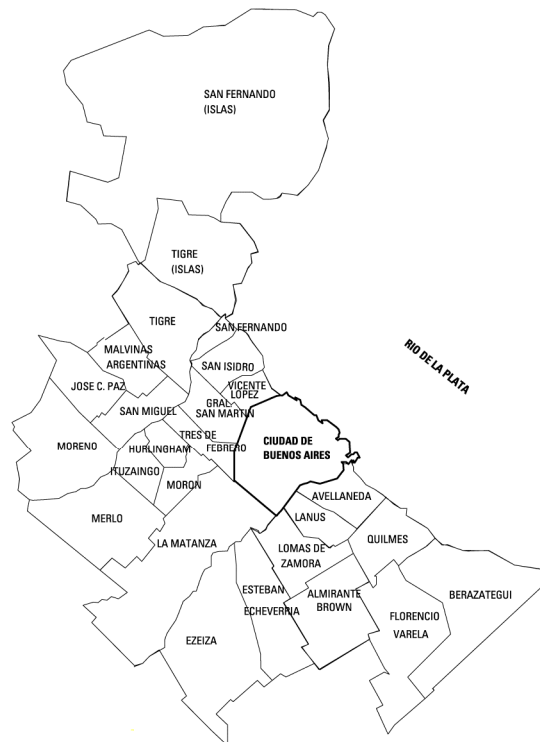
Ante la inexistencia de ciertos indicadores específicos respecto de este espacio se utilizarán los datos demográficos, sociales y económicos correspondientes a la Región Gran Buenos Aires (GBA), como valores aproximativos a nuestra concepción.

En tal sentido, se debe tener en cuenta que lo que distingue a lo metropolitano no es sólo su dimensión, sino el particular desarrollo de actividades y funciones en el espacio y la interrelación de dichas actividades según una dinámica independiente de la contigüidad geográfica⁵.

En consecuencia, es necesario pensar el espacio metropolitano desde una mirada material, económica, social y política, evitando hacer referencia solamente a la mancha urbana. Entonces, se utilizará la noción de ciudad metropolitana para hacer referencia a esa unidad urbana global que se asienta más allá del marco institucional preexistente⁶.



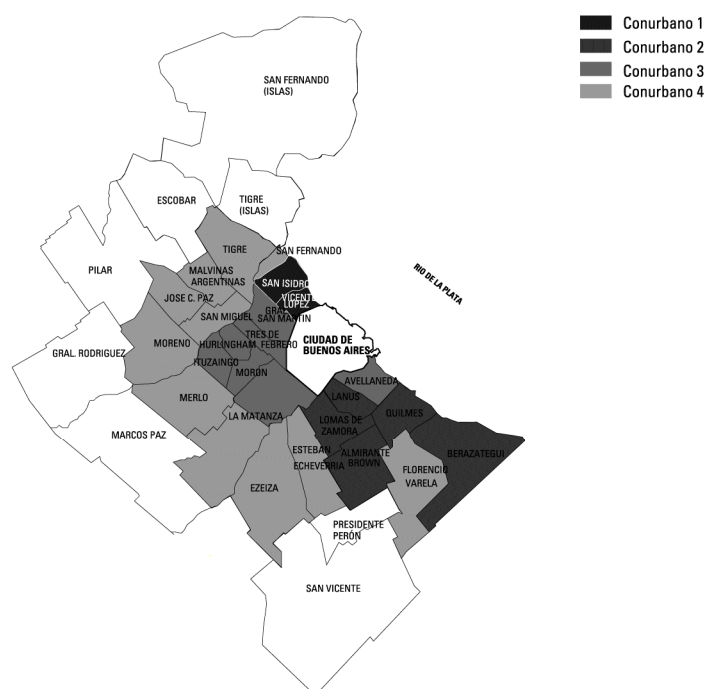
Gran Buenos Aires (concepto tradicional) Ciudad de Buenos Aires + 24 partidos



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC

85

Agrupamiento de Partidos (conurbano) Establecidos por la EPH para los Partidos del Gran Buenos Aires



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC

El Espacio Metropolitano

La ciudad metropolitana representa con sus más de 3.600 Km² un porcentaje ínfimo de la superficie total del país: menos de 0,15%. Pese a su escaso territorio, concentra el 31% de la población total del país con 12,8 millones de habitantes, y su densidad poblacional es de 2390 habitantes por Km² ⁷. La importancia económica de este espacio es también notablemente superior a su extensión geográfica. Su economía constituye el 40% del Producto Bruto Interno del país, y en su territorio se concentra el 45% de las actividades manufactureras totales, el 38% de los establecimientos comerciales, el 44% de los establecimientos de servicios y el 34% de los financieros.

Al mismo tiempo, el ingreso anual promedio del GBA es aproximadamente un 30% superior al de la media nacional. Sin embargo, el 15,2% de las personas del GBA se halla en la indigencia y el 42,7% en la pobreza. Si bien las desigualdades conviven en un mismo espacio como la Ciudad de Buenos Aires, los niveles de pobreza aumentan a medida que nos alejamos del área central. Mientras que en el GBA1⁸ sólo el 13,6% de los hogares se encuentra en situación de indigencia, en el GBA2⁹ esta cifra casi se duplica para llegar al 28,3% ¹⁰. También el fenómeno de la desocupación muestra una relación similar: mientras en la Ciudad de Buenos Aires la tasa de desempleo es del 9,2%, el promedio de todo el GBA es del 15,9% ¹¹.

86 | Esta polarización se vio potenciada durante los años 90, al producirse la consolidación de una clase media alta vinculada al sector terciario de la economía y, paralelamente, un crecimiento exponencial de la población en condiciones de pobreza en los últimos años ¹². De este modo una de las principales particularidades que caracterizan a la ciudad metropolitana Buenos Aires es su profunda desigualdad tanto en materia social como territorial ¹³.

Si bien durante los 90 se registró un importante dinamismo en las inversiones vinculadas a la infraestructura de servicios, en gran medida producto del proceso de privatizaciones, las mismas han complementado y potenciado el cuadro de desigualdad antes mencionado, impidiendo a grandes sectores urbanos acceder a servicios sociales básicos ¹⁴.

También es posible observar que el acceso a los servicios sanitarios, de transporte, seguridad, entre otros, sufre una importante degradación a medida que nos alejamos del centro de la ciudad hacia la periferia urbana. Mientras la Ciudad de Buenos Aires y partidos como Vicente López tienen una cobertura de servicios de agua potable y cloacas de casi el 100%, otras localidades como Merlo apenas llegan al 37,2% de cobertura de redes de agua y al 20,9% de cloacas ¹⁵.

Asimismo, el transporte de pasajeros de la ciudad metropolitana es también una cuestión que encierra un alto grado de complejidad. En tal sentido los procesos de concentración y dispersión demográfica verificados en los centros y periferias metropolitanos intensifican y complejizan las demandas de servicios públicos, entre los cuales al transporte le cabe un rol vital. Además, la Ciudad de Buenos Aires y los municipios provinciales carecen de competencia en materia de regulación del transporte, ya que la misma es de carácter federal, creando una importante traba institucional al momento de implementar soluciones a dicha problemática.

Por último, los diversos problemas ambientales que enfrenta la dimensión metropolitana muestran la necesidad de cooperación entre las diferentes jurisdicciones. La coexistencia de jurisdicciones nacional, provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires genera superposiciones político-administrativas. La gestión ambiental se ve afectada por esta fragmentación, ya que existe una gran cantidad de organismos con incumbencias superpuestas, como se observará mas adelante.

Experiencias Institucionales en el Espacio Metropolitano

Los intentos de gestionar lo metropolitano de forma global se han caracterizado por una alta centralización política, resultando en experiencias que no pudieron prosperar en su cristalización institucional. Asimismo, no existe una uniformidad absoluta respecto al alcance territorial de las distintas iniciativas. Si bien hay un núcleo que podríamos llamar "tradicional", que está dado por el territorio que abarca el acuerdo de creación del AMBA, la definición de lo "metropolitano" varía en función de cada temática en particular.

De esta forma podemos encontrar que las iniciativas de gestión metropolitana están encuadradas en dos modelos. Por una parte las que abordan lo metropolitano a partir de la gestión de procesos o temáticas específicos, y por otra parte, las experiencias que intentan una gestión mas global e integral de la problemática.

| 87

Las experiencias correspondientes al primer modelo son:

- Corporación del Mercado Central de Buenos Aires: creada a través de un convenio entre el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la ex municipalidad de Buenos Aires, como un ente público con capacidad de derecho público y privado;
- Coordinación Ecológica del Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), con responsabilidad sobre los residuos sólidos y la coordinación ambiental en esta materia con aplicación transjurisdiccional capaz de abarcar la región metropolitana;
- Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS): constituido como una entidad autárquica de derecho público y privado e integrado por representantes del Poder Ejecutivo Nacional, la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, es el encargado de regular el suministro del servicio de aguas y desagües cloacales;
- Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo: creado en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional por un decreto que ha sido derogado, asignaba al CEAMSE el ejercicio del Programa de Saneamiento de la cuenca;
- Ente para la Regulación del Transporte en el Área Metropolitana: este organismo está integrado por el Poder Ejecutivo Nacional, el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y los municipios del área metropolitana de Buenos Aires. El Ente tiene un rol básicamente de "proponente", y a solicitud de alguna jurisdicción en particular, puede dictaminar respecto de alguna cuestión específica, planteándose una transferencia concreta de competencias de parte de las jurisdicciones que adhieren al Ente;
- Convenio Plan de Monitoreo Conjunto del Aire para el Área del Polo Petroquímico Dock Sud: su objetivo es establecer una red de monitoreo continuo de

calidad del aire de fuentes fijas y el empleo del Sistema de Información Ambiental Nacional (SIAN) para el polo petroquímico Dock Sud.

Entre las experiencias referidas al segundo modelo se destaca la Comisión Nacional del Área Metropolitana Buenos Aires (CONAMBA), creada con el propósito de concertar políticas y acciones de las distintas jurisdicciones, en busca de un mayor nivel de institucionalización funcional.

Esta experiencia tiene su principal antecedente en el convenio suscripto en 1984 entre la provincia de Buenos Aires, el Municipio de la Ciudad de Buenos Aires y el Gobierno Nacional, al que llamaron Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Este convenio proponía ciertos fines y funciones para su desarrollo en la primera etapa, destacándose la recolección y organización de la información que guarde relación con el territorio y la proposición de lineamientos para llevar adelante políticas en temáticas relacionadas fundamentalmente a infraestructura.

En 1987 la Nación oficializó dicho acuerdo, institucionalizando el CONAMBA y encomendando al Ministerio del Interior la responsabilidad de dirigir las acciones pertinentes. Fue entonces cuando se constituyó el Comité Político del AMBA, el cual estaba integrado por un representante de la provincia, el Secretario de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el Subsecretario de Asuntos Institucionales del Ministerio del Interior. Si bien la CONAMBA debía desarrollar tareas de planeamiento con líneas orientadoras y la ejecución de proyectos concretos, no realizó ninguna de estas actividades¹⁶.

En conclusión, se puede identificar una notable atomización y fragmentación del escenario institucional metropolitano. Los distintos diseños de los organismos señalan la carencia de una estrategia institucional compartida que abarque el espacio territorial metropolitano. Al mismo tiempo, los intentos de desarrollar una gestión centralizada favorecen la intervención urbana con una lógica predominantemente técnica que subordina los criterios de representación política, aun en la dependencia de las autoridades locales electas frente a los funcionarios designados. Como resultado de esta forma de gestión de los servicios, se vislumbra el desconocimiento de su papel en el funcionamiento urbano global¹⁷.

En suma, la Ciudad de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires, el Estado Nacional, los organismos del Estado Nacional y/o interjurisdiccionales creados al efecto y los municipios de los partidos bonaerenses suman más de veinte jurisdicciones que comparten el espacio Metropolitano.

La realidad económica, social y cultural de los distintos municipios que componen el espacio metropolitano supera ampliamente los límites de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, constituyéndose en una compleja realidad territorial que no se encuentra contenida por ningún marco institucional específico. En la actualidad coexisten una multiplicidad de jurisdicciones de diferentes niveles de gobierno que dificultan la gobernabilidad de la región¹⁸.

En consecuencia, se debe resaltar que la principal problemática que afecta a la cuestión metropolitana es la fragmentación institucional del espacio metropolitano. Esta carencia implica que las problemáticas sean abordadas de manera

segmentada territorial o sectorialmente. La yuxtaposición de diferentes esferas de gobierno reduce, además, las posibilidades de integración del mismo modo que afecta las capacidades de los diferentes actores estatales de brindar respuestas eficaces al conjunto de demandas que afectan a este espacio común.

La dificultad en la articulación de políticas públicas por parte de los diversos actores estatales tiene raíces históricas y políticas, las cuales, como señala Gustavo Badía, "llevaron a cristalizar dos 'centros' de poder político -uno en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y otro en la Ciudad de La Plata- que controlan radialmente sus respectivos espacios políticos territoriales"¹⁹.

Si bien existe un amplio consenso sobre lo inviable que resultaría la creación de un organismo estatal central, resulta ineludible, dada las problemáticas mencionadas, que los diferentes actores de la región logren establecer ámbitos de diálogo que permitan, en primera instancia, iniciar un camino de entendimiento que brinde un adecuado marco de cooperación.

NOTAS

- 1 Pérez, Pedro, *Buenos Aires Metropolitana*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1994, p. 58.
- 2 Sabsay, Daniel A., García, María del Carmen, Nápoli, Andrés, Ryan, Daniel, *Región Metropolitana de Buenos Aires. Aporte Jurídico-institucional para su construcción*, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Buenos Aires, 2002, p. 17.
- 3 Sabsay, Daniel A. y otros op cit, p. 17.
- 4 AAVV, *¿Qué es el Gran Buenos Aires?*, Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC), Buenos Aires, agosto de 2003.
- 5 Castells, Manuel, *La cuestión urbana*, Siglo Veintiuno Editores, Ciudad de México, 1999, p. 28.
- 6 Pérez, Pedro, op cit, p. 58.
- 7 AAVV, Censo Nacional 2001, INDEC.
- 8 El GBA1 incluye Avellaneda, San Martín, Lanús, Lomas de Zamora, Morón (dividido en Morón, Hurlingham e Ituzaingó), Quilmes, San Isidro, Tres de Febrero y Vicente López.
- 9 El GBA2 abarca Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría (dividido en Esteban Echeverría y Ezeiza), General Sarmiento (dividido en José C. Paz, Malvinas Argentinas y San Miguel), Florencio Varela, La Matanza, Merlo, Moreno, San Fernando y Tigre.
- 10 AAVV, EPH, segundo trimestre de 2004, INDEC.
- 11 AAVV, EPH, segundo trimestre de 2004, INDEC.
- 12 Pérez, Pedro, op cit, p. 34.
- 13 Rovere, Mario, "La Planificación Estratégica y la Ciudad como Sujeto", *Revista La Gran Ciudad*, Nro. 2, Fundación Metropolitana, Verano 2003, Buenos Aires.
- 14 Coraggio, José Luis, *La gobernabilidad en grandes ciudades: sus condiciones económicas* (con especial referencia a la Ciudad de Buenos Aires), versión revisada de la ponencia presentada en el Simposium "Metrópolis, desigualdades socio-espaciales y gobernanza urbana: reflexiones comparativas", XXI Encuentro Anual de ANPOCS, Caxambú, Minas Gerais, 21-25 de octubre de 1997. Ver también AAVV, La regionalización. Una alternativa para el área metropolitana Buenos Aires, *Revista La Gran Ciudad*, Nro. 2, Fundación Metropolitana, Verano 2003, Buenos Aires.
- 15 AAVV, *Buenos Aires, el agua y la salud*, Fundación Ciudad, Buenos Aires, 2002.
- 16 Pérez, Pedro, op cit, p. 120.
- 17 Pérez, Pedro, op cit, p. 97.
- 18 Sabsay, Daniel A. y otros op cit, p. 13.
- 19 Badía, Gustavo, "Cambiando el foco: la descentralización de Buenos Aires y la Región Metropolitana", en Marcelo Escolar, Gustavo Badía y Sabina Frederic (Editores), *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada*, Prometeo libros, Buenos Aires, Julio 2004, p. 97.

Áreas Críticas / Lineamientos / Acciones Tipo

AUTONOMÍA

> Fortalecer la autonomía de la Ciudad y desarrollar políticas integrales de seguridad y justicia

- Promoción de la modificación o derogación de la Ley 24.588 para el traspaso de competencias a la Ciudad
- Difusión de la problemática de la Autonomía
- Desarrollo de una política de transición para el traspaso de competencias
- Desarrollo de un Plan Integral de Seguridad
- Profesionalización y control ciudadano de la futura policía de la Ciudad
- Transparencia y eficiencia de la futura Justicia de la Ciudad
- Descentralización de la Justicia
- Creación de una Justicia Vecinal y de menor cuantía
- Refuerzo a los mecanismos alternativos de resolución de conflictos
- Realización de un censo de necesidades jurídicas insatisfechas

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

> Fomentar la participación y el control ciudadano en la gestión pública mediante la descentralización política y administrativa. Mejorar la representatividad y la gobernabilidad, y garantizar la pluralidad política

- Reformas a la Ley de Acceso a la Información (Ley 104) y su implementación
- Reformas a la Ley de Iniciativa Popular (Ley 40)
- Fortalecimiento de la experiencia del Presupuesto Participativo
- Modificaciones en el funcionamiento de las audiencias públicas
- Insistencia en la Ley de Comunas
- Sanción de un sistema electoral mixto
- Realización de internas abiertas simultáneas
- Implementación del voto electrónico
- Implementación de las votaciones nominales en la Legislatura
- Creación de un Juzgado Electoral de la Ciudad

DISEÑO INSTITUCIONAL

> Incrementar la calidad de la gestión estatal por medio de la profesionalización de la administración pública

- Mejoras en el ejercicio del poder de policía
- Implementación de las reformas administrativas en sentido meritocrático
- Ampliación y reforma de los organismos de control
- Impulso a la negociación colectiva en el sector público local
- Articulación entre las áreas de gobierno y los órganos de planificación estratégica
- Mayores campañas de difusión pública y mejora de la accesibilidad a la información, especialmente para personas discapacitadas
- Modernización tecnológica del proceso administrativo

AUTONOMÍA

Promoción de la modificación o derogación de la Ley 24.588 para el traspaso de competencias a la Ciudad

El status de autonomía y las facultades jurisdiccionales que la Constitución Nacional garantiza para la Ciudad de Buenos Aires se encuentran restringidos por la Ley 24.588 ("Ley Cafiero"). De aprobarse las propuestas de derogación de diversos artículos de esta norma presentadas en el 2004 por la mayoría de los diputados nacionales por la Ciudad, se podrá cumplir con las disposiciones constitucionales. Así, el gobierno local podrá desarrollar sus propios órganos de seguridad y de Justicia ordinaria, y asumir competencias en cuestiones portuarias, de transporte y de uso del suelo. De esta manera, las decisiones sobre estos temas que afectan la vida de los porteños se tomarán en el ámbito de la Ciudad y no, como hasta ahora, en el nivel nacional, donde no son prioritarios y donde los vecinos de la Ciudad carecen de canales adecuados de participación y control.

Difusión de la problemática de la Autonomía

La concientización de la ciudadanía porteña sobre las facultades que la Constitución le garantiza y que le son negadas por la Ley 24.588 es un paso fundamental para alcanzar la efectiva autonomía de la Ciudad. El Gobierno de la Ciudad, junto con las demás instituciones públicas locales y las organizaciones de la sociedad civil, debe encarar una fuerte campaña de información y difusión de esta problemática entre los vecinos, cuya participación es central para lograr la aprobación de las reformas antes mencionadas en el Congreso Nacional.

Desarrollo de una política de transición para el traspaso de competencias

El avance hacia la plena autonomía implica el traspaso de numerosas competencias de la Nación a la Ciudad. Dada la importancia de las áreas que se transferirán, principalmente justicia y seguridad, la transición deberá ser gradual y progresiva, siendo fundamental una coordinación interjurisdiccional eficaz que evite la aparición de "zonas grises" e incertidumbres en la delimitación de las atribuciones que corresponden a cada jurisdicción. En tal sentido, es importante desarrollar instancias institucionales entre la Nación y la Ciudad que se encarguen de esta tarea de coordinación. Además, la propia Ciudad deberá formular una política consensuada y de largo plazo que fije pautas y plazos definidos para el traspaso, brindando previsibilidad y certeza al proceso.

Desarrollo de un Plan Integral de Seguridad

La problemática de la seguridad debe ser encarada desde una visión integral que contemple a la seguridad no sólo desde el aspecto policial, sino como un problema social, educativo, cultural y económico. El énfasis debe situarse en la inclusión social de los sectores marginados y excluidos, así como en las tareas de prevención del delito. Con respecto a esto, debe analizarse la creación, en forma complementaria, de una policía comunitaria o de proximidad, abocada a disuadir preventivamente delitos menores que afectan la calidad de vida ciudadana (como el vandalismo en espacios públicos, la destrucción del patrimonio urbano, los pequeños hurtos, entre otros) y que cuente con un eficaz sistema de comunicaciones para dar intervención, en caso de ser necesario, a los cuerpos policiales armados, a los fiscales, al SAME, o a defensa civil. Finalmente, y también en relación con la prevención, debe subrayarse la necesidad de identificar futuros riesgos para la Ciudad, vinculados con nuevas formas del delito que se prevea puedan desarrollarse en el futuro mediato.

Profesionalización y control ciudadano de la futura policía de la Ciudad

La futura policía de la Ciudad estará integrada mayormente por agentes de la Policía Federal que actualmente se desempeñan en la Ciudad. El traspaso, de todas maneras, deberá contemplar mayores niveles de capacitación y estrictos mecanismos de selección para dotar a la futura fuerza de policías idóneos y profesionales. La fuerza deberá organizarse mediante un escalafón más moderno,

con menos grados jerárquicos y mayor descentralización de las funciones relacionadas con la seguridad en el espacio público, tener un sistema penitenciario propio. A su vez, es recomendable la creación de un Instituto de Política Criminal dedicado a elaborar estadísticas y proyectos legislativos sobre la cuestión. Finalmente, hay que contemplar instrumentos que permitan el control de la ciudadanía sobre el desempeño de la futura policía de la Ciudad. La participación ciudadana en las juntas de calificaciones, el fortalecimiento de las asambleas barriales que ya funcionan en los CGP para definir prioridades de acción en cada zona y la confección de estadísticas actualizadas sobre la evolución del delito en cada área serían herramientas útiles para este objetivo.

Transparencia y eficiencia de la futura Justicia de la Ciudad

La transferencia de competencias judiciales a la Ciudad debe acompañarse de reformas que tiendan a hacer más eficiente y transparente su funcionamiento. Entre estas últimas pueden mencionarse la realización de censos de personal con indicación de horarios de trabajo y funciones ejercidas; la identificación de los magistrados y funcionarios que desarrollan tareas docentes, y los horarios en que las realizan; la concentración de tareas administrativas, para reducir costos innecesarios; y el establecimiento de una justicia de 24 horas para cuestiones urgentes.

Descentralización de la Justicia

Tanto la localización como el horario de los tribunales dificultan el acceso a la justicia a buena parte de la población. Por eso, la futura Justicia de la Ciudad (los jueces y todos los órganos judiciales) deberá estar descentralizada. En tanto la Ciudad carezca de justicia vecinal y de menor cuantía el énfasis debe ponerse en la creación de nuevas fiscalías barriales sobre las cuestiones en que la Ciudad posee competencias, y en otros mecanismos que no requieran grandes inversiones ni nueva infraestructura. Entre éstos, pueden incluirse el brindar asesoramiento jurídico gratuito fuera de los horarios laborales en los Centros de Gestión y Participación, o crear, también en dichos centros, oficinas de orientación ciudadana para guiar a quienes busquen acudir a la justicia o sean requeridos por ésta.

Creación de una Justicia Vecinal y de menor cuantía

Una vez que se alcance la plena autonomía, la Constitución de la Ciudad prevé la creación de tribunales de vecindad que deberán entender en materias de vecindad, medianería, propiedad horizontal, locaciones, prevención en materia de violencia familiar, protección de personas y cuestiones civiles y comerciales hasta cierto monto a establecer por ley. Los tribunales vecinales pueden ofrecer soluciones rápidas y económicas a conflictos de escasa cuantía económica y baja conflictividad que actualmente, tramitados en la justicia ordinaria, son realmente costosos en tiempo y presupuesto y congestionan los tribunales. De hecho, en algunos casos, para evitar estos largos trámites, los ciudadanos ni siquiera plantean estas cuestiones ante los tribunales, privándose así de justicia las partes afectadas. Los tribunales vecinales tendrán que priorizar los acuerdos entre las partes y, de no concretarse éstos, la celeridad en sus resoluciones.

Refuerzo a los mecanismos alternativos de resolución de conflictos

El fortalecimiento de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos es importante tanto para facilitar el acceso a la justicia como para favorecer el desarrollo de una justicia más conciliadora que adversarial. Actualmente, la Ciudad cuenta con mediadores (es decir, terceros neutrales que ayudan a las partes a alcanzar acuerdos mutuamente aceptables) y conciliadores (terceros que pueden proponer soluciones a las partes), aunque estos últimos limitados a conflictos de trabajo. Potenciar y difundir estos ámbitos, capacitando a los funcionarios encargados de realizar las mediaciones, permitirá desarrollar nuevas formas de administración de justicia, más ágiles, económicas y cercanas al propio ciudadano.

Realización de un censo de necesidades jurídicas insatisfechas

Las reformas a la justicia deben partir de un conocimiento preciso de las dificultades sufridas por

los ciudadanos para acceder a ella. Por ello, una investigación sobre las necesidades jurídicas insatisfechas permitirá conocer las problemáticas específicas de cada zona de la Ciudad, y así afrontarlas con las políticas adecuadas en cada caso. El censo debería incluir también una investigación sobre los recursos jurídicos disponibles (cantidad de abogados, tipo y costo de servicios, tipo de casos tomados, etc.) y los costos que implica acceder a la justicia en la Ciudad.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Reformas a la Ley de Acceso a la Información (Ley 104) y su implementación

El acceso a la información pública, en tanto condición necesaria para una participación y un control ciudadano efectivos, debe ser mejorado en la Ciudad. En este sentido, en una reforma de la Ley 104 y de sus mecanismos de aplicación se deberán contemplar elementos tales como la obligación por parte de cada organismo de elaborar informes detallados de gestión, para que no pueda negarse la información alegando la inexistencia de ésta. También serían importantes la creación de órganos del tipo "ventanilla única" que guíen en la búsqueda de información con funcionarios capacitados a tal fin, la especificación de una autoridad de aplicación de la Ley, la inclusión de las empresas privadas prestatarias de servicios públicos entre quienes deben proveer información, y la mejora en el acceso a la información para personas discapacitadas y de escasos recursos económicos y/o culturales. Finalmente, dado que muchas áreas de la Ciudad siguen siendo competencia de la Nación, se debe insistir en que el Congreso Nacional sancione una Ley Nacional de Acceso a la Información.

94 |

Reformas a la Ley de Iniciativa Popular (Ley 40)

Entre 1998 y 2004 un solo proyecto surgido de la iniciativa ciudadana ha logrado cumplir los requisitos para alcanzar estado parlamentario en la Ciudad. Por lo tanto, son recomendables reformas que extiendan el plazo de recolección de firmas; que agilicen los procedimientos de entrega de planillas (por ejemplo, mediante el uso de Internet para tal fin); que reduzcan la cantidad de firmas necesarias para acceder a la difusión oficial; y, fundamentalmente, que comprometan efectivamente al Gobierno de la Ciudad a realizar una promoción intensa de estos proyectos.

Fortalecimiento de la experiencia del Presupuesto Participativo

El Presupuesto Participativo es un mecanismo establecido por la Constitución de la Ciudad que permite a los vecinos definir las prioridades presupuestarias, mejorando así la transparencia en la ejecución del presupuesto público. Sin embargo, se debe fortalecer su accionar, institucionalizando esta práctica en una ley, difundiendo aún más entre la ciudadanía sus alcances (democratización de la toma de decisiones, mayor control ciudadano, mayor transparencia) y respetando con fidelidad lo resuelto por los vecinos. Asimismo, se podría analizar la implementación del presupuesto participativo en la elaboración presupuestaria de otros organismos públicos.

Modificaciones en el funcionamiento de las audiencias públicas

Las audiencias públicas constituyen un mecanismo de participación ciudadana en la gestión de lo público y aportan elementos de juicio a las autoridades competentes cuando deben tomar una decisión. Sin embargo, su funcionamiento real no siempre ha alcanzado los resultados deseados, ya sea por participación insuficiente o por dificultades para encauzar el debate hacia los temas específicamente en discusión. Por eso, es fundamental que sean efectivamente llevadas a la práctica las reformas dispuestas por la Legislatura durante el 2004, entre las que se incluyen una mayor difusión de las audiencias, una mayor accesibilidad de los lugares de reunión, la obligación de asistencia de los funcionarios involucrados cuando se los convoca.

Insistencia en la Ley de Comunas

Las comunas son una herramienta para lograr una descentralización que acerque la administración

a los vecinos y les adjudique un mayor protagonismo en la gestión de lo público. En el año 2003, el CoPE decidió por consenso presentar un proyecto de Ley de Comunas, actualmente en tratamiento, en la Legislatura de la Ciudad. Este proyecto propone crear 16 comunas, localizando su sede en el centro barrial más representativo y accesible de cada una y conformar instancias institucionales que permitan la coordinación entre las comunas y las áreas centrales de gobierno. En el 2004 la gran mayoría de los legisladores se comprometió a sancionar antes de fin de ese año la Ley de Comunas, recogiendo las propuestas expresadas por los vecinos en reuniones barriales periódicas. De todas maneras, dado que aún esta norma no se ha sancionado, resulta fundamental insistir en su aprobación.

Sanción de un sistema electoral mixto

La Constitución de la Ciudad establece que los legisladores porteños deben ser electos por un sistema electoral proporcional. En tal sentido, un sistema electoral mixto del tipo *combinado dependiente*¹, en el que una parte de los diputados sería electa por distritos uninominales y la otra por listas partidarias, permitiría conciliar una mayor cercanía entre representantes y representados con una representación equitativa y proporcional de las distintas fuerzas políticas. En cualquier caso, deberán contemplarse los requisitos constitucionales de conservar la proporcionalidad y de mantener fijo el número de bancas, y respetarse el cupo femenino. A su vez, sería importante informar a qué distrito pertenecen los candidatos de la lista partidaria.

Realización de internas abiertas simultáneas

El artículo 61 de la ley fundamental de la Ciudad entiende a los partidos políticos como canales de expresión de la voluntad popular y garantiza que posean una organización interna democrática. En tal sentido, la realización de internas abiertas² para seleccionar los candidatos a cargos electivos es un buen mecanismo para democratizar estas instituciones mediante la participación ciudadana y para recuperar la confianza de la sociedad en la política. A su vez, al realizarse las internas en forma simultánea se impide la posible injerencia de un partido en la selección de los candidatos de otro partido rival.

Implementación del voto electrónico

La implementación de medios electrónicos en la emisión del voto puede agilizar y hacer más eficiente el proceso electoral, permitiendo un conteo casi inmediato de los sufragios. Asimismo, puede constituir una garantía de transparencia, especialmente para aquellos partidos carentes de fiscales suficientes para controlar el escrutinio de mesa, ya que en la Ciudad se vota en alrededor de 6.000 mesas electorales. La implementación de estas herramientas debe ser gradual, analizándose distintos prototipos y enfatizándose principalmente la transparencia de la votación. En tal sentido, es apropiada la generación de un registro físico del voto, que al depositarse automáticamente en una urna interna permitiría auditar los resultados en forma manual. También se debe permitir al elector confirmar su elección, para evitar equivocaciones, así como optar por el voto en blanco.

Implementación de las votaciones nominales en la Legislatura

Los ciudadanos necesitan conocer cómo votan sus representantes para poder evaluar su desempeño de manera informada. Por eso es necesario que todas las votaciones en la Legislatura se realicen de manera nominal, por medios que registren claramente la posición de cada legislador. A su vez, así se garantizará una mayor transparencia en la sanción de las leyes, especialmente de aquellas que requieren mayorías especiales, al registrarse de modo fehaciente la cantidad exacta de votos a favor y en

1 Los sistemas mixtos combinados dependientes (como los utilizados en Alemania, Nueva Zelanda o México) son aquellos en que se realizan ajustes horizontales entre la circunscripción uninominal y la plurinominal para garantizar la proporcionalidad global del sistema electoral. Estos sistemas también pueden aplicarse a legislaturas con número fijo de bancas.

2 Las internas abiertas son aquellas en que pueden participar los afiliados al partido y los independientes, es decir, aquellos no afiliados a ningún otro partido.

contra de cada proyecto. Por otra parte, la Legislatura deberá publicar tras cada votación la postura de los legisladores sobre cada tema, para que sea accesible para la prensa y la ciudadanía.

Creación de un Juzgado Electoral de la Ciudad

La Constitución de la Ciudad, en su artículo 113, prevé la creación de un Tribunal Electoral de la Ciudad. Como éste aún no ha sido conformado, actualmente las tareas de jurisdicción, registración, control y organización de elecciones que competen a la justicia electoral las cumple el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad. Sin embargo, considerando la importancia de las cuestiones a supervisar, es necesario contar con un cuerpo especializado en la materia, y dedicado exclusivamente al tema. De esta manera, las normas electorales, sobre partidos políticos y campañas serán aplicadas con mayor fuerza, fomentándose su cumplimiento y sancionándose su violación.

DISEÑO INSTITUCIONAL

Mejoras en el ejercicio del poder de policía

El "poder de policía" refiere a la potestad que posee el Poder Legislativo (y por delegación, también el Ejecutivo) de reglamentar el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales de los habitantes de la Ciudad. A esto se suma la capacidad de regular, controlar y fija impuestos para la actividad comercial, industrial, de servicios y actividades civiles públicas y privadas. La gran complejidad de la base normativa, y la dispersión del ejercicio de este tipo de tareas entre las distintas áreas de gobierno dificulta la coherencia en la toma de decisiones y conduce a contradicciones y demoras, por lo que se requieren mayores niveles de coordinación; una modernización informática que permita una gestión en tiempo real de la información; y una "ventanilla única" para agilizar los procedimientos que deben afrontar los vecinos al realizar un trámite.

Implementación de las reformas administrativas en sentido meritocrático

La reglamentación de la Ley de Empleo Público dispuesta en el 2004 supone la creación de una carrera administrativa basada en el mérito, con capacitación permanente y concursos para el acceso a cargos directivos. Las políticas estratégicas que la Ciudad necesita, sostenidas en el tiempo e independientes de los vaivenes políticos, sólo podrán llevarse adelante con una planta profesional y especializada, por lo que es fundamental una completa y rápida puesta en práctica de estas reformas, que abarquen a su vez a la mayor cantidad posible de empleados públicos. A su vez, es necesario aplicar estas reformas a todos los órganos centralizados y descentralizados de la Ciudad, así como respetar los cupos establecidos para sectores especiales de la población.

Ampliación y reforma de los organismos de control

El artículo 132 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires establece formas de control internas y externas del sector público, entre los que se incluyen la Sindicatura General (control interno), la Procuración General, la Auditoría General (control externo), la Defensoría del Pueblo y el Ente Único Regulador de los Servicios Públicos. De la experiencia desarrollada en estos últimos años se desprende que son necesarias reformas tendientes a garantizar un monitoreo más efectivo y transparente de los actos públicos, como por ejemplo auditorías didácticas integrales y no meramente formales, procedimientos de compra digital, Ley de Lobby de la Ciudad, publicidad de las audiencias de legisladores y funcionarios, creación de una oficina anticorrupción y real efectivización del poder de policía administrativa. Finalmente, se requiere un control más estricto del funcionamiento de los servicios públicos privatizados y concesionados.

Impulso a la negociación en el sector público local

El régimen laboral de los empleados del Gobierno de la Ciudad no se condice ni con la realidad actual de la administración ni con las necesidades de los propios agentes. Por ello, y también para ga-

garantizar la efectiva participación de los trabajadores y sus representantes sindicales en la discusión de las condiciones laborales, resulta fundamental promover la normativa necesaria para que sea efectiva la negociación colectiva en el sector público de la Ciudad, promoviendo, si fuera necesario, la modificación de la legislación nacional en la materia.

Articulación entre las áreas de gobierno y los órganos de planificación estratégica

La Ciudad posee normativa pertinente (Ley 70, de Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público; reglamentada por Decreto 1000/999) para asegurar la planificación estratégica en la formulación de políticas públicas. En este sentido, es necesario continuar con el proceso de articulación entre las instituciones dedicadas a la planificación estratégica y las áreas que se ocupan de la acción de gobierno. Se necesita, por lo tanto, un trabajo asociado, especialmente en el ámbito de la planificación presupuestaria y financiera, y en la labor de monitoreo y control del grado de cumplimiento de las metas presupuestarias, así como en el desarrollo de políticas públicas tendientes a mejorar la calidad de vida de los habitantes.

Mayores campañas de difusión pública y mejora de la accesibilidad a la información, especialmente para personas discapacitadas

El Estado debe garantizar la promoción de los derechos fundamentales y la formación ciudadana; la difusión de los derechos de consumidores y usuarios; e información sobre sexualidad, salud reproductiva y procreación responsable. Por eso debe garantizarse que la información elaborada por los organismos gubernamentales y las campañas de difusión pública sean accesibles para todas las personas, incluyendo a aquellas con necesidades especiales. Sólo así los principios de igualdad ante la ley y de publicidad de los actos de gobierno tendrán un cumplimiento efectivo en la Ciudad. Con dicho objetivo, se podría transformar el sitio Web del Gobierno de la Ciudad para que pueda ser consultado por personas con discapacidades sensoriales (como ya lo hacen la Unión Europea y Estados Unidos); equipar a todas las oficinas públicas que brinden información con una línea directa que permita la comunicación de personas hipoacúsicas; y diseñar las terminales de computación de autoconsulta atendiendo los requerimientos de las personas con necesidades especiales.

Modernización tecnológica del proceso administrativo

La adopción de las nuevas tecnologías del gobierno electrónico permitiría aumentar la eficiencia (en tiempo y en costos) de la administración pública y transparentar su funcionamiento. En esta dirección, se propone la creación de una arquitectura que vincule los sistemas y bases de datos, para posibilitar una vista única de los servicios; la generación de herramientas informáticas de productividad y control de la gestión, y de herramientas que faciliten a las áreas de gobierno procesos de planificación estratégica; y la capacitación de la ciudadanía en el desarrollo del conocimiento y la alfabetización tecnológica, como así también la reglamentación para un ejercicio efectivo de la actividad y la profesión informática.

Áreas Críticas / Lineamientos / Acciones Tipo

HÁBITAT

> Mejorar el acceso a la vivienda y las condiciones del hábitat, procurando una superior calidad de vida para todos los habitantes, prioritariamente los sectores de menores ingresos

- Implementación de la legislación existente sobre políticas habitacionales y asignación de los fondos del FONAVI acorde con las necesidades de vivienda de la Ciudad
- Creación de un fondo unificado de recursos públicos a largo plazo que permita planificar sostenida y adecuadamente las condiciones del hábitat
- Conformación de un Banco de Inmuebles Edificados y Tierras disponibles para su utilización
- Otorgamiento de créditos hipotecarios, planes accesibles y subsidios explícitos
- Diversificación de las soluciones para el acceso a la vivienda según la demanda, articulando las políticas habitacionales con el conjunto de las políticas socioeconómicas
- Realización de acciones específicas e interjurisdiccionales efectuando convenios marco para la resolución de problemas de hábitat
- Transformación de las villas de emergencia en barrios integrados a la Ciudad
- Participación de las PyMES (Ley 590) en los diversos programas de resolución del hábitat, simplificando la operatoria y haciendo accesible la gestión para las mismas

99

CALIDAD AMBIENTAL Y ESPACIO PÚBLICO

> Mejorar la calidad ambiental desde una perspectiva metropolitana

- Articulación interjurisdiccional para la resolución de los conflictos territoriales y ambientales de larga data, con una visión integradora
- Programa Integral de Gestión de Residuos y Plan Hidráulico consensuado a nivel metropolitano
- Implementación de un programa sistemático de monitoreo y control
- Código del Espacio Público
- Revisión y actualización de las normativas y políticas públicas vinculadas con la contaminación atmosférica, suelo, subsuelo, sonora, visual, hídrica e higiene urbana fortaleciendo el control del cumplimiento de las mismas, la concientización al ciudadano y la sanción al infractor
- Definición de políticas de gestión participativa de los espacios verdes tendientes a su preservación, incremento y equidad en el marco de un sistema metropolitano

PLANEAMIENTO URBANO

> Reestructurar el ordenamiento territorial y el uso del suelo para lograr una Ciudad más equilibrada, sustentable y de calidad de vida, a través de la instrumentación de políticas de planeamiento urbano

- Revisión del Código de Planeamiento Urbano para adecuarlo a los lineamientos del Plan Estratégico 2010 y su aplicación al Plan Urbano Ambiental que se sancione
- Elaboración de un proyecto de ley sobre evaluaciones ambientales estratégicas para grandes emprendimientos urbanos
- Integración equitativa de la zona sur
- Reclamo a la Nación y al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por la efectivización de la transferencia a la Ciudad de las tierras fiscales para uso y utilidad pública
- Promoción de la Ley de Paisaje Urbano, recuperación del horizonte para la Ciudad de Buenos Aires e implementación de medidas de urgencia para evitar su pérdida futura
- Promoción de políticas de preservación de la ribera del Río de la Plata y de las grandes cuencas metropolitanas

100

GESTIÓN DEL TRANSPORTE Y DE SU INFRAESTRUCTURA

> Promover la convivencia de los distintos modos de transporte, incluidos los no motorizados, priorizando al transporte público y atendiendo el equilibrio entre la economía, la movilidad y la calidad ambiental

- Extensión y modernización de la red de subterráneos y otros modos guiados ligeros urbanos, con la reserva de las tierras necesarias para ello
- Participación de la Ciudad en los proyectos ferroviarios, resolución de las interferencias entre las redes viales y ferroviarias y reserva de espacios para sus vinculaciones en la red metropolitana
- Reordenamiento de los recorridos y la operatoria del transporte público automotor como servicio en corredores transversales de densidad media y alimentador de la red ferroviaria metropolitana
- Modernización y organización de un sistema jerarquizado de centros de transbordo, dotándolos de todas las instalaciones necesarias para las transferencias multimodales
- Reordenamiento del transporte público y privado en el Área Central y del entorno inmediato como área de transición
- Adecuación de la infraestructura existente a la operatoria del transporte de carga pesada y de abastecimiento urbano
- Ejecución e implementación de un sistema de centros de ruptura de cargas y apoyo logístico con las reservas de tierras necesarias
- Apoyo de la gestión del transporte y del tránsito mediante la educación y el control del cumplimiento de las leyes y reglamentaciones existentes en la materia

HÁBITAT

Implementación de la legislación existente sobre políticas habitacionales y asignación de los fondos del FONAVI acorde con las necesidades de vivienda de la Ciudad

Las políticas habitacionales, además de estar asociadas al problema del empleo y de su potencial contribución a la reactivación económica, implican otros componentes esenciales del hábitat que exceden la construcción de viviendas. Entre estos últimos pueden destacarse la tierra y la infraestructura de agua, desagües y saneamiento. Todos estos aspectos tienen una incidencia decisiva en el déficit habitacional y la calidad de vida de la población. En este sentido, es necesario mencionar que el coeficiente de coparticipación que le corresponde a la Ciudad de Buenos Aires del FONAVI es del 1,30% y que el destino de estos fondos es financiar total o parcialmente la compra y construcción de viviendas, obras de urbanización, infraestructura, servicios y equipamiento comunitario. A su vez, el artículo 7 de la Ley 24.464 especifica que del total de los recursos que recibe cada jurisdicción no podrá destinar más del 20% a la construcción de obras de infraestructura, servicios y equipamientos. También la Ley 1.251 de la Ciudad explicita la necesidad de contribuir, a través del Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC), al acceso a la vivienda digna de todos los habitantes que requieran de la participación del sector público para lograrlo y contribuir al fortalecimiento del Sistema Federal de Vivienda, con la participación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la definición e implementación de acciones conjuntas con otras jurisdicciones, que integran el Área Metropolitana Buenos Aires. Es por ello que habría que avanzar en una coordinación de la legislación vigente para dar respuesta en plazos acotados a la problemática de la vivienda, mediante una asignación de los recursos y cumplimiento de las metas que configuren un plan a futuro.

101

Creación de un fondo para vivienda en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que permita integrar a los ya existentes una más amplia gama de recursos para la formulación de programas habitacionales, a fin de asegurar, un flujo significativo de recursos para abatir el déficit de manera planificada y sostenida en el tiempo

La carencia de una estrategia habitacional repercute en la evaluación de las múltiples experiencias realizadas, ya que no se cuenta con un marco de referencia para corregir los cursos de acción adoptados. En consecuencia, se hace muy difícil implementar políticas más accesibles a las diferentes demandas. La resignificación de una política pública en materia de vivienda está ligada a la continuidad y disponibilidad de los recursos que se dediquen específicamente a ofrecer soluciones al déficit con recursos genuinos que no deben ser asignados a otras operatorias. Por esta razón, las acciones deberían tener una continuidad que no dependa de políticas aisladas y coyunturales. La elaboración de un plan habitacional multianual integrado en los planes de desarrollo económico y social de la Ciudad que incluya un diagnóstico de la situación, un cálculo de las necesidades a satisfacer en el periodo, las inversiones, los requerimiento en préstamos y subsidios por programas, las metas de producción de soluciones habitacionales del Instituto de Vivienda de la Ciudad, la previsión de recursos, su distribución y las medidas complementarias que se consideran necesarias.

Conformación de un Banco de Inmuebles Edificados y Tierras disponibles para su utilización¹

El artículo 8 de la Ley 1.251 de la Ciudad prevé la creación de un Banco de Inmuebles conformado por el gobierno local, el Estado Nacional, Provincial y/o Municipal. También incluye aquellas entidades privadas que transfieran al Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) inmuebles que sean aptos.

¹ En dicho sentido es que se recomienda que el Banco de Inmuebles Edificados y Tierras disponibles sea concebido y desarrollado con el sentido de una operatoria ágil de adquisición de inmuebles y no con el de una reserva para eventos no programados. El banco de tierras es un instrumento de promoción del desarrollo humano establecido por la Ley N° 71. Tradicionalmente ha sido concebido con el objetivo de disponer tierras para el desarrollo de los proyectos y acciones derivados de las políticas urbanísticas y ambientales, mediante la adquisición anticipada de predios.

Asimismo, el Poder Ejecutivo, según el artículo 9 de la mencionada Ley, debe remitir a la Legislatura un listado de inmuebles de su dominio que no tengan destino específico y sean aptos para el desarrollo de planes de vivienda. De esta forma, la gestión, instrumentación y asignación de estos inmuebles edificados para su recuperación y tierras disponibles para la construcción de viviendas debe articularse con una política explícita de subsidios que en el corto plazo podría revertir las condiciones de ilegalidad en la ocupación de viviendas de vastos sectores de la población.

Otorgamiento de créditos hipotecarios, planes accesibles y subsidios explícitos

El desarrollo de acciones necesarias que faciliten el acceso a la vivienda de todos los habitantes de la Ciudad podrían concretarse mediante políticas de crédito instrumentadas con recursos propios o bien a través de operatorias de cofinanciamiento con entidades financieras oficiales.

Diversificación de las soluciones para el acceso a la vivienda según la demanda, articulando las políticas habitacionales con el conjunto de las políticas socioeconómicas

El tomar en consideración a los distintos grupos de demanda habitacional que se presentan en situación de emergencia, sea por déficit o por crecimiento de población, hace pertinente la creación o el rediseño de programas de acceso a la vivienda que permitan soluciones integrales y participativas a los fines de concretar este objetivo. De esta forma, sería posible optimizar los recursos gubernamentales de los distintos organismos que se ocupan de la problemática habitacional. El diseño de políticas públicas permitiría configurar programas y acciones para la vivienda que contemplen operatorias basadas en el ahorro previo, el recupero y los subsidios explícitos. Estos subsidios podrían consistir en asignaciones directas a personas o a grupos de personas para la solución del déficit habitacional. En el caso de las personas o familias que no tienen los ingresos necesarios para acceder a la propiedad de su vivienda o en muchos casos mejorar la que habitan, habría que fomentar la participación, a través de procesos de autoconstrucción o mejora, acompañados de capacitación y asesoramiento técnico. En este sentido, la Ley 1.251 prevé promover políticas y acciones autogestivas y cogestivas, a través de operatorias que permitan el acceso a la vivienda de sectores organizados colectivamente. En aquellas situaciones en que el ingreso existe, pero es insuficiente para la compra o refacción en forma individual, se proponen mecanismos de crédito, subsidios y aportes en distintas proporciones para facilitar el acceso a la vivienda propia.

Realización de acciones específicas e interjurisdiccionales efectuando convenios marco para la resolución de problemas de hábitat

La coordinación de las políticas de vivienda con las políticas económicas, sociales y ambientales desarrolladas tanto a nivel de la Ciudad como a nivel Metropolitano es necesaria para la construcción de una visión integral y abarcativa para Buenos Aires. A pesar de que esta acción cuenta con muchas limitaciones, en particular jurisdiccionales, su potencialidad radica en arribar a acuerdos sobre problemáticas específicas y muy acotadas en su resolución que permitirían suscribir convenios y acuerdos de acción conjunta.

Transformación de las villas de emergencia en barrios integrados a la Ciudad

La integración de las villas a la Ciudad es una operatoria compleja que necesita consenso de los diferentes actores urbanos. Pero, los procesos de inclusión involucran esta urbanización, la cual debe contar con un plan maestro que consiste en realizar obras públicas, vialidades, dotar de agua corriente, electricidad y abrir calles, entre otros. El Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) es el encargado del seguimiento técnico, social y financiero. Las principales villas hoy son la 21, la 24, la 15 y la 31, siendo esta última un caso especial pues está localizada en tierras que no pertenecen a la Ciudad. Actualmente el IVC está participando en encuentros con la Nación para discutir el Plan Maestro de este sector. En el caso de las villas 21 y 24, las tierras pertenecen a la mutual Flor de Ceibo, que trabaja en conjunto con la Nación, el Organismo Nacional de Bienes del Estado (ONABE) y el Programa Arraigo.

Participación de las PyMES (Ley 590) en los diversos programas de resolución del hábitat, simplificando la operatoria y haciendo accesible la gestión para las mismas

Los proyectos de contratación deben elaborarse adoptando alternativas técnicamente viables que permitan respetar la preferencia de las PyMES. Se considera alternativa viable a aquella que cumpla la función deseada en un nivel tecnológico adecuado y en condiciones satisfactorias de calidad y precio. Por ello, se deberían simplificar y facilitar los mecanismos de acceso a la información, así como también los procedimientos generales y particulares de las licitaciones.

CALIDAD AMBIENTAL Y ESPACIO PÚBLICO**Articulación interjurisdiccional para la resolución de los conflictos territoriales y ambientales de larga data, con una visión integradora**

Los conflictos ambientales se reflejan e impactan en el territorio y se destacan por no respetar los límites jurisdiccionales. Por lo tanto, toda acción que pretenda revertir esta situación involucra a la capacidad de gestión desde una perspectiva integradora. La Ciudad debería prefigurar escenarios con un ambiente de calidad, los cuales tendrían que contemplar acciones conjuntas que den respuestas a diversas políticas del uso del suelo, residuos, inundaciones, espacios verdes, entre otros, con una adecuada gestión territorial. Para ello, es necesario concertar acuerdos interjurisdiccionales focalizados en la recuperación de las áreas ambientales y promoviendo, particularmente, el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo, así como también la accesibilidad entre las sirgas norte y sur del Riachuelo.

103

Programa integral de gestión de residuos y Plan Hidráulico consensuado a nivel metropolitano

Implementar un Programa integral de gestión comprende todas las etapas, desde la generación del residuo hasta su tratamiento y disposición final en toda su clasificación: domiciliarios, patogénicos, industriales y peligrosos. Este Programa integral de gestión de residuos debería alcanzar consenso a nivel metropolitano y establecer previsiones a futuro para regular la disposición de residuos a mediano y largo plazo. Respecto del Plan Hidráulico las acciones básicas a seguir son el estudio integral de las cuencas y la formulación de propuestas que den soluciones estructurales y no sólo respuestas coyunturales a los diferentes conflictos producidos por las inundaciones. Existe una extensa normativa referida al ambiente que resulta por momentos ambivalente y no siempre de fácil aplicación. Ante esta situación se manifiesta la necesidad de lograr mayor coherencia con la realidad económica, social y tecnológica, razón por la cual sería recomendable buscar un equilibrio entre necesidad y posibilidad. El resguardo del ambiente excede el marco regulatorio y en consecuencia se puede afirmar que la gestión ambiental está condicionada por las responsabilidades compartidas entre las personas, las empresas y el Estado.

Implementación de un programa sistemático de monitoreo y control

Un programa sistemático de estas características permite cuantificar la calidad del agua, del aire, del ruido y del suelo. A su vez posibilita establecer políticas de mitigación y control del ambiente y por último establece los mecanismos para medir en el tiempo las modificaciones positivas o negativas que presenta el ambiente y si la evolución no es la esperada permite corregir las líneas de acción emprendidas o continuarlas si los resultados son los esperados.

Código del Espacio Público

En la Legislatura local se encuentran en tratamiento varios proyectos de ley que conciernen al uso y a las características y conformaciones del Espacio Público. Por consiguiente, es necesario realizar su seguimiento legislativo y colaborar con la comisión respectiva. Asimismo, existe un aspecto que no debe ser soslayado, la efectivización de la legislación existente y el establecimiento de controles eficientes, hasta la promulgación definitiva del Código de Espacio Público.

Revisión y actualización de las normativas y políticas públicas vinculadas con la contaminación atmosférica, suelo, subsuelo, sonora, visual, hídrica e higiene urbana fortaleciendo el control del cumplimiento de las mismas, la concientización al ciudadano y la sanción al infractor

Para operar sobre los efectos de las diferentes contaminaciones es necesario establecer un seguimiento y control de monitoreo sistemático, con metodologías adecuadas que permitan establecer los rangos admisibles, así como la implementación de planes de mitigación, control y sanción. El Gobierno de la Ciudad ha encarado recientemente una medición integral del ruido, que desde el año 1999 no se realizaba. Esta disparidad en el tiempo y la consecución de las políticas no posibilita el desarrollo de estadísticas y el seguimiento de las zonas de mayor concentración de las diferentes contaminaciones, por lo que habría que avanzar en el desarrollo de legislación en esta materia y fortalecer los mecanismos para su aplicación y control.

Definición de políticas de gestión participativa de los espacios verdes tendientes a su preservación, incremento y equidad en el marco de un sistema metropolitano

En la Ciudad es prioritario definir corredores verdes y realizar una calificación del espacio público como parte de un sistema de grandes parques para la Ciudad metropolitana. Estos espacios deben integrar una red de corredores configurados por los distintos usos urbanos. Además, es necesario incrementar los metros cuadrados de espacios verdes por habitante, alcanzando los estándares de la Organización Mundial de la Salud, tendiendo a mejorar la distribución territorial de los mismos, garantizando los distintos niveles de gestión participativa que aseguren su calidad.

104

PLANEAMIENTO URBANO

Revisión del Código de Planeamiento Urbano para adecuarlo a los lineamientos estratégicos del Plan Urbano Ambiental y a los lineamientos generales del Plan Estratégico

Desde una perspectiva integradora de los diferentes instrumentos que regulan las restricciones al dominio privado que definen la morfología urbana y consolidan las diferencias entre las diversas zonas de la Ciudad, es prioritario elaborar las aspiraciones y expectativas para Buenos Aires de manera coordinada y armónica. Para ello es importante reformular y adecuar el texto ordenado del Código de Planeamiento Urbano, establecido según Ley 449 y en el decreto 844/2003 del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a los lineamientos estratégicos del Plan Estratégico y del Plan Urbano Ambiental, a pesar de que este último no cuenta aún con sanción legislativa. Esta retroalimentación posibilitará advertir contradicciones así como develar sinergias positivas. Además, permitirá desarrollar diferentes escenarios orientados a obtener una evaluación de los diversos efectos de las políticas urbanas.

Elaboración de un proyecto de ley sobre evaluaciones ambientales estratégicas para grandes emprendimientos urbanos

La evaluación ambiental estratégica es un instrumento que posibilita realizar auditorías de evaluación en intervenciones que comprometan la transformación del hábitat. No sólo indaga los impactos ambientales puntuales sino también incorpora la interacción de todos los factores intervinientes y sus efectos, verificando las contingencias futuras relevantes. Este tipo de procedimiento permite analizar de forma sistémica todos los procesos de transformación, con el objetivo de alcanzar las potencialidades, integrando los distintos proyectos entre sí, con planes, programas y políticas sobre un determinado territorio. De allí que sea recomendable la sanción de un marco normativo sobre las evaluaciones estratégicas de los grandes proyectos urbanos.

Integración equitativa de la zona sur

Las diferencias entre el sur y el norte se observan, por ejemplo, en la cantidad de viviendas nuevas,

la cantidad de comercios, su dinámica económica y los mayores índices de desempleo, entre otros. En el sur se localiza la mayor cantidad de viviendas en villas de emergencia y presenta graves niveles de contaminación en todo su borde norte / sur de la sirga del Riachuelo. En su relación ambiental con el tramo sur de la cuenca Matanza-Riachuelo recibe el 34,2% del volumen diario descargado, con altos niveles de contaminación. Debido a esta situación es necesario repensar la zona sur de la Ciudad a partir de sus potencialidades para revertir la inequidad social, ambiental y territorial, con una fuerte articulación del Estado y los diferentes actores sociales.

Reclamo a la Nación y al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por la efectivización de la transferencia a la Ciudad de las tierras fiscales para uso y utilidad pública

El Estado nacional todavía conserva tierras fiscales en la Ciudad (terrenos de ferrocarriles, mercado de hacienda, talleres de Liniers, etc). Por ello, es necesaria una política conjunta de evaluación de traslado de las tierras para el desarrollo de actividades de utilidad pública. Estas tierras fiscales asegurarán una mayor equidad de los espacios verdes y la reserva de tierras para equipamiento urbano e infraestructura. En tanto se realicen las transferencias, el Código de Planeamiento Urbano debería clasificarlas para uso y utilidad pública, como por ejemplo los espacios verdes.

Promoción de la Ley de Paisaje Urbano, recuperación del horizonte para la Ciudad de Buenos Aires e implementación de medidas de urgencia para evitar su pérdida futura

La Ciudad requiere de legislación que contemple el concepto general de paisaje. Temas como la recuperación de las visuales al río, el respeto por la arquitectura y el espacio público son algunos de los aspectos que pueden estar abordados en normas dispersas, pero que carecen de una mirada unificada.

105

Promoción de políticas de preservación de la ribera del Río de la Plata y de las grandes cuencas metropolitanas

A partir de la legislación existente, se deberían implementar programas y acciones tendientes a mejorar, calificar y fortalecer el patrimonio natural de la Ciudad metropolitana. Para ello habría que revalorizar los planes de manejo de cuenca, elaborando propuestas integrales que involucren a los diferentes sectores que la integran, con sus características de morfología urbana y condiciones ambientales.

GESTIÓN DEL TRANSPORTE Y DE SU INFRAESTRUCTURA

Extensión y modernización de la red de subterráneos y otros modos guiados ligeros urbanos, con la reserva de las tierras necesarias para ello

Se propone continuar con el proyecto de construcción de nuevas líneas de subterráneos que vinculen en su trayecto a los barrios de Barracas, Constitución, Recoleta y Palermo, entre otros, (Línea "F"); Retiro, Caballito, Villa del Parque y Agronomía (Línea "G"); y los barrios de Parque Chacabuco, Villa Crespo, Palermo, Retiro y/o Núñez, (Línea "I"). También habría que llevar a cabo la concesión de la finalización de las obras correspondientes al tramo norte de la línea H (Estación Retiro hasta Plaza Miserere). También se considera importante continuar con la expansión y modernización de las Líneas A, B y E. En línea con lo anterior, es necesario incorporar nuevos modos de transporte como trenes livianos, monorrieles, etc., y prever la reserva de tierras necesarias para el equipamiento y talleres principales y secundarios de la red de subterráneos, asegurando su flexibilidad ante los cambios tecnológicos.

Participación de la Ciudad en los proyectos ferroviarios, resolución de las interferencias entre las redes viales y ferroviarias y reserva de espacios para sus vinculaciones en la red metropolitana

Es recomendable procurar una optimización de la infraestructura ferroviaria que favorezca la interrelación de las diferentes Líneas Ferroviarias ("Anillo ferroviario"), aun teniendo en cuenta que los ser-

vicios ferroviarios son operados por diferentes concesiones. También deberá resolver las interferencias físicas creadas por las vías a nivel de la trama urbana y metropolitana en los lugares en que el tránsito de superficie lo demande. En lo que respecta al transporte público, éste será integrado con el metropolitano, en un sistema multimodal, participando cada medio en el segmento del viaje donde es más eficiente, con transbordos apoyados en una red de nodos de transferencias, con tarifas integradas y socialmente adecuadas, equipos confortables para todo tipo de población y vehículos no contaminantes ni invasivos del espacio público. De esta manera, se alcanzará una convivencia de los distintos modos de transporte y movilidad, priorizando al modo público, atendiendo al equilibrio entre los requerimientos de la movilidad y la calidad ambiental del entorno.

Reordenamiento de los recorridos y la operatoria del transporte público automotor como servicio en corredores transversales de densidad media y alimentador de la red ferroviaria metropolitana

Esta iniciativa fomenta el uso del autotransporte público de personas (APP) para viajes cortos, fortaleciendo los centros de transbordo. Para los corredores de transporte de densidad media, se garantiza un tiempo de viaje adecuado con carriles preferenciales y exclusivos. En el caso de los servicios fuera de las avenidas habría que incorporar preferentemente unidades vehiculares de menor tamaño a las actuales.

Modernización y organización de un sistema jerarquizado de centros de transbordo dotándolos de todas las instalaciones necesarias para las transferencias multimodales

El establecimiento de centros de transferencia multimodales en la periferia del Área Central es muy útil tanto para los modos públicos y privados de transporte. Las terminales de transporte interurbano de pasajeros conectadas entre sí por medios masivos y con estaciones localizadas en puntos estratégicos del Área Central también deberían converger con estos centros. Con las nuevas instalaciones y la jerarquización de las ya existentes se lograría definir una red de transporte público que mejoraría la movilidad urbana y las estrategias de viaje.

Reordenamiento del transporte público y privado en el Área Central y del entorno inmediato como área de transición

La gestión y la infraestructura del transporte deben asegurar al Área Central una accesibilidad acorde a su rol de lugar integrador de las actividades centrales, con implicancias nacionales y metropolitanas. Priorización del espacio público para la circulación peatonal y no motorizados, con veredas de ancho adecuado a las distintas funciones de las mismas, considerando los desplazamientos de todo tipo de personas, los circuitos turísticos, los valores patrimoniales, la recreación y el abastecimiento de los comercios. La gestión tendría que estar basada en el control del cumplimiento de las leyes y reglamentaciones referidas al tránsito y transporte, además del monitoreo y control "in situ" del comportamiento de los tránsitos motorizado y no motorizado en el área. Para impulsar la ampliación de las actuales fronteras físicas del microcentro, con sectores particularizados internos, se recomienda organizar los servicios de transporte y tránsito según la lógica operacional de cada uno de ellos.

Adecuación de la infraestructura existente a la operatoria del transporte de carga pesada y de abastecimiento urbano

Se necesitará un sistema estructurado de abastecimiento a los comercios del Área Central en base a programación horaria para el uso de vehículos utilitarios. Este sistema estaría relacionado con sectores de detención en la vía pública de alta rotación. Asimismo, sería acompañado por una política de organización de los lugares de estacionamiento, diversificando las condiciones de la oferta según los subsectores del área y en concordancia con los objetivos de restricción de los viajes privados, previendo el incremento de las actividades.

Ejecución e implementación de un sistema de centros de ruptura de cargas y apoyo logístico con las reservas de tierras necesarias

Este sistema consiste en el enlace del acceso desde el sur con el norte, con capacidad y nivel de servicio de proyecto que cubra un horizonte no menor a 50 años y en condiciones de absorber el tráfico de camiones y vehículos que tienen origen y destino en los grandes centros de trasbordo: puerto, aeropuerto, ferrocarriles, terminales de ómnibus, etc. También debería completarse el anillo de circunvalación que integre la Av. Gral. Paz, la Av. 27 de Febrero y los accesos a las autopistas que sirven al sur metropolitano, así como el aumento de la conectividad con la provincia especialmente en las riberas norte y sur del Riachuelo. En este sentido, habría que garantizar la reserva de espacios públicos y la compra de los privados necesarios para la ejecución de mejoras en el sistema de autopistas, considerando en todos los casos las obras que garanticen la correcta inserción de la vialidad en el tejido urbano y el control de los impactos ambientales negativos (sonoros, atmosféricos, visuales).

Apoyo de la gestión del transporte y del tránsito mediante la educación y el control del cumplimiento de las leyes y reglamentaciones existentes en la materia

Priorizar el espacio público para la circulación y/o esparcimiento de la población, así como elaborar un Código del Espacio Público que cuente con el consenso de los principales actores de la sociedad, permitiría minimizar el uso del espacio público en actividades comerciales que, no siendo esenciales, producen perturbación a la circulación o a otras actividades que deben protegerse.

Áreas Críticas / Lineamientos / Acciones Tipo

DESARROLLO, EMPLEO E INNOVACIÓN

> Promover el desarrollo económico social y territorialmente equilibrado, atraer inversiones productivas y crear empleo

- Reforma integral de la normativa sobre uso del suelo urbano, acompañada de una campaña de información a favor de la radicación de actividades productivas compatibles con el medio ambiente
- Mayor simplicidad y eficacia en la tramitación de habilitaciones y verificación de establecimientos
- Recuperación de los edificios fuera de uso existentes, particularmente de aquellos cuyo uso originario fue productivo
- Programas de desarrollo de MiPYMES y de fortalecimiento de su competitividad y capacidad de generar empleo
- Consolidación del Banco de la Ciudad de Buenos Aires como fuente de asistencia técnica y financiera para las MiPYMES y el comercio minorista
- Facilitación de las estrategias empresarias de cooperación y complementación productiva y/o comercial y de articulación de cadenas de valor a escala metropolitana
- Asistencia en el lanzamiento y gerenciamiento de "Centros Comerciales a Cielo Abierto"
- Programas de apoyo para el desarrollo de nuevas modalidades de comercialización y evaluación de la pertinencia de una ley para el ordenamiento del comercio minorista
- Perfeccionamiento de los mecanismos de defensa de la competencia y de prevención y sanción de prácticas comerciales desleales

> Mejorar la capacidad de los sectores económicos locales para generar empleo, innovar e insertarse competitivamente en la economía de la Ciudad, del país, de la región y del mundo

- Programas de asistencia para la apertura y desarrollo de mercados orientados a consolidar la exportación de bienes y servicios con alto valor agregado como actividad permanente
- Mayor consideración de los intereses comerciales de los sectores económicos locales en el diseño y aplicación de la normativa nacional sobre comercio exterior
- Ampliación de los programas de innovación tecnológica, modernización de procesos productivos y certificación de calidad
- Programas de articulación entre empresas incubadas de base tecnológica y empresas de producción a escala para la incorporación de las innovaciones al aparato productivo
- Programas de afianzamiento de la cultura de la innovación y del trabajo, que articulen los campos educativos, empresariales y profesionales
- Instrumentos para consolidar la competitividad de la actividad turística, con independencia de las ventajas coyunturales de índole cambiaria
- Programas integrales de empleo orientados a incrementar la empleabilidad de los desocupados
- Competencia exclusiva del Gobierno de la Ciudad en el ejercicio de la función de policía del trabajo

POLÍTICAS FISCALES Y DE ORDENAMIENTO ECONÓMICO

> Acrecentar la previsibilidad y efectividad de las políticas fiscales y de ordenamiento y promoción de las actividades económicas

- Mayor efectividad en la detección-sanción de actividades económicas clandestinas y/o irregulares, particularmente en el sector de alimentos, mejorando los estándares de seguridad alimentaria
- Programas de fomento de la responsabilidad social empresaria
- Políticas de defensa del consumidor en línea con las recomendaciones de Naciones Unidas
- Descentralización del sistema de defensa del consumidor y coordinación con organismos nacionales y de la provincia de Buenos Aires
- Políticas orientadas a universalizar y equilibrar las posibilidades de consumo en el ámbito de la Ciudad
- Fortalecimiento de la aplicación de la Ley 210 de creación del Ente Único Regulador de los Servicios Públicos, ampliación de sus facultades e implementación de mecanismos de coordinación y cooperación con los entes nacionales
- Profesionalización de las reparticiones públicas dedicadas a la promoción y ordenamiento de las actividades económicas, asentando sus procedimientos sobre bases de calidad
- Estudios orientados a lograr mayor reciprocidad entre la prestación de servicios, por parte de la Ciudad y su utilización por usuarios que no contribuyen, directa o indirectamente, a solventar su funcionamiento
- Reforma tributaria integral, incluyendo la mejora de la administración tributaria y el aumento de la participación de la Ciudad en la Coparticipación Federal
- Mejoras en el diseño y ejecución de las políticas de gasto de los recursos fiscales, introduciendo la gestión por resultados

DESARROLLO, EMPLEO E INNOVACIÓN

Reforma integral de la normativa sobre uso del suelo urbano, acompañada de una campaña de información a favor de la radicación de actividades productivas compatibles con el medio ambiente

Se ha hecho evidente la existencia de posibilidades de innovación tecnológica en procesos y materiales que permiten la coexistencia del uso residencial y el uso productivo del suelo urbano. Por lo tanto, se propone continuar avanzando en la adecuada armonización de al menos tres importantes instrumentos normativos: el Código de Planeamiento Urbano, la Ley de Impacto Ambiental y el Código de Edificación, teniendo como criterio ordenador la regulación de la radicación y/o ampliación de los establecimientos productivos, conforme al impacto ambiental de los procesos de producción involucrados. Concomitantemente, se considera necesario desarrollar acciones de difusión para comunicar a los vecinos la conveniencia de favorecer la radicación y desarrollo de actividades productivas compatibles con el medio urbano y diluir los prejuicios que aún persisten, asentados en la falta de divulgación de la existencia de procesos de producción asentados en nuevas tecnologías compatibles con el medio urbano.

Mayor simplicidad y eficacia en la tramitación de habilitaciones y verificación de establecimientos

Acompañando la reforma integral de la normativa sobre uso del suelo, se evidencia la necesidad de simplificar, transparentar, informatizar y descentralizar los procedimientos de habilitación de las actividades industriales, de servicios y comerciales. Existen avances en torno a aumentar la transparencia del control comunal, como consecuencia del nuevo sistema de designación y operación del cuerpo de profesionales verificadores de establecimientos (en reemplazo del antiguo cuerpo de inspectores). Sin embargo, se observa que el trámite de habilitaciones a veces enfrenta impedimentos o demoras debido a que convergen de varias reparticiones gubernamentales (medio ambiente, planeamiento urbano y habilitaciones, entre otras). De allí la conveniencia de mejorar la coordinación entre las distintas áreas competentes, acelerando sus mecanismos de interacción y los plazos o etapas de resolución. Finalmente, también se ha observado un acceso deficiente de los ciudadanos a la información necesaria para iniciar y concluir exitosamente una habilitación sin el asesoramiento de especialistas, así como también a información precisa sobre el tipo de actividades que se encuentran permitidas o prohibidas en cada locación de la Ciudad. Por ello, se considera apropiado realizar inversiones en tecnologías de la información adecuadas, descentralizar parte de los procedimientos a nivel de los CGP y asentar los procesos administrativos sobre bases de calidad, por ejemplo a través de la certificación ISO 9000. Con esta batería de instrumentos, las normas posibilitarán a los ciudadanos orientarse por el principio general de "todo lo que no está prohibido, está permitido", reduciéndose los costos y la incertidumbre a la hora de iniciar o ampliar una actividad económica.

Recuperación de los edificios fuera de uso existentes, particularmente de aquellos cuyo uso originario fue productivo

Con relación a la acción recomendada en el área crítica Hábitat sobre la conformación de un Banco de Inmuebles Edificados y Tierras Disponibles se enfatiza que muchas de las edificaciones fuera de uso existentes han sido originariamente establecimientos productivos que fueron desactivados. En vez de su demolición, se propone preservar ese patrimonio edilicio económico mediante legislación específica, acciones directas del Gobierno y/o incentivos tributarios de modo tal de obtener su adecuado reciclaje y su reutilización para actividades económicas.

Programas de desarrollo de MiPYMES y de fortalecimiento de su competitividad y capacidad de generar empleo

Las MiPYMES locales, industriales, comerciales y de servicios¹, tienen un papel relevante en el for-

talecimiento del tejido productivo, la generación de empleo y la recuperación de la zona sur de la Ciudad. Si bien actualmente se observa una mejoría de la actividad económica, se estima necesario desarrollar una adecuada política de asistencia universal para obtener mejoras permanentes de competitividad de las MiPYMES tanto en el ámbito local como nacional e internacional, y reducir su sensibilidad al tipo de cambio. Por ello, se propone ampliar y profundizar las políticas de asistencia para al acceso al crédito, a nuevas tecnologías, a mejoras en el gerenciamiento y para la complementación con otras empresas a fin de obtener economías de escala. Adicionalmente, se recomienda sensibilizar los instrumentos de asistencia a las particulares condiciones socioeconómicas del Sur, advirtiéndose la conveniencia de diseñar una batería de incentivos tendientes a promover el desarrollo productivo de la Ciudad.

Consolidación del Banco de la Ciudad de Buenos Aires como fuente de asistencia técnica y financiera para las MiPYMES y el comercio minorista

Actualmente las tasas de interés del sistema financiero se encuentran en niveles bajos y existen programas de subsidio que resultan en tasas de interés preferenciales para las MiPYMES comerciales, industriales y de servicios. No obstante, se observa que ese tipo de emprendimientos todavía financia la mayor parte de sus inversiones con capital propio. Ello se debe a que enfrentan en el sistema financiero una percepción de elevado riesgo crediticio y, por tanto, las entidades tienden a otorgarles créditos a menor plazo y exigirles mayores garantías reales como respaldo, lo que obstaculiza la realización de sus proyectos con crédito bancario. Se ha observado luego de su recomposición patrimonial que el Banco Ciudad ha iniciado un camino para dotarse de un perfil productivista. Se recomienda perseverar en este sentido, buscando ampliar y consolidar la cartera de préstamos a las MiPYMES, para lo cual se recomienda un rápido avance en el entrenamiento de sus oficiales de cuenta para la ajustada evaluación del riesgo crediticio de las MiPYMES (incluyendo el comercio minorista de proximidad), así como también en los programas de asistencia técnica para instruir a este tipo de empresas en la adecuada presentación de sus proyectos ante dichos oficiales de cuenta.

Facilitación de las estrategias empresarias de cooperación y complementación productiva y/o comercial y de articulación de cadenas de valor a escala metropolitana

Las estrategias de cooperación empresarial, tales como la conformación de redes productivas para articular relaciones comerciales entre proveedores y empresas clientes, son formas de vinculación vertical que permiten a las MiPYMES industriales, comerciales y de servicios ganar en especialización sin perder seguridad en términos de abastecimiento de insumos. A su vez, la conformación de conglomerados de este tipo de negocios que producen productos similares o complementarios son formas de cooperación horizontal que permiten ganar escala, ahorrar costos operativos, compartir procesos o actividades, e insertarse en mercados internacionales con productos diferenciados y de mayor valor agregado. Ambas formas de complementación producen un notable incremento de la competitividad de esta modalidad de emprendimientos, fortalecen el tejido económico e incrementan su capacidad de generar empleo. Por eso, se propone el desarrollo de programas de incentivos específicos para apoyar este tipo de estrategias empresarias, generando los instrumentos normativos ordenadores necesarios para facilitar tales estrategias desde el punto de vista legal y contractual, lo que incluye una necesaria coordinación institucional con las jurisdicciones pertenecientes al Área Metropolitana, por cuanto las cadenas de valor se extienden más allá del propio territorio de la Ciudad.

1 Conforme a la Ley Nacional 25.300 denominada "Ley de Fomento de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa" y su reglamentación Res. SEPyME 675/02, califican como micro empresas los emprendimientos del sector industria y minería de hasta \$900.000 de ventas anuales, del sector comercio de hasta \$1.800.000 de ventas anuales y del sector servicios de hasta \$450.000 de ventas anuales. Califican como pequeñas empresas los emprendimientos del sector industria y minería de hasta \$5.400.000 de ventas anuales, del sector comercio de hasta \$10.800.000 de ventas anuales y del sector servicios de hasta \$3.240.000 de ventas anuales. Finalmente, califican como medianas empresas los emprendimientos del sector industria y minería de hasta \$43.200.000 de ventas anuales, del sector comercio de hasta \$86.400.000 de ventas anuales y del sector servicios de hasta \$21.600.000 de ventas anuales.

Asistencia en el lanzamiento y gerenciamiento de "Centros Comerciales a Cielo Abierto"

El ordenamiento de la actividad comercial bajo la forma de "Centros Comerciales a Cielo Abierto"² produce efectos positivos que exceden el beneficio de los comerciantes y se extienden a consumidores, vecinos y actividades turísticas. En este sentido, se recomienda crear dentro del ámbito de la Dirección de Industria y Comercio del Gobierno local un programa o proyecto dedicado especialmente a la asistencia de las asociaciones de comerciantes en el lanzamiento y gerenciamiento de los Centros Comerciales a Cielo Abierto. Esta iniciativa requiere una adecuada coordinación entre tres actores claves: los comerciantes y sus asociaciones, los vecinos del barrio y el Gobierno de la Ciudad, a la vez que convocar a otros actores barriales de relevancia (empresas e industrias, bancos, profesionales independientes, e instituciones educativas, religiosas, culturales y deportivas). Asimismo, se enfatiza que la descentralización política y administrativa (Ley de Comunas) del Gobierno de la Ciudad mejorará sustantivamente la calidad de la participación del Gobierno en la iniciativa.

Programas de apoyo para el desarrollo de nuevas modalidades de comercialización y evaluación de la pertinencia de normativa de ordenamiento del comercio minorista

Se ha observado que el comercio mayorista y minorista es un servicio para el cual existen importantes posibilidades de desarrollo de nuevas modalidades de prestación y de mejoras en la atención de los clientes. Se considera procedente que el gobierno acuerde con las asociaciones de comerciantes un programa de acciones conjuntas tendientes a apoyar y acelerar este proceso, particularmente en cuanto a la definición de estándares de calidad en la comercialización y la facilitación de su incorporación al comercio mayorista y minorista. También, se ha observado que la instalación de grandes superficies comerciales en la Ciudad, si bien ha resultado en beneficios para los consumidores, ha dificultado el desempeño del comercio minorista de proximidad y contribuido a la degradación del espacio urbano, por cuanto tales superficies fueron instaladas sin un adecuado análisis previo de su impacto en términos ambientales y socio-económicos. Por ello, se recomienda llevar a cabo programas dirigidos a fortalecer al comercio minorista de proximidad, particularmente en cuanto a su rol barrial y social (por ejemplo, en términos de empleo) y evaluar la conveniencia de sancionar normativa de ordenamiento del comercio minorista que considere los últimos avances internacionales en la materia.

Perfeccionamiento de los mecanismos de defensa de la competencia y de prevención y sanción de prácticas comerciales desleales

El adecuado ordenamiento de la actividad económica, a través de la sanción de la competencia desleal y de otras prácticas abusivas de las empresas, es necesario para que las firmas se concentren en crecer y desarrollarse, mediante mejoras genuinas en su competitividad. Dado que las leyes de Defensa de la Competencia y de Lealtad Comercial son de naturaleza nacional (aunque el Gobierno de la Ciudad concurre en la aplicación de esta última con el gobierno nacional), se propone llevar adelante una fuerte cooperación con los órganos nacionales de aplicación, con respecto a la implementación de ambas Leyes en territorio de la Ciudad y a las eventuales mejoras en el diseño o aplicación de la normativa, a efectos de atender más eficazmente las necesidades de los sectores económicos locales.

Programas de asistencia para la apertura y desarrollo de mercados orientados a consolidar la exportación de bienes y servicios con alto valor agregado como actividad permanente

El fortalecimiento del tejido productivo y la creación de empleos formales y adecuadamente remunerados se encuentran asociados al desarrollo sostenible de las cadenas de valor, apuntando no só-

2 Un Centro Comercial a Cielo Abierto es una modalidad voluntaria de libre asociación entre los comercios radicados y a radicarse en un determinado entorno urbano a fines de gerenciar unificadamente procesos comunes y crear una identidad comercial fundida con la identidad y la cultura del barrio.

lo a crecer en los mercados nacionales mediante la sustitución de importaciones, sino también a penetrar mercados internacionales exigentes. A tal efecto, se propone una activa cooperación entre el sector público y el privado a efectos de promover los sectores en los cuales la Ciudad cuenta con ventajas competitivas (producción de software y servicios relacionados con las tecnologías de la información y manufacturas de cuero, calzados y marroquinería, entre otros), con el objetivo de consolidar la sustitución de importaciones y la exportación como actividades permanentes y sostenibles más allá de las ventajas coyunturales de índole cambiaria. También, desde un punto de vista estratégico de mayor plazo, se propone a desarrollar nuevas ventajas competitivas que permitan una flexible adaptación de los sectores económicos locales a los cambios de la economía mundial, especialmente a través de la innovación tecnológica y la formación de los recursos humanos.

Mayor consideración de los intereses comerciales de los sectores económicos locales en el diseño y aplicación de la normativa nacional sobre comercio exterior

Existe un conjunto de instrumentos de política comercial externa que son facultad del gobierno nacional (aranceles a las importaciones, fijación de derechos antidumping y compensatorios, normas de etiquetado, entre otros) que en su aplicación tiene incidencia directa sobre la competitividad de los sectores económicos locales, tanto en el mercado nacional como en el externo. Se propone que el Gobierno de la Ciudad, a través de una efectiva interacción con el gobierno federal, desarrolle una eficaz tarea de sensibilización de la política comercial externa a las particularidades de los sectores económicos locales.

114 |

Ampliación de los programas de innovación tecnológica, modernización de procesos productivos y certificación de calidad

Lograr los niveles necesarios de inversión en innovación tecnológica, modernización de procesos productivos y certificaciones de calidad, a fin de mejorar la competitividad de las empresas locales, aumentar el empleo y el valor de las exportaciones, requiere coordinar esfuerzos entre el sector público y privado, por cuanto las señales generadas por los mercados son insuficientes para atraer los recursos financieros necesarios. Existen considerables avances en este sentido, a través de los programas que ejecuta la Dirección de Tecnología para incubar la formación de empresas de base tecnológica, solventar parte de las inversiones necesarias para la modernización de procesos productivos y apoyar a las MiPYMES para obtener la certificación de ISO 9000. Se propone la ampliación, consolidación y mantenimiento en el largo plazo de dichos programas, así como también el aumento de su difusión.

Programas de articulación entre empresas incubadas de base tecnológica y empresas de producción a escala, para la incorporación de las innovaciones al aparato productivo

Capitalizar socialmente todos los beneficios de la innovación tecnológica requiere un esfuerzo público adicional, por cuanto es preciso abandonar el paradigma que sostenía que el apoyo estatal debía localizarse sólo en las actividades de investigación básica y aplicada, asumiendo que la incorporación de las innovaciones al aparato productivo surgiría de modo natural por la propia dinámica económica. El nuevo paradigma indica que el apoyo público debe extenderse y constituirse en soporte de la difusión de las innovaciones hacia todo el tejido productivo, en la forma de producción a escala de nuevos o mejores productos y servicios y a partir de nuevos o mejores procesos de producción. Por ello, se considera apropiada la ejecución de programas tendientes a vincular las empresas de base tecnológica, desarrolladas con apoyo estatal, con las empresas establecidas que cuentan con capacidad de producción a escala.

Programas de afianzamiento de la cultura de la innovación y del trabajo, que articulen los campos educativos, empresariales y profesionales

Asentar el desarrollo productivo sobre bases de calidad requiere enraizar la cultura de la innovación y del trabajo en todos los estratos de la sociedad. Para ello se estima conveniente, por un lado, el

diseño y ejecución de programas de estímulo a la innovación que se extiendan más allá de las instituciones formales de investigación, dirigidos a la escuela media y los ciudadanos en general. Por otro lado y con el mismo fin, se considera apropiado avanzar en el diseño y ejecución de programas tendientes a constituir redes de generación y aplicación de los nuevos conocimientos, que recorran todo el tejido social y productivo, donde confluyan los centros formales de producción de conocimiento: la escuela media (particularmente las escuelas técnicas y comerciales), las empresas y sus asociaciones, los colegios profesionales y las organizaciones de trabajadores. En este contexto, se enfatiza la importancia estratégica de recuperar el rol de las escuelas técnicas y comerciales y de las asociaciones intermedias en la formación de recursos humanos calificados, acordes a los nuevos desafíos en materia de innovación y modernización tecnológica del aparato productivo.

Instrumentos para consolidar la competitividad de la actividad turística, con independencia de las ventajas coyunturales de índole cambiaria

El turismo receptivo tiene un fuerte efecto multiplicador, generando divisas, recursos fiscales y puestos de trabajo directos e indirectos, y ha observado una notoria expansión gracias a las ventajas del tipo de cambio alto. Dado que la actividad es llevada adelante por una multiplicidad de empresas de heterogéneo tamaño y actividad (agencias de viajes, hoteles y restaurantes, servicios de transporte, entre otros), es clave el rol del gobierno como facilitador de la interacción entre los distintos sectores, como proveedor de bienes y servicios de utilidad común a todas las ramas, tales como infraestructura, seguridad, equipamiento urbano, promoción y eventos culturales. De esta manera, se podrá consolidar una fuente regular de ingresos y empleo, reduciendo su sensibilidad a las fluctuaciones cambiarias. Por ello, se propone continuar con la instalación de la marca "Buenos Aires", diferenciándola del resto de la oferta turística, instalar Centros de Información Turística en los puntos de ingreso y en los ejes comerciales de la Ciudad y/o apoyar activamente su instalación por parte de sector privado, avanzar en mejoras en la seguridad y el equipamiento urbano y proteger adecuadamente los derechos de los turistas como consumidores. Adicionalmente, se insta a una efectiva coordinación con las autoridades gubernamentales que promueven otros destinos de la Argentina y/o de la región, a fines de desarrollar programas que logren un adecuado aprovechamiento de las sinergias desde el punto de vista turístico.

115

Programas integrales de empleo orientados a incrementar la empleabilidad de los desocupados

Hasta aquí, el conjunto de acciones propuestas buscan mejorar la situación de desempleo a través de políticas orientadas a impulsar el desarrollo productivo equilibrado y la innovación tecnológica, y así acrecentar la capacidad de las empresas para crear puestos de trabajo formales y adecuadamente remunerados. Debido a que el desempleo ha sido acompañado por el deterioro de las condiciones generales de vida (sanitarias, educativas, de vivienda, entre otras), es necesario complementar el desarrollo productivo y la creación de nuevos puestos de trabajo con políticas activas dirigidas a mejorar dichas condiciones, tal como se recomienda en el área crítica Políticas Sociales. Ello es así porque es preciso recuperar la empleabilidad de la mano de obra, para que la población residente efectivamente pueda acceder a los nuevos empleos a crearse.

Competencia exclusiva del Gobierno de la Ciudad en el ejercicio de la función de policía del trabajo

Completando las políticas relacionadas con el mercado de trabajo, debe considerarse que en el artículo 44 de la Constitución de la Ciudad se establece la facultad irrenunciable del Gobierno de la Ciudad de ejercer el poder de policía del trabajo, aunque de modo concurrente con la Nación. Esto implica que en la actualidad existen dos jurisdicciones que simultáneamente tienen competencias sobre dicho ejercicio, lo cual encierra numerosas complicaciones tanto legales como operativas. Ante este escenario, se considera procedente la transferencia total de facultades al ámbito de la Ciudad, en consonancia con la transferencia ya iniciada hacia el año 2001, según el Convenio 44/01 suscripto entre el Gobierno de la Ciudad y el Ministerio de Trabajo. Nótese, particularmente, que conforme el mencionado convenio, se han vencido los plazos para la cesión de algunas facultades, por lo que se entiende que debería hacerse hincapié en su plena efectivización.

POLÍTICAS FISCALES Y DE ORDENAMIENTO ECONÓMICO

Mayor efectividad en la detección-sanción de actividades económicas clandestinas y/o irregulares, particularmente en el sector de alimentos, mejorando los estándares de seguridad alimentaria

La detección y sanción de actividades económicas clandestinas no sólo es importante desde el punto de vista de la protección de la salud y seguridad de los consumidores y de la recaudación tributaria y previsional, sino también desde la perspectiva del fortalecimiento del tejido productivo. Ello es así porque esas prácticas constituyen una competencia desleal para las actividades industriales y comerciales que cumplen adecuadamente la legislación vigente. Así pues, deberían mejorarse las normas de control y su aplicación, buscando una mayor efectividad y transparencia. En relación con la producción y expendio de alimentos, dado que constituye una de las ramas económicas de mayor importancia en la Ciudad, es indispensable prestar particular atención, considerándose procedente promover un proyecto tendiente a lograr que los estándares locales de producción y expendio de alimentos progresivamente se alineen con la normativa internacional de seguridad alimentaria (por ejemplo, normas HACCP³). Esto permitiría el fomento de las exportaciones y del turismo receptivo y la instalación de la marca "Buenos Aires" como garantía de seguridad alimentaria.

Programas de fomento de la responsabilidad social empresaria

El creciente interés internacional en torno a promover la gestión empresarial responsable se ha cristalizado en el lanzamiento en Julio de 2000 del "Pacto Mundial" (Global Compact) de las Naciones Unidas. El Pacto reúne organismos de la ONU, entidades empresariales y organizaciones de la sociedad civil, con la finalidad de crear una ciudadanía corporativa global, que permita la conciliación de la actividad empresarial con los valores y demandas de la sociedad civil. Para ello se han formulado diez principios⁴ de conducta y acción en materia de Derechos Humanos, Trabajo, Medio Ambiente y Lucha contra la Corrupción, que se propone a las empresas de todos los países voluntaria y gradualmente incorporar como parte integral de su estrategia y operaciones. En este sentido, se propone el diseño y ejecución de un programa atinente a sumar a la Ciudad de Buenos Aires y a sus empresas a esta iniciativa mundial, mediante acciones que insten a las empresas a incorporar, gradual y voluntariamente, los diez principios de conducta y acción formulados por el Pacto Mundial, fomentando así el desarrollo de la responsabilidad social empresaria.

Políticas de defensa del consumidor en línea con las recomendaciones de Naciones Unidas

Con la consolidación de las economías de mercado, fue creciendo la importancia de contar con instrumentos de defensa de los consumidores frente a las conductas abusivas de las empresas. Primero aparecieron las de leyes defensa de la competencia (o antimonopolio) y luego, debido a las limitaciones de ese instrumento legal para atender cuestiones tales como cláusulas contractuales abusivas, publicidad engañosa, garantías, entre otras, surgieron las normas de defensa del consumidor. En la Ciudad de Buenos Aires en particular, el efectivo funcionamiento del sistema de defensa del consumidor cobra particular importancia a partir de la privatización de los servicios públicos y el incremento de la participación del sector privado en la prestación de los servicios financieros, de

3 HACCP - Hazard Analysis and Critical Control Points - (Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control) es una metodología para evaluar los factores que pueden incidir en la calidad de los alimentos, midiendo su nivel de riesgo, a los fines de poder proyectar posibles soluciones. Es el método internacional más reconocido y adoptado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 1997.

4 "Las empresas deben: 1) apoyar y respetar la protección de los derechos humanos fundamentales, reconocidos internacionalmente, dentro de su ámbito de influencia, 2) asegurarse de que sus empresas no son cómplices en la vulneración de los derechos humanos, 3) apoyar la libertad de afiliación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva, 4) apoyar la eliminación de toda forma de trabajo forzoso o realizado bajo coacción; 5) apoyar la erradicación del trabajo infantil; 6) apoyar la abolición de las prácticas de discriminación en el empleo y la ocupación, 7) mantener un enfoque preventivo que favorezca el medio ambiente, 8) fomentar las iniciativas que promuevan una mayor responsabilidad ambiental, 9) favorecer el desarrollo y la difusión de las tecnologías respetuosas con el medio ambiente, y 10) trabajar contra la corrupción en todas sus formas, incluidas extorsión y soborno" (principio incorporado con posterioridad, en junio de 2004).

educación y de salud. Por ello, se recomienda continuar alineando las políticas de defensa del consumidor del Gobierno de la Ciudad con las recomendaciones en la materia emitidas por las Naciones Unidas, apoyando entonces a las organizaciones de defensa del consumidor. Estas recomendaciones comprenden lo siguiente: a) la protección de los consumidores frente a los riesgos para su salud y su seguridad; b) la promoción y protección de sus intereses económicos; c) el acceso a información adecuada para realizar elecciones bien fundadas conforme a sus deseos y necesidades; d) la educación del consumidor, incluida la educación sobre la repercusión ambiental, social y económica que tienen sus elecciones; e) la posibilidad de compensación efectiva; f) la libertad de constituir grupos u otras organizaciones pertinentes de consumidores y la oportunidad para esas organizaciones de hacer oír sus opiniones en los procesos de adopción de decisiones que las afecten; g) la promoción de modalidades de consumo ambientalmente sostenibles.

Descentralización del sistema de defensa del consumidor y coordinación con organismos nacionales y de la provincia de Buenos Aires

La efectiva operación del sistema de defensa del consumidor requiere seguir avanzando en su descentralización al nivel de los Centros de Gestión y Participación (CGP) o de las futuras Comunas lo que facilitará el acceso a los vecinos. Asimismo, dado que la Ciudad es parte de una región metropolitana ampliada y las decisiones de producción y consumo trascienden las fronteras jurisdiccionales, se recomienda profundizar la cooperación y coordinación con los órganos competentes de la Provincia de Buenos Aires, así como también del gobierno nacional (entes reguladores, organismos de defensa del consumidor y de la competencia).

117

Políticas orientadas a universalizar y equilibrar las posibilidades de consumo en el ámbito de la Ciudad

La efectividad de las políticas de defensa del consumidor se torna abstracta si no se encuentran dadas las condiciones sociales y económicas para que los ciudadanos puedan acceder a un nivel adecuado de consumo. A lo largo del presente documento se ha enunciado un amplio conjunto de instrumentos orientados a promover el desarrollo productivo equilibrado y con ello la recuperación de los ingresos de la población, como forma perdurable de universalizar y equilibrar las posibilidades de consumo en el ámbito de la Ciudad. Sin embargo, aún así pueden darse situaciones en las que algún grupo de vecinos necesite del apoyo del Gobierno para acceder a determinados bienes o servicios críticos, por lo que se insta al Gobierno a tener políticas directas dirigidas a universalizar el acceso de los vecinos a los bienes y servicios básicos (como por ejemplo la garrafa de gas), prestando atención no sólo a los aspectos monetarios, sino también a los relacionados con la accesibilidad geográfica.

Fortalecimiento de la aplicación de la Ley 210 de creación del Ente Único Regulador de los Servicios Públicos, ampliación de sus facultades e implementación de mecanismos de coordinación y cooperación con los entes nacionales

En el contexto del gradual aumento de la autonomía de la Ciudad y desde el punto de vista de su desempeño económico y la calidad de vida de los vecinos, cobra especial importancia la adecuada regulación y control de los servicios públicos prestados por las distintas empresas concesionarias o licenciatarias. En ese sentido, se recomienda una activa política atinente a mejorar la aplicación de la normativa vigente y el desempeño del Ente Único, así como también a ampliar sus facultades de control, mejorando las formas de participación de las organizaciones de consumidores en la toma de decisiones y articulando una adecuada coordinación con los entes nacionales. Asimismo, se propone profundizar las acciones tendientes a obtener las facultades regulatorias sobre el Puerto de Buenos Aires, tal como se afirma en el área crítica Autonomía.

Profesionalización de las reparticiones públicas dedicadas a la promoción y ordenamiento de las actividades económicas, asentando sus procedimientos sobre bases de calidad

Para que las políticas propuestas de fomento y ordenamiento de las actividades económicas resulten

en un genuino desarrollo productivo equilibrado, es necesario avanzar en la profesionalización y consolidación de las estructuras de gobierno. De esta manera, el gobierno aporta al ahorro de costos y la mejora de la competitividad global de la economía local, al favorecer la configuración de un escenario de toma de decisiones económicas transparente y previsible. La reforma de la carrera administrativa en un sentido meritocrático, la estabilización de la estructura organizativa del Gobierno de la Ciudad y la progresiva certificación de los procesos administrativos conforme a normas internacionales de calidad, constituyen algunas iniciativas en este sentido (ver área crítica Diseño Institucional). Obsérvese, particularmente, que la Dirección General de Tecnología y la Dirección General de Crédito Público ya han certificado ISO9001 (calidad de procesos).

Desarrollo de estudios orientados a lograr mayor reciprocidad entre la prestación de servicios por parte de la Ciudad y su utilización por usuarios que no contribuyen, directa o indirectamente, a solventar su funcionamiento

Se ha observado que existe una intensa utilización de los servicios que presta la Ciudad (particularmente hospitalarios) por parte de usuarios que no contribuyen a su financiamiento, por no ser residentes o bien por no ejercer actividades económicas regulares en territorio de la Ciudad. Se propone la realización de estudios para cuantificar en detalle la magnitud de esa falta de reciprocidad, especialmente para merituar el aporte de aquellos usuarios no residentes que, no obstante, indirectamente contribuyen al erario público por realizar regularmente actividades económicas de producción o consumo en territorio de la Ciudad, alcanzadas por los gravámenes locales. Ello serviría para transparentar en términos netos el aporte solidario que la Ciudad realiza a otras jurisdicciones, contar con adecuada información para la implementación de mecanismos correctivos o compensatorios y finalmente mejorar la calidad de las prestaciones, al posibilitar sumar nuevas fuentes de financiamiento.

118 |

Reforma tributaria integral, incluyendo la mejora de la administración tributaria y el aumento de la participación de la Ciudad en la Coparticipación Federal

La estructura tributaria de la Ciudad cuenta con tres características positivas que debieran mantenerse y ampliarse: autofinanciamiento del gasto, solvencia y sustentabilidad y ventajas competitivas respecto de otras jurisdicciones, por cuanto no existen tasas de seguridad e higiene, el impuesto a los sellos es limitado, y el impuesto inmobiliario es bajo. Sin embargo, la recaudación se basa mayoritariamente en el Impuesto a los Ingresos Brutos, que debido a su alta alícuota tiene una considerable incidencia sobre las actividades económicas, a la vez que configura una recaudación muy sensible al ciclo económico. Por otra parte, existe una importante evasión/elusión del pago de esa contribución. Por ello, en aras de fortalecer el tejido productivo y atraer mayores inversiones, se recomienda avanzar hacia un perfeccionamiento de la administración tributaria que permita reducir la evasión/elusión del pago de impuestos e implementar una reforma gradual e integral de la estructura tributaria, orientada a disminuir la incidencia del Impuesto a los Ingresos Brutos y compensar la recaudación con otros ingresos tributarios. Finalmente, una cuestión que debe especialmente atenderse, es la reducida fracción que le corresponde a la Ciudad en la Coparticipación Federal de impuestos. Se observa un coeficiente de devolución extremadamente bajo, por cuanto la Ciudad aporta aproximadamente el 25% de los fondos coparticipables y recibe el 2,8%. Por ello, se considera particularmente relevante lograr un sustantivo incremento de la participación porcentual de la Ciudad en la Coparticipación Federal de impuestos.

Mejoras en el diseño y ejecución de las políticas de gasto de los recursos fiscales, introduciendo la gestión por resultados

Acompañando la reforma integral de la política y la administración tributaria, se considera conducente profundizar las acciones tendientes a fortalecer la experiencia de presupuesto participativo, como se recomienda en el área crítica Participación Ciudadana, para incrementar la incidencia de los ciudadanos en la determinación de los destinos a los que se asignan los recursos fiscales. Asimismo, se estima apropiado hacer más transparente, efectiva y eficiente la ejecución del gasto, incluyendo

el otorgamiento de incentivos tributarios (gasto tributario), para que los recursos que la sociedad aporta le sean devueltos en más y mejores prestaciones. Por ello, se recomienda profundizar los mecanismos orientados a garantizar el logro de los objetivos de gobierno, con el mayor ahorro de costos posible. A tal efecto se propone considerar la introducción de la "Gestión por Resultados" como forma de administración, por cuanto es una herramienta que reúne un conjunto de metodologías y técnicas orientadas a responsabilizar a los funcionarios por los resultados de su gestión⁵. En este contexto, corresponde particularmente considerar que la efectividad de dicha herramienta deviene primordialmente de la sujeción de los funcionarios a un esquema de incentivos positivos y negativos. De allí que la introducción de esta herramienta debe acompañarse de una reforma de la carrera administrativa en sentido meritocrático, tal como se hiciera referencia en el área crítica Diseño Institucional.

5 La "Gestión por Resultados" reúne un conjunto de instrumentos de gestión particularmente diseñados para lograr consistencia y coherencia entre los objetivos del gobierno a corto, mediano y largo plazo y los planes desarrollados por cada organismo en particular, así como también para obtener una adecuada comunicación a los ciudadanos de la gestión de gobierno, lo que facilita su seguimiento.

Áreas Críticas / Lineamientos / Acciones Tipo

SALUD

> Promover y optimizar la utilización de los recursos del sistema de salud para garantizar el acceso de la población, instrumentando políticas de prevención integral y redes de atención primaria

- Sistema de Salud Metropolitano
- Difusión de los derechos y obligaciones con respecto a la atención de la salud
- Unificación de los sistemas de procesamiento de información de los distintos centros médico-asistenciales
- Plan General de Salud
- Accesibilidad universal a una atención de salud de calidad
- Aplicación de la normativa vigente en el tratamiento integral de los residuos patogénicos producto de las distintas prácticas médicas

121

EDUCACIÓN

> Consolidar un sistema educativo democrático, articulado, accesible, pertinente y de calidad para toda la Ciudad que promueva el desarrollo integral de la persona

- Ley de Educación de la Ciudad
- Articulación de los distintos niveles de enseñanza
- Integración de las nuevas tecnologías al proceso educativo
- Mejora en la distribución geográfica de los establecimientos
- Propiciar espacios de participación y diálogo dentro de la comunidad educativa para tramitar de modo no violento los conflictos y las diferencias

POLÍTICAS SOCIALES

> Propender a la equidad social a través del desarrollo humano, la participación de todos los actores y el respeto por la diversidad

- Creación de un Gabinete Social
- Atención integral de la población en riesgo
- Plan integral de prevención de la Emergencia
- Planes sociales que integren la perspectiva de los beneficiarios
- Generación de oportunidades reales de acceso al empleo
- Políticas activas dirigidas al fortalecimiento institucional de las redes y sus organizaciones en los barrios
- Promoción del deporte en la Ciudad a través de la implementación de políticas activas

CULTURA

> Sustentar el derecho a la cultura para todas las personas y promover los valores culturales que nos identifican, a través del pluralismo, la participación y el respeto a la ley

- Ley de Mecenazgo
- Políticas activas para la valoración, preservación y difusión del patrimonio cultural
- Formulación de criterios de evaluación de políticas culturales
- Participación de las organizaciones de la sociedad civil en la formulación e implementación de políticas culturales
- Oferta de servicios para el turismo cultural
- Creación de ámbitos específicos para las diferentes manifestaciones de la Cultura Popular

SALUD

Sistema de Salud Metropolitano

La falta de articulación de políticas entre las distintas jurisdicciones del Área Metropolitana se manifiesta también en el caso de la Salud. Especialmente esto se observa en la sobredemanda que se produce en los Centros de Salud de la Ciudad de Buenos Aires, donde un 53% de las personas que se atienden no son residentes en el distrito y provocan un grave problema para la previsión de los niveles de demanda y los medios para satisfacerla. Con el objeto de maximizar el uso de los recursos existentes en cada jurisdicción y ofrecer una mejor cobertura a la población se propone la generación de las condiciones necesarias para un acuerdo entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, las autoridades nacionales y los municipios de la Región Metropolitana.

Difusión de los derechos y obligaciones con respecto a la atención de la salud

Para la generación de conductas responsables en lo que respecta al cuidado de la salud y la concientización sobre las demandas que pueden dirigirse a los distintos prestadores del sistema, se han elaborado algunas líneas básicas que deberían ser contempladas en un proyecto de Ley de Educación para la Salud de la Ciudad. Las mismas apuntan tanto a la prevención como al tratamiento, y se articulan en una visión integral de la problemática de la Salud cuyo eje es la transmisión de valores y conocimientos, a través de la educación formal y no formal. En este sentido, es necesario promover una concepción integral de la prevención que no se limite a las adicciones más comunes (drogadependencia, alcoholismo, tabaquismo, etc.) o a información sobre la sexualidad (ETS¹ o embarazos no deseados) sino que integre otras adicciones de impacto en la niñez y la adolescencia (bulimia, anorexia, etc.) y el cuidado del cuerpo como totalidad, mediante un mejor conocimiento de las consecuencias de ciertos hábitos posturales y alimentarios en la salud de las personas. A su vez, hay que tener en cuenta la importancia de la difusión de información que propicie en las personas actitudes responsables sobre sí mismas y el cuidado de la salud mental de la población. Con respecto a la difusión y acceso a los tratamientos, es conveniente lograr un mayor compromiso en su cumplimiento, fundamentalmente por parte de los pacientes, para lo cual resulta útil la intervención personalizada de agentes de salud u otras personas capacitadas a tal efecto. Este mecanismo, que ha demostrado ser exitoso en el caso de algunas patologías (Sistema *Directly Observed Therapy-Short-course* -DOTS- para el tratamiento de la tuberculosis), es factible de ser aplicado tanto en enfermedades crónicas como de largo tratamiento donde es necesario el seguimiento de la situación de cada paciente. Finalmente, se propone una visión integral de la problemática de la Salud que contemple, especialmente en su enseñanza teórico-práctica en la Escuela, dos aspectos: los hábitos de conducta y la relación del hombre con el medio.

Unificación de los sistemas de procesamiento de información de los distintos centros médico-asistenciales

Para optimizar la atención de los pacientes y el uso de los recursos del sistema de Salud, es necesaria la puesta en marcha de una red central que interconecte los centros de atención. Para ello, se propone la generalización de un sistema de procesamiento de datos que, bajo la forma de ficha general del paciente, incluya información relativa a su estado físico general, diagnóstico, tipo de atención recibida, los resultados del tratamiento y tipo de cobertura, que sea accesible para su consulta por parte del interesado (en caso de menores o incapaces por su grupo familiar directo) o por parte del equipo profesional que lo asista en cualquier centro de salud. Así, se lograría un mejor control sobre las diversas patologías y un uso adecuado de los equipos ociosos². Para implementar un sistema informático en red que abarque tanto a la Ciudad de Buenos Aires como al Conurbano hay

1 Enfermedades de Transmisión Sexual.

2 Los equipos pueden estar ociosos por falta de mantenimiento o por subutilización.

que tener en cuenta dos planos: uno estructural, que atienda la cuestión de la inexistencia de una "cartera fija"; otro cultural, vinculado con la dificultad de generalizar la identificación de los pacientes con un número de clave personal que se corresponda con su Documento Nacional de Identidad, por la problemática de indocumentados en la Ciudad. Sólo de esta manera se podrá generar una política de gestión de los recursos de la Salud que se oriente a las necesidades del paciente y utilice los medios técnicos para dotar de mayor equidad y eficiencia al sistema.

Plan General de Salud

El desarrollo de un Plan General de Salud tiene como finalidad la generación de un instrumento de políticas públicas que sea producto del consenso de los distintos actores (públicos y privados) del sistema de Salud de la Ciudad. Por consiguiente, el objetivo es ampliar los alcances de la Ley Básica de Salud (153) para que la planificación estratégica se incorpore como mecanismo de gestión en esta temática, dando prioridad a la articulación de los diferentes niveles de atención. Aunque la amplitud de esta propuesta implica el desarrollo de objetivos estratégicos y tácticos operacionales a largo y mediano plazo, a modo ilustrativo se proponen un conjunto de ideas que sería recomendable fueran contempladas, a saber: la descentralización efectiva de los niveles de atención y la articulación de los mismos; la reglamentación y puesta en funcionamiento del Consejo de Salud creado por la Ley 153, otorgándole un rol activo en la generación de políticas del área; el desarrollo de programas de salud concebidos desde un enfoque integral (ej. articulación con las políticas sociales en un sentido amplio a través un "Gabinete Social", dónde participen las diferentes Secretarías de Gobierno tomando la problemática social en forma articulada); una política de medicamentos coherente con las necesidades económicas de la población, los recursos del sistema público y la calidad de los productos; la inversión en infraestructura para evitar o prevenir situaciones de crisis (ej. crisis energéticas). Otros aspectos a ser contemplados son: la falta o escaso mantenimiento de equipos complejos así como la optimización del uso de los mismos; la implementación de políticas activas en el área de Salud Mental; difusión e información sobre la relación de las prepagas y obras sociales con los hospitales públicos, especialmente respecto de los reintegros que deben abonarse a estos últimos por la atención de los pacientes que cuentan con algún tipo de cobertura asistencial; el equilibrio entre especialidades de las residencias médicas de los hospitales públicos (ej. gerontología) y el estatuto laboral de los médicos en formación.

Accesibilidad universal a una atención de salud de calidad

El sistema público de Salud de la Ciudad debe ofrecer una prestación de calidad a todos los que acuden a él, sin convalidar ningún tipo de discriminación. En este sentido, el beneficiario debería participar de la evaluación del servicio tanto en sus aspectos médicos como administrativos, para poder ser integrado plenamente como un actor del sistema. La calidad del servicio está vinculada a dos elementos. Por un lado, resulta de fundamental importancia para la atención sanitaria en la Ciudad la mejora de la infraestructura de los Centros de Salud, a través de la reforma y reparación edilicia así como de la renovación y mantenimiento de los equipos técnicos y la aparatología compleja. Por otro lado, es necesario atender al equipo profesional que trabaja en los centros de Salud, su capacitación, contención y organización, ya que su desempeño impacta directamente sobre el desarrollo de las actividades dentro de los hospitales públicos.

Aplicación de la normativa vigente en el tratamiento integral de los residuos patogénicos producto de las distintas prácticas médicas

Es necesario lograr el cumplimiento efectivo de la legislación vigente en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, es decir, la Ley 154 de tratamiento, generación, manipulación, almacenamiento, recolección, transporte y disposición final de residuos patogénicos, el decreto que la reglamenta (1.886/2001) y su modificatoria, Ley 747, en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. La infecciosidad

y toxicidad de los residuos generados en la atención de la salud humana y el tratamiento poco riguroso o anticuado al que son sometidos en nuestra Ciudad exige que se aplique, de forma inmediata, la normativa legal aprobada por la Legislatura de la Ciudad y reglamentada por el Ejecutivo que tenía como plazo máximo el primer semestre de 2004.

EDUCACIÓN

Ley de Educación de la Ciudad

Desde que Buenos Aires se consagró como Ciudad Autónoma se han formulado distintos proyectos de Ley de Educación, ya que el cumplimiento parcial de la Ley Federal de Educación condujo a un vacío legal. Si bien no se pretende elaborar un proyecto completo sobre la temática, esta iniciativa tiene por finalidad generar un aporte al debate. Así, pues, a través de una recomendación se postula un conjunto de pautas que deberían ser consideradas en un proyecto consensuado: la revalorización de los principios éticos y la cultura del trabajo y el esfuerzo; la articulación curricular entre las jurisdicciones; la valoración del rol docente, a través de la capacitación permanente y el reconocimiento de la validez de los títulos; la adecuación de los planes educativos a la realidad actual, las necesidades propias del barrio en donde cada establecimiento está situado y las particularidades de los mismos. Otros aspectos relevantes son: la evaluación de la calidad educativa de forma sostenida; la priorización de la enseñanza de idiomas; la incorporación de las nuevas tecnologías y de los medios masivos de comunicación como herramientas del proceso cognitivo y el fomento de los valores culturales de nuestra Ciudad. También hay que contemplar en una norma de este tipo el rol que corresponde a la educación técnica, la educación artística y la educación no formal, además de redefinir las características de la Educación Superior no Universitaria. A su vez, sería pertinente prever en este instrumento normativo un fondo especial compuesto por una asignación permanente de una alícuota del superávit fiscal destinada a la inversión educativa, es decir, que excluya los gastos corrientes.

Articulación de los distintos niveles de enseñanza

Los estudiantes que ingresan al Sistema de Educación Superior no cuentan, en algunos casos, con las capacidades requeridas ni los conocimientos necesarios. También se observan problemas en el pasaje entre los niveles inicial y primario, y entre este último y la escuela media. Por ello, se recomienda establecer criterios básicos y homogéneos para la promoción entre niveles educativos. A su vez, los contenidos de las currículas deben ser consensuados y discutidos a partir de la necesidad de articulación entre la educación media y superior con el mundo del trabajo. En este sentido, es fundamental contemplar los efectos reales de la obligatoriedad legal de la educación media en la Ciudad y de qué manera se resuelven los problemas de deserción escolar, repitencia y calidad de la educación recibida. También habría que promover la suscripción de acuerdos entre las áreas de gobierno, los gremios y las empresas para desarrollar programas técnicos vocacionales y de aprendizajes para los estudiantes de los últimos años del secundario y el terciario.

Integración de las nuevas tecnologías al proceso educativo

En un mundo globalizado, competitivo y altamente interconectado se vuelve imperioso incorporar nuevas tecnologías al aprendizaje, partiendo de una alfabetización informática que permita armonizar los procesos y progresos educativos para equilibrar la distribución del conocimiento. La sociedad del conocimiento requiere de nuevas técnicas, conocimientos, habilidades personales y de pensamiento para responder a los nuevos perfiles profesionales y acceder al intercambio comunicacional, político y social. El Estado local debería encarar tres tareas fundamentales: desarrollar una "autopista informática" promoviendo el acceso igualitario a las tecnologías; integrar y cooperar con las unidades educativas de diversa índole en lo relacionado con los nuevos usos de las tecnologías; y reglamentar el uso de las mismas para evitar el aumento de la brecha digital. Por ello, debería ser contem-

plado el aumento de recursos económicos, materiales y humanos para hacer accesibles estas nuevas herramientas, a través de políticas activas y sostenidas en el tiempo. Vale la pena recordar que las posibilidades que abre el uso de tecnologías son múltiples. Se pueden mencionar, por ejemplo, la educación a distancia, que hace más flexible el proceso de aprendizaje y formación adaptándose a los requerimientos del mundo de hoy; la gestión más eficaz de instituciones, a través de la organización de los recursos y la información; la promoción de la interacción y el cooperativismo en el proceso de conocimiento, entre otros.

Mejora en la distribución geográfica de los establecimientos

El desequilibrio entre los distintos barrios tiene efectos en la calidad y equidad del sistema educativo. Es por ello que se recomienda la promoción de políticas activas tendientes a generar y sostener una mayor equidad entre las escuelas de la Ciudad, contemplando las disparidades económicas y socio-territoriales de las distintas zonas. Cabe aclarar, sin embargo, que esta desigualdad no se resuelve solamente mediante la construcción, ampliación o acondicionamiento de establecimientos, en caso de que sea necesaria. Debería considerarse también la posibilidad de usar en forma diferente la capacidad edilicia existente, por ejemplo, a través de la rotación de turnos en las escuelas de una misma zona. Asimismo, la posibilidad de configurar un corredor de transporte que permita una mayor accesibilidad a los establecimientos de distinto tipo que se encuentran distribuidos en una misma zona de la Ciudad, asociado con la implementación de un sistema de boleto único multimodal, es una propuesta a tener en cuenta, ya que es una forma de facilitar una elección más libre por parte de los alumnos del tipo de unidad educativa donde quieran cursar sus estudios.

126 |

Propiciar espacios de participación y diálogo dentro de la comunidad educativa para tramitar de modo no violento los conflictos y las diferencias

La violencia tanto física como psicológica tiene una dimensión social, es decir, es producto de la sociedad y, por ende, tiene raíces estructurales y coyunturales. Por ello, no debería hablarse de violencia escolar sino de violencia en la Escuela, ya que los actos de violencia que se producen en los establecimientos escolares no son sino un reflejo de lo que pasa en la sociedad. Por este motivo, debería plantearse el tratamiento de los conflictos y diferencias en espacios de diálogo y debate con todos los integrantes de la comunidad educativa, para tramitar de modo no violento las diferencias como un mecanismo de prevención y contención de la violencia en el ámbito escolar. El fomento de actividades creativas y de comunicación con el espacio geográfico y social en el que cada escuela está inmersa (por ejemplo, talleres de radio que, articulados con los medios de comunicación de la zona, se transformen en canales de expresión de todos aquellos que estén comprometidos con la institución) podría ser un punto de partida para generar lugares de encuentro de la comunidad educativa.

POLÍTICAS SOCIALES

Creación de un Gabinete Social

El objetivo de crear un Gabinete Social es coordinar y articular las políticas de las distintas secretarías vinculadas con el área social (Salud, Educación, Desarrollo Social y Cultura) y de todas aquellas jurisdicciones que tengan algún tipo de preocupación por esta temática. La necesidad de contar con un ámbito de este tipo surge de la apreciación de inconsistencias entre programas de diferentes reparticiones dirigidos, por ejemplo, a una misma franja etaria. En este marco, se identificaron problemas de coordinación entre algunas políticas públicas y superposición de medidas, haciendo difícil un diagnóstico fidedigno de las necesidades de la población y el diseño de respuestas institucionales adecuadas. Este mecanismo permitiría abordar de forma integral a los distintos grupos que se atienden con las políticas de cada área de gobierno y permitiría optimizar los recursos de cada sector, respondiendo a las diferentes problemáticas de la sociedad con una visión transversal.

Atención integral de la población en riesgo

Para alcanzar una cobertura amplia de las necesidades materiales como la alimentación, la vivienda y el empleo, y también la atención psicosocial de los grupos de vulnerabilidad social extrema, deberían promoverse políticas sociales concebidas desde una perspectiva integral. La creación de un espacio de articulación real de las políticas de las distintas secretarías del Gobierno de la Ciudad, que atienda en forma articulada las problemáticas de los sectores más desprotegidos de la población, puede mejorar sustancialmente la situación de estos últimos años. Es conveniente que estas medidas tengan como finalidad evitar la dispersión del grupo familiar o de los lazos sociales de pertenencia de la población beneficiaria y se ocupen, al mismo tiempo, de los casos de personas en situación de calle, especialmente los niños y jóvenes que conviven con la violencia, tanto psíquica como física, en la vía pública.

Plan integral de prevención de la Emergencia

La incorporación de la planificación como eje de las políticas públicas permite contar con herramientas de base para un tratamiento más completo y ordenado de la emergencia social. Más allá de la imposibilidad intrínseca de prever las situaciones excepcionales, se propone un esquema general de acción que articule los instrumentos necesarios para resolver problemas en situaciones críticas (inundaciones, incendios, desalojos, conflictos sociales, etc.) y contemple los efectos futuros de las soluciones presentes.

Planes sociales que integren la perspectiva de los beneficiarios

Para gestar políticas sociales exitosas es fundamental el compromiso de quienes están directamente implicados en su desarrollo. Es decir, los beneficiarios inmediatos y todos aquellos agentes que trabajan en su implementación y están en contacto directo con la población destinataria. La noción de responsabilidad implica que las políticas tiendan a fortalecer el poder de los actores (empoderamiento/*empowerment*³) para mejorar su situación y sentirse comprometidos en el proceso del cual participan. De esta forma, se plantea una alternativa frente a la circularidad de algunas políticas meramente asistenciales⁴.

Generación de oportunidades reales de acceso al empleo

A pesar de ser una de las jurisdicciones con mayores ingresos y menos problemas estructurales del país, la Ciudad de Buenos Aires ha visto afectados sus niveles de empleo, en particular en el ámbito de la industria. Es necesaria la implementación de políticas activas en la materia, que promuevan fuentes de trabajo para todos los grupos sociales, tendientes a poner fin al asistencialismo. Algunas propuestas dirigidas a atender esta problemática son: el fomento de la microempresa social, especialmente los emprendimientos de jóvenes para dar mayores oportunidades laborales de este sector; una iniciativa de ley de ingreso mínimo ciudadano que tenga como principios guía la cobertura de las necesidades básicas y la capacitación para la reinserción laboral; y la priorización de la ciudadanía activa.

Políticas activas dirigidas al fortalecimiento institucional de las redes y sus organizaciones en los barrios

La participación de las organizaciones de la sociedad civil en la definición, implementación y control de las políticas sociales favorece una mayor articulación y amplía su alcance. En este sentido, la gen-

3 El concepto de 'empowerment', que suele ser traducido con el neologismo, 'empoderamiento' apunta al fortalecimiento del poder de la sociedad, no como una cesión de las autoridades u órganos gubernamentales, sino a través de la confianza en sí mismo. La idea no es tanto una delegación de poder, sino la construcción del mismo en una relación que va de las bases a los tomadores de decisión (de abajo hacia arriba).

4 Las tres acciones anteriormente desarrolladas deben interpretarse como distintas formas de abocarse a resolver los problemas de la franja de población con mayor vulnerabilidad social y encontrar mecanismos para gestionar las crisis. Sin embargo, dado que la visión estratégica que postula este Plan debe trascender cuestiones coyunturales, es fundamental articular estas propuestas con acciones dirigidas a la totalidad de la población (Ver por ejemplo las áreas críticas de Educación y Salud).

eración de redes es un mecanismo adecuado para fortalecer el accionar de estas instituciones. Estas redes implican, por un lado, la articulación en federaciones u otras formas organizativas similares de las entidades que tengan un mismo objeto social y, por el otro, la vinculación de aquellas organizaciones que, aun teniendo distinto objeto social, actúen dentro de un mismo ámbito territorial y se orienten a una finalidad similar. De allí que el relevamiento de los recursos tecnológicos, humanos y materiales de las organizaciones de la sociedad civil sea un buen recurso para optimizar sus acciones desde una perspectiva sinérgica. Sin embargo, además de favorecer los vínculos entre los actores sociales, es fundamental encontrar puntos de contacto entre sus actividades y las políticas gestionadas por el gobierno. Es por ello que, además de las iniciativas de fortalecimiento institucional, para que dichas organizaciones puedan cumplir un rol fundamental en la reconstitución del tejido social de nuestra Ciudad sería conveniente promover tanto la capacitación de los dirigentes como una descentralización de recursos que haga posible un mejor uso de la infraestructura de estas organizaciones y el financiamiento de actividades concretas. Un ejemplo puede ser la organización de las Colonias de Vacaciones de la Ciudad y la posibilidad de utilizar la infraestructura de los clubes de barrios, además de los polideportivos del gobierno, para la realización de las mismas.

Promoción del deporte en la Ciudad a través de la implementación de políticas activas

La promoción de las actividades deportivas es fundamental para favorecer el vínculo social entre las personas. En este sentido, es recomendable que se fomente el deporte en su aspecto recreativo, favoreciendo la disponibilidad de espacios para su desarrollo. A su vez, en lo que respecta a la alta competencia, el Gobierno de la Ciudad debería apoyar a los deportistas de alto rendimiento, especialmente en el caso de los atletas y otros deportistas amateurs. Estas medidas deberían articularse con las políticas que se implementan a nivel nacional en la materia. También es una iniciativa a contemplar la sanción de una Ley del Deporte de la Ciudad que regule las actividades deportivas tanto amateurs como profesionales y ponga el énfasis en el valor de los pequeños clubes como espacio de pertenencia.

128 |

CULTURA

Ley de Mecenazgo

La participación de los individuos y las empresas en las actividades culturales podría fomentarse a partir de una normativa que contemple el rol del Estado como fiscalizador y el impacto de este tipo de erogaciones impositivas en el presupuesto público. En este sentido se recomienda la creación de un Consejo de Mecenazgo de composición pluralista que esté integrado no sólo por representantes de las distintas ramas del arte y la producción cultural sino también por los vecinos de la Ciudad. Este Consejo debe ejercer la función de contralor para la asignación y fiscalización del uso de los fondos que podrán ser otorgados tanto a personas jurídicas como físicas, aunque se prefiere para el caso de estas últimas otras modalidades de promoción como los subsidios directos. Para poder ser beneficiario de este tipo de fomento habría que contar con un certificado de interés cultural que, en el caso de las personas jurídicas, solamente será entregado si sus estatutos establecen fehacientemente que la cultura es su actividad principal. En el caso de las personas físicas, corresponderá al Consejo establecer si cuentan con los mecanismos necesarios para administrar los recursos otorgados.

Como principio general de la Ley de Mecenazgo es fundamental que prime un criterio de selección amplio de las actividades que se fomentan y que se promuevan las manifestaciones menos atendidas por la cultura oficial. Sin embargo, para que la normativa sea aplicable es preciso determinar la incidencia de este tipo de iniciativa en el producto bruto y el nivel de empleo de la Ciudad.

Políticas activas para la valoración, preservación y difusión del patrimonio cultural

Para ampliar el concepto de patrimonio tangible e intangible es recomendable incorporar temas específicos como el patrimonio bibliográfico y la recuperación del idioma y buen uso de la lengua.

En lo que respecta al primer punto se propone contemplar la sanción de una Ley de Patrimonio Bibliográfico para la Ciudad que tenga en cuenta tanto los antecedentes internacionales en la materia como las condiciones actuales del patrimonio en la Ciudad y las posibilidades para su mejora. Sobre el tema del idioma, se plantea la necesidad de realizar acuerdos sobre métodos para la recuperación del idioma y el uso de la lengua. Esta iniciativa está asociada con el fomento de políticas culturales que promuevan la valorización de la lengua como patrimonio y el reconocimiento de la necesidad de una mayor difusión de nuestra variedad local. Finalmente, en relación con la preservación del patrimonio de nuestra Ciudad, se postula la generación de un Plan de Concientización sobre el valor de nuestros usos y costumbres y nuestro patrimonio tangible e intangible que ponga particular énfasis en la apropiación y cuidado del espacio público. De este modo, se promueve la articulación de las políticas culturales en torno del eje de la concientización ciudadana no sólo por medio de la educación formal sino también a través de los medios de comunicación y la publicidad.

Formulación de criterios de evaluación de políticas culturales

El contexto actual, caracterizado por el dinamismo de la oferta cultural de la Ciudad y la incorporación de la sociedad civil en la generación de mecanismos de evaluación y control, fundamenta la necesidad de adaptar los procedimientos de recolección de datos a las definiciones más actuales de la gestión cultural participativa. Por ello es que la construcción de un sistema de indicadores culturales permitiría la evaluación permanente de las políticas. En este sentido, es necesario desarrollar como indicadores no sólo a aquellos que están vinculados con la cultura críptica o de elite (es decir que pueden ser disfrutados por pocos) o aquellos que dan cuenta de la cultura como espectáculo (por ejemplo, la cantidad de asistentes a un determinado evento) sino también herramientas que midan el impacto de una determinada acción en la cultura considerada en un sentido más amplio.

129

Participación de las organizaciones de la sociedad civil en la formulación e implementación de políticas culturales

La participación de la sociedad civil en las políticas culturales no es posible sin canales de relación con las autoridades del área. Entre los mecanismos orientados a este fin se podría desarrollar un sistema de gobierno electrónico donde se reciban las demandas y sugerencias de la población. Estas últimas podrían ser sistematizadas de modo tal de ofrecer respuestas a las que lo ameriten e incorporar a la gestión aquellas que resulten viables. También entre las formas de fomento de la participación debería tenerse en cuenta el rol que cumplen las organizaciones barriales en la vida cultural de la Ciudad. De allí que sea recomendable integrar su accionar con las iniciativas gubernamentales. Un ejemplo en este sentido puede ser incrementar la participación de los clubes y otras organizaciones barriales en las actividades culturales y deportivas de la Ciudad, a través de un rediseño de la infraestructura ociosa para destinarla a este tipo de eventos, optimizando su uso.

Oferta de servicios para el turismo cultural

Uno de los principales atractivos turísticos de la Ciudad de Buenos Aires es la cantidad y calidad de sus actividades culturales. Es por ello que la articulación de políticas entre las áreas de turismo y cultura es fundamental. Cabe recordar que las industrias culturales vinculadas al turismo tienen un impacto económico importante en la vida de la Ciudad, por lo cual su fomento y la reglamentación de su actividad constituiría un avance fundamental en la organización de la gestión de políticas culturales. Un ejemplo de este tipo de iniciativas es el desarrollo de bibliotecas para turistas en el Microcentro, con sede principalmente en los museos de la Ciudad, propuesta que se encuentra asociada con la iniciativa respecto de una Ley de Patrimonio Bibliográfico. También es fundamental contar con una normativa que regule la actividad de los museos de la Ciudad, donde se establezca una categorización de los mismos y se precisen las capacidades profesionales con las que debe contar su personal. Otra iniciativa se orienta a la creación de corredores culturales con recorridos por diferentes espacios de la Ciudad.

Creación de ámbitos específicos para las diferentes manifestaciones de la Cultura Popular

Se propone la disposición de espacios especiales para que el desarrollo de las manifestaciones de la cultura popular no interfiera con las actividades cotidianas de la Ciudad. Por ejemplo, en un contexto de resurgimiento de la cultura carnavalesca y la pretensión de reinstalar el feriado de carnaval, es conveniente que los distintos grupos de murgas cuenten con un ámbito específico para realizar sus actividades artísticas (ensayos, espectáculos, etc).

Áreas Críticas / Lineamientos / Acciones Tipo

GÉNERO

> Incorporar la perspectiva de género en la formulación e implementación de las políticas públicas

- Generación de estadísticas que contemplen en su recolección la segmentación por sexo
- Instrumentación de medidas de acción positiva

> Impulsar Campañas de Sensibilización y Concientización

- Realización de talleres, seminarios o encuentros de diverso tipo que promuevan el cambio de conductas, estimulando la tolerancia y la convivencia

> Instrumentar Políticas de Igualdad de Oportunidades

- Mecanismos de monitoreo de las acciones de gobierno que se enmarcan en el Plan de Igualdad de Oportunidades (Ley 474)
- Fortalecer los CGP tanto en sus estructuras internas como en su relación con la comunidad para generar una mayor conciencia respecto de la importancia de la perspectiva de género

GÉNERO

Generación de estadísticas que contemplen en su recolección la segmentación por sexo

En la Ciudad de Buenos Aires existe un sistema estadístico que elabora distintos indicadores sobre temáticas que las áreas de gobierno requieren para diseñar y poner en marcha diferentes políticas públicas. Sin embargo, es notoria la falta de datos segmentados por sexo. Esta carencia impide el desarrollo de un enfoque integral en el trazado de líneas de acción públicas que permitan brindar respuestas institucionales adecuadas a las necesidades de las mujeres. Además de la segmentación por sexo en la recolección de los datos actualmente relevados, se propone el desarrollo de algunos indicadores urbanos y sociales que permitan comprender más acabadamente la problemática de género, constituyendo en sí mismos un instrumento de monitoreo y control de políticas concretas orientadas a compatibilizar el desarrollo social y económico con el respeto del medio ambiente y la diversidad desde una visión integradora.

Instrumentación de medidas de acción positiva

La importancia de incorporar la perspectiva de género en la toma de decisiones está dada por la necesidad de visualizar y, consecuentemente, erradicar los sesgos discriminatorios en los ámbitos de elaboración e implementación de políticas públicas, pero también en otras estructuras de poder social como empresas, sindicatos, partidos políticos, centros asistenciales, escuelas y organizaciones de la sociedad civil. La identidad de género es construida a través de la socialización; de allí la dificultad en los procesos de cambio, por lo cual son elementos fundamentales la sostenibilidad en el tiempo de las acciones y el compromiso colectivo de la sociedad y el Estado. En ese sentido, todas las medidas orientadas a lograr la construcción de consensos que reflejen la equidad en modos concretos de actuar deben ser sustentadas desde el funcionariado político. Por ello, es preciso comenzar con una capacitación en las áreas de gobierno que fomenten en los agentes públicos la incorporación de la perspectiva de género y la gestión planificada desde aquella mirada. Estas medidas de acción positiva están orientadas a reducir las asimetrías cuya detección requiere el desarrollo de estadísticas. A su vez, esta información haría más factible el monitoreo y control de la gestión.

Realización de talleres, seminarios o encuentros de diverso tipo que promuevan el cambio de conductas, estimulando la tolerancia y la convivencia

Los roles de género son construcciones sociales y se inculcan desde el nacimiento, a través de diferentes vías, transformándose en parte de la estructura cognitiva y emocional de los individuos. De allí que es preciso un proceso de sensibilización, concientización y formación que permita modificar las conductas que se fundamentan o justifican en este tipo de estereotipos. Por ello, se propone implementar en la Ciudad espacios de discusión que, a través de metodologías de taller, charlas, seminarios u otras similares, promuevan el debate sobre la importancia de interiorizar como valores la tolerancia y la convivencia, en un clima de respeto por la diversidad. Estos espacios deben responder a la necesidad de modificar patrones culturales que están incorporados en visiones, actitudes y comportamientos tanto de varones como de mujeres y, de esta manera, combatir las distintas formas de desigualdad social, incluida la de género.

Mecanismos de monitoreo de las acciones de gobierno que se enmarcan en el Plan de Igualdad de Oportunidades (Ley 474)

La legislación de la Ciudad puede ser calificada como "de avanzada" a la hora de contemplar derechos de la mujer. De hecho tanto la Constitución de la Ciudad (artículos 36, 37 y 38) como la Ley 474 que crea el Plan de Igualdad Real de Oportunidades y trato entre varones y mujeres son ejemplos de la incorporación de la perspectiva de género en el plano normativo. Sin embargo, la dificultad para transformar en medidas concretas lo expresado en las leyes se observa inclusive en diferentes

áreas del gobierno, donde no se ha logrado la incorporación de la perspectiva de género en el diseño y ejecución de las políticas públicas. Es en virtud de este contexto que se propone la creación en cada área de gobierno de una unidad de gestión o el fortalecimiento de las estructuras existentes para que se monitoree el cumplimiento de la normativa y se puedan elevar informes periódicos sobre el estado de la problemática en dicha jurisdicción a la Jefatura de Gabinete del Gobierno de la Ciudad. Esta acción se articula, a su vez, con la capacitación de los agentes públicos de la Ciudad para que tomen conciencia de la perspectiva de género como una herramienta estratégica al servicio de la promoción de la equidad y del desarrollo del proyecto urbano que constituye uno de los principales desafíos del siglo XXI.

Fortalecer los CGP tanto en sus estructuras internas como en su relación con la comunidad para generar una mayor conciencia respecto de la importancia de la perspectiva de género

La gestión descentralizada es una herramienta que tiene como finalidad acercar a los ciudadanos al Estado. En ese sentido, los Centros de Gestión y Participación de la Ciudad de Buenos Aires resultan espacios capilares sensibles que reciben las demandas de los vecinos y vecinas. Por ello, se visualizan estos centros como instancias primordiales para la realización de actividades tendientes a fomentar la participación comunitaria y la conformación de redes y espacios de concertación, con el fin de organizar y planificar conjuntamente líneas de acción orientadas a la igualdad de oportunidades. Estas unidades territoriales tienen como elementos cohesionantes la identidad cultural y barrial, donde se comparten el conocimiento mutuo y el sentido de pertenencia.

Áreas Críticas / Lineamientos / Acciones Tipo

PLANIFICACIÓN, COORDINACIÓN Y GESTIÓN INTERJURISDICCIONAL DEL ÁREA METROPOLITANA BUENOS AIRES

> Promover la existencia de instancias jurídicas y de gestión interjurisdiccionales para los temas que precisan tratamiento a nivel metropolitano

- Participación de la Ciudad en la planificación y coordinación de la modernización de las infraestructuras aérea, marítima, fluvial y terrestre del sistema metropolitano
- Implementación de un convenio en materia de medio ambiente y recursos naturales
- Complementación de las políticas activas de producción para potenciar el desarrollo de cadenas de valor
- Diseño de estrategias comunes de prevención del delito y de la violencia
- Desarrollo de mecanismos de participación y control ciudadano en los organismos interjurisdiccionales
- Implementación de mecanismos de consulta y coordinación interjurisdiccional entre los entes reguladores de los servicios públicos
- Creación de un Foro Metropolitano de Planes Estratégicos

PLANIFICACIÓN, COORDINACIÓN Y GESTIÓN INTERJURISDICCIONAL DEL ÁREA METROPOLITANA

Participación de la Ciudad en la planificación y coordinación de la modernización de las infraestructuras aérea, marítima, fluvial y terrestre del sistema metropolitano

El puerto de Buenos Aires, el aeropuerto, la red ferroviaria de pasajeros y cargas, los accesos y la red de autopista de la Ciudad forman parte de la red primaria de transporte metropolitana intermodal. Por este motivo la participación activa del gobierno en la planificación, coordinación y regulación del sistema de transporte intermodal ejerce un rol fundamental para el desarrollo, la integración y la eficiencia operacional de estas infraestructuras. Así, la consolidación del sistema a nivel metropolitano posibilitará estudiar y ejecutar las obras de infraestructura primaria que posibiliten la integración y la intermodalidad de los transportes de pasajeros y cargas.

Implementación de un convenio en materia de medio ambiente y recursos naturales

Los problemas vinculados a la preservación del ambiente y el uso racional de los recursos naturales en el espacio metropolitano son competencia de una multiplicidad de jurisdicciones. A partir de una identificación conjunta de las principales problemáticas que afectan al ámbito metropolitano, y entendiendo la complejidad de dicha problemática, resulta fundamental la consagración de un acuerdo marco que permita a los diversos actores coordinar acciones en materia de legislación, gestión y control, garantizando estándares adecuados de protección ambiental. Con este fin, habría que lograr que los equipos técnicos del gobierno provincial y de la Ciudad desarrollen un espacio de cooperación e intercambio que posibilite la continuidad institucional más allá de los cambios políticos.

Complementación de las políticas activas de producción para potenciar el desarrollo de cadenas de valor

Dada la significativa interrelación que muestran las actividades económicas en el área metropolitana resulta importante que el gobierno nacional, la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires implementen de manera coordinada y coherente sus políticas activas de producción a fin de desarrollar una sinergia que optimice el desarrollo productivo y económico. Por ello, se deberían crear políticas complementarias en materia crediticia, fiscal, de innovación tecnológica y capacitación laboral. A su vez, es importante que tanto la Ciudad como la Provincia coordinen junto al gobierno nacional incentivos al desarrollo del comercio exterior, potenciando la inserción del país en los diversos mercados mundiales.

Diseño de estrategias comunes de prevención del delito y de la violencia

Las políticas de seguridad de la Ciudad sólo podrán ser efectivas si están en consonancia con las que se implementan en el espacio metropolitano que integra. La coherencia y complementación de políticas en esta materia es un elemento fundamental para la solución de dicha problemática. En tal sentido, se debe continuar y reforzar la coordinación de políticas recientemente iniciada y que ha quedado cristalizada en el convenio que ha creado la "Mesa de seguridad metropolitana y prevención del delito". También habría que desarrollar estrategias conjuntas de prevención del delito y generar instancias de participación ciudadana como los consorcios y los foros de seguridad. De esta forma, dichas acciones tenderán a garantizar un control más eficaz sobre las fuerzas de seguridad y una identificación más efectiva de las zonas de intervención prioritarias.

Desarrollo de mecanismos de participación y control ciudadano en los organismos interjurisdiccionales

La creación de espacios de participación y control ciudadano en los organismos interjurisdiccionales (Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado -CEAMSE-, Mercado Central, En-

te Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios -ETOSS- y otros) son herramientas necesarias e importantes para mejorar la eficacia y la transparencia de dichas instituciones. En tal sentido, las audiencias públicas, los foros temáticos, las cartas de compromiso y los centros de reclamos unificados pueden funcionar como los instrumentos de canalización de dicha participación. Y esto es así porque la activa participación de la sociedad civil no sólo permite desarrollar formas de gestión más democráticas sino que también incentiva a los gobiernos para que conciben al espacio metropolitano desde una perspectiva más global e integradora.

Implementación de mecanismos de consulta y coordinación interjurisdiccional entre los entes reguladores de los servicios públicos

Es necesario desarrollar instrumentos que posibiliten la consulta y coordinación permanente entre los entes nacionales reguladores de los servicios públicos (Comunicaciones, Transporte, Energía Eléctrica, Gas, Agua, Cloacas, etc.) y las distintas entidades regulatorias gubernamentales existentes en el ámbito de la Ciudad y la Provincia, con el objetivo de definir políticas articuladas para cada uno de los servicios públicos en todo el espacio metropolitano. Este tipo de iniciativa, por un lado, disminuiría la actual atomización con que los estados enfrentan el control sobre estos servicios públicos. Y, por el otro, permitiría la adopción de un enfoque más global, el cual establecería de forma más eficiente las prioridades en materia de inversión y desarrollo de la infraestructura urbana.

Creación de un Foro Metropolitano de Planes Estratégicos

El espacio metropolitano está compuesto por una amplia multiplicidad de unidades político-administrativas que determinan un escenario altamente fragmentado. En la actualidad, diversos distritos metropolitanos están desarrollando políticas de planificación estratégica. Por ello, la creación de un Foro Metropolitano de Planes Estratégicos es un primer acercamiento que favorecerá el diálogo y la cooperación entre los diversos actores institucionales. El Foro debería ser un lugar de intercambio e integración de los cuerpos técnicos, de los sectores profesionales y académicos y de las diversas organizaciones sociales que se desenvuelven en el espacio metropolitano. La constitución de este ámbito permitiría superar los conflictos de corto plazo entre jurisdicciones, ya que las experiencias preliminares de planificación han demostrado la predisposición de los diversos actores para trabajar de manera coordinada y articulada las diversas problemáticas de escala metropolitana.

Una Visión Integral

Tras considerar que la división temática del Plan Estratégico fue concebida principalmente para sortear los obstáculos operativos presentados por el abordaje simultáneo de todas las problemáticas, se hace necesario realizar una lectura transversal de las distintas áreas del Plan.

A tal efecto diferenciamos dos tipos centrales de articulación: una primera referida a la **modalidad de intervención del Estado** sobre las políticas, y una segunda referida al **contenido de las políticas** en sí misma.

Modalidades de Intervención del Estado

Acciones ejecutoras de normativa vigente

Existe en la actualidad un gran compendio de legislación aprobada que sin embargo, por diversas razones, no ha sido implementada, a pesar de juzgarse apropiada y efectiva. A raíz de ello, deberán analizarse las causas de las demoras y unificar todos los esfuerzos requeridos para que las iniciativas sean puestas en práctica, ya que, de lo contrario, se estaría incumpliendo el mandato legal y desoyendo el consenso anteriormente logrado.

Ejemplos de lo siguiente son:

- Fortalecimiento de la experiencia del Presupuesto Participativo
- Refuerzo a los mecanismos alternativos de resolución de conflictos
- Implementación de las reformas administrativas en sentido meritocrático
- Modificaciones en el funcionamiento de las audiencias públicas
- Accesibilidad universal a una atención de salud de calidad
- Atención integral de la población en riesgo
- Políticas activas para la valoración, preservación y difusión del patrimonio cultural
- Recuperación de los edificios fuera de uso existentes, particularmente de aquellos cuyo uso originario fue productivo
- Implementación de la legislación existente sobre políticas habitacionales y asignación de los fondos del FONAVI acorde con las necesidades de vivienda de la Ciudad
- Transformación de las villas de emergencia en barrios integrados a la Ciudad
- Reclamo a la Nación y al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por la efectivización de la transferencia a la Ciudad de las tierras fiscales para uso y utilidad pública
- Extensión y modernización de la red de subterráneos y otros modos guiados ligeros urbanos, con la reserva de las tierras necesarias para ello
- Aplicación de la normativa vigente en el tratamiento integral de los residuos patogénicos producto de las distintas prácticas médicas
- Participación de las PYMES (Ley 590) en los diversos programas de resolución del hábitat, simplificando la operatoria y haciendo accesible la gestión de las mismas

Acciones reformativas de normativa vigente y de sus criterios de aplicación

En consonancia con lo anterior, existe un conjunto de normativa y de programas de gobierno que, si bien son importantes para el desarrollo de la Ciudad, recibirán críticas desde algunos sectores, por lo que se propician reformas parciales a las mismas. Las siguientes propuestas del Plan se orientan tanto al cambio de algunos aspectos de la legislación vigente como a la modificación de los criterios para su ejecución, dado que en muchos casos ya existen iniciativas oficiales al respecto.

Ejemplos de lo siguiente son:

- Promoción de la modificación o derogación de la Ley 24.588 para el traspaso de competencias a la Ciudad
- Descentralización de la Justicia
- Profesionalización y control ciudadano de la futura policía de la Ciudad
- Transparencia y eficiencia de la futura Justicia de la Ciudad
- Reformas a la Ley de Acceso a la Información (Ley 104) y su implementación
- Reformas a la Ley de Iniciativa Popular (Ley 40)
- Ampliación y reforma de los organismos de control
- Mejoras en el ejercicio del poder de policía
- Impulso a la negociación colectiva en el sector público local
- Ley de Mecenazgo
- Reforma integral de la normativa sobre uso de suelo urbano, acompañada de una campaña de información a favor de la radicación de actividades productivas compatibles con el medio-ambiente
- Mayor simplicidad y eficacia en la tramitación de habilitaciones y verificación de establecimientos
- Facilitación de las estrategias empresarias de cooperación y complementación productiva y/o comercial y de articulación de cadenas de valor a escala metropolitana
- Perfeccionamiento de los mecanismos de defensa de la competencia y de prevención y sanción de prácticas comerciales desleales
- Programas de asistencia para la apertura y desarrollo de mercados orientados a consolidar la exportación de bienes y servicios con alto valor agregado como actividad permanente
- Programas de desarrollo de MiPYMES y de fortalecimiento de su competitividad y capacidad de generar empleo
- Consolidación del Banco de la Ciudad de Buenos Aires como fuente de asistencia técnica y financiera para las MiPYMES y el comercio minorista
- Mayor efectividad en la detección-sanción de actividades económicas clandestinas y/o irregulares, particularmente en el sector de alimentos, mejorando los estándares de seguridad alimentaria
- Mayor consideración de los intereses comerciales de los sectores económicos locales en el diseño y aplicación de la normativa nacional sobre comercio exterior
- Ampliación de los programas de innovación tecnológica, modernización de procesos productivos y certificación de calidad
- Generación de oportunidades reales de acceso al empleo
- Programas integrales de empleo orientados a incrementar la empleabilidad de los desocupados
- Instrumentos para consolidar la competitividad de la actividad turística, con independencia de las ventajas coyunturales de índole cambiaria
- Políticas de defensa del consumidor en línea con las recomendaciones de Naciones Unidas
- Descentralización del sistema de defensa del consumidor y coordinación con organismos nacionales y de la Provincia de Buenos Aires
- Revisión y actualización de las normativas y políticas públicas vinculadas con la contaminación atmosférica, suelo, subsuelo, sonora, visual, hídrica e higiene urbana fortaleciendo el control del cumplimiento de las mismas, la concientización al ciudadano y la sanción al infractor
- Revisión del Código de Planeamiento Urbano para adecuarlo a los lineamientos del Plan Estratégico 2010 y su aplicación al Plan Urbano Ambiental que se sancione
- Reordenamiento de los recorridos y la operatoria del transporte público automotor como servicio en co-

- rededores transversales de densidad media y alimentador de la red ferroviaria metropolitana
- Mecanismos de monitoreo de las acciones de gobierno que se enmarcan en el Plan de Igualdad de Oportunidades (Ley 474)
- Fortalecer los CGP tanto en sus estructuras internas como en su relación con la comunidad para generar una mayor conciencia respecto de la importancia de la perspectiva de género

Acciones impulsoras de legislación, programas y proyectos nuevos

A su vez, el Plan promueve el diseño e implementación de nuevas políticas, que han reunido el consenso necesario entre las organizaciones del Consejo de Planeamiento Estratégico, por consiguiente se propone que se inicie el proceso de sanción de las normas necesarias y se pogan en marcha programas y proyectos por parte del gobierno.

Ejemplos de lo siguiente son:

- Sanción de un sistema electoral mixto
- Creación de una Justicia Vecinal y de menor cuatía
- Realización de un censo de necesidades jurídicas insatisfechas
- Desarrollo de un Plan Integral de Seguridad
- Insistencia en la Ley de Comunas
- Implementación de voto electrónico
- Implementación de las votaciones nominales en la Legislatura
- Creación de un Juzgado Electoral de la Ciudad
- Realización de internas abiertas simultáneas
- Unificación de los sistemas de procesamiento de información de los distintos centros médico-asistenciales
- Ley de Educación de la Ciudad
- Plan General de Salud
- Mejora en la distribución geográfica de los establecimientos educativos
- Plan Integral de Prevención de la Emergencia
- Planes sociales que integren la perspectiva de los beneficiarios
- Formulación de criterios de evaluación de políticas culturales
- Oferta de servicios para el turismo cultural
- Creación de ámbitos específicos para las diferentes manifestaciones de la Cultura Popular
- Integración de las nuevas tecnologías al proceso educativo
- Promoción del deporte en la Ciudad a través de la implementación de políticas activas
- Generación de estadísticas que contemplen en su recolección la segmentación por sexo
- Instrumentación de medidas de acción positiva
- Asistencia en el lanzamiento y gerenciamiento de "Centros Comerciales a Cielo Abierto"
- Programas de apoyo para el desarrollo de nuevas modalidades de comercialización y evaluación de la pertinencia de una ley para el ordenamiento del comercio minorista
- Programas de articulación entre empresas incubadas de base tecnológica y empresas de producción a escala para la incorporación de las innovaciones al aparato productivo
- Programas de afianzamiento de la cultura de la innovación y del trabajo que articulen los campos educativos, empresariales y profesionales
- Fortalecimiento de la aplicación de la Ley 210 de creación del Ente Único Regulador de los Servicios Públicos, ampliación de sus facultades e implementación de mecanismos de coordinación y cooperación con entes nacionales
- Reforma tributaria integral, incluyendo la mejora de la administración tributaria y el aumento de la participación de la Ciudad en la Coparticipación Federal
- Estudios orientados a lograr mayor reciprocidad entre la prestación de servicios, por parte de la Ciudad y

- su utilización por usuarios que no contribuyen, directa o indirectamente, a solventar su funcionamiento
- Competencia exclusiva del Gobierno de la Ciudad en el ejercicio de la función de policía del trabajo
- Programas de fomento de la responsabilidad social empresarial
- Políticas orientadas a universalizar y equilibrar las posibilidades de consumo en el ámbito de la Ciudad
- Profesionalización de las reparticiones públicas dedicadas a la promoción y ordenamiento de las actividades económicas, asentando sus procedimientos sobre bases de calidad
- Mejoras en el diseño y ejecución de las políticas de gasto de los recursos fiscales, introduciendo la gestión por resultados
- Creación de un fondo unificado de recursos públicos a largo plazo que permita planificar sostenida y adecuadamente las condiciones del hábitat
- Conformación de un Banco de Inmuebles Edificados y Tierras disponibles para su utilización
- Otorgamiento de créditos hipotecarios, planes accesibles y subsidios explícitos
- Diversificación de las soluciones para el acceso a la vivienda según la demanda, articulando las políticas habitacionales con el conjunto de las políticas socioeconómicas
- Elaboración de un proyecto de ley sobre evaluaciones ambientales estratégicas para grandes emprendimientos urbanos
- Código del Espacio Público
- Promoción de la Ley de Paisaje Urbano, recuperación del horizonte para la Ciudad de Buenos Aires e implementación de medidas de urgencia para evitar su pérdida futura
- Promoción de políticas de preservación de la ribera del Río de la Plata y de las grandes cuencas metropolitanas
- Modernización y organización de un sistema jerarquizado de centros de transbordo, dotándolos de todas las instalaciones necesarias para las transferencias multimodales
- Reordenamiento del transporte público y privado en el Área Central y del entorno inmediato como área de transición
- Adecuación de la infraestructura existente a la operatoria del transporte de carga pesada y de abastecimiento urbano
- Ejecución e implementación de un sistema de centros de ruptura de cargas y apoyo logístico con las reservas de tierras necesarias
- Ley de Educación para la Salud

Acciones de coordinación entre distintos actores gubernamentales y/o de la sociedad civil

Estas acciones impulsadas por el Plan implican la conformación o consolidación de espacios de coordinación interjurisdiccional, a los fines de aunar y ahorrar esfuerzos entre las distintas áreas del Estado, ya sea éste nacional, provincial o municipal, auspiciando su complementación y comunicación sistemática. De esta manera, además de impulsar la ampliación y difusión del propio Plan Estratégico como instancia de articulación entre el Estado y la sociedad civil, se alienta la consolidación y construcción de nuevos espacios de co-gestión.

Ejemplos de lo siguiente son:

- Desarrollo de una política de transición para el traspaso de competencias
- Sistema de Salud Metropolitano
- Articulación de los distintos niveles de enseñanza
- Creación de un Gabinete Social
- Participación de las organizaciones de la sociedad civil en la formulación e implementación de políticas culturales
- Facilitación de las estrategias empresarias de cooperación y complementación productiva y/o comercial y de articulación de cadenas de valor a escala metropolitana
- Diseño de estrategias comunes de prevención del delito y de la violencia
- Implementación de mecanismos de consulta y coordinación interjurisdiccional entre los entes regulado-

res de los servicios públicos

- Creación de un Foro Metropolitano de Planes Estratégicos
- Realización de acciones específicas e interjurisdiccionales efectuando convenios marco para la resolución de problemas de hábitat
- Articulación interjurisdiccional para la resolución de los conflictos territoriales y ambientales de larga data, con una visión integradora
- Programa integral de gestión de residuos y Plan Hidráulico consensuado a nivel metropolitano
- Definición de políticas de gestión participativa de los espacios verdes tendientes a su preservación, incremento y equidad en el marco de un sistema metropolitano
- Participación de la Ciudad en los proyectos ferroviarios, resolución de las interferencias entre las redes viales y ferroviarias, y reserva de espacios para sus vinculaciones en la red metropolitana
- Políticas activas dirigidas al fortalecimiento institucional de las redes y sus organizaciones en los barrios
- Articulación entre las áreas de gobierno y los órganos de planificación estratégica
- Participación de la Ciudad en la planificación y coordinación de la modernización de las infraestructuras aérea, marítima, fluvial y terrestre del sistema metropolitano
- Implementación de un convenio en materia de medio ambiente y recursos naturales
- Realización de talleres, seminarios o encuentros de diverso tipo que promuevan el cambio de conductas, estimulando la tolerancia y la convivencia

Acciones de concientización y difusión

En este sentido, se recupera la importancia de las instituciones públicas como los principales agentes de difusión de la actuación mancomunada, cívica y solidaria, otorgando un especial énfasis a las políticas que pretenden actuar en esta línea. Así, se propone el trabajo sostenido, progresivo e incremental con educadores, planificadores, comunicadores, y vecinos en general, dejando abierta la modalidad de estas estrategias, y diversificándolas en función de los diferentes objetivos.

Ejemplos de lo siguiente son:

- Difusión de la problemática de la autonomía
- Difusión de los derechos y obligaciones con respecto a la atención de la salud
- Propiciar espacios de participación y diálogo dentro de la comunidad educativa para tramitar de modo no violento los conflictos y las diferencias
- Apoyo de la gestión del transporte y del tránsito mediante la educación y el control del cumplimiento de las leyes y reglamentaciones existentes en la materia
- Realización de talleres, seminarios o encuentros de diverso tipo que promuevan el cambio de conductas, estimulando la tolerancia y la convivencia
- Mayores campañas de difusión pública y mejora de la accesibilidad a la información, especialmente para personas discapacitadas

Contenido de las Políticas

Compatibilización de la calidad ambiental con el desarrollo socioeconómico

Este conjunto de propuestas busca desarrollar políticas que intenten incentivar el desarrollo, evitando el deterioro de la calidad de vida.

Entre ellas se encuentran la reforma normativa necesaria para favorecer la radicación de industrias limpias, especialmente en la zona Sur (Código de Planeamiento Urbano, Ley de Evaluación del Impacto Ambiental), la promoción de normas de calidad ambiental como ventaja competitiva de los bienes y servicios de la Ciudad, el fomento de la Agenda 21, la promoción de normas de calidad ambiental como ventaja competitiva de los bienes y servicios de la Ciudad, la incubación de empresas de base tecnológica, el apoyo a MiPYMES, el apoyo a exportaciones de alto valor agregado y las medidas orientadas a concientizar sobre la importancia de la industria y la producción. Otras propuestas se orientan a lograr un mayor equilibrio del uso del suelo urbano en función de las densidades poblacionales y jerarquizar los diversos usos de suelo urbano, mejorar la oferta de transporte público masivo y ampliar la red de subterráneos y celebrar convenios entre la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires para la coordinación de políticas medioambientales. También se debe tener en cuenta la mejora en la accesibilidad y la calidad del sistema de salud, una gestión articulada de los recursos con el área metropolitana y finalmente, los distintos mecanismos de fortalecimiento institucional que buscan mejorar la representación, la participación y el control por parte de la ciudadanía.

144

Descentralización y autonomía

En los aspectos territoriales, económicos, políticos y sociales se proponen acciones que buscan la descentralización política y administrativa de las diferentes áreas, a los fines de poder mejorar la capacidad de gestión, tanto en términos de eficacia como de eficiencia, así como la participación y el control de la ciudadanía.

Tanto la autonomía como la descentralización son ejes que atraviesan prácticamente todas las dimensiones del Plan. En este sentido, encontramos políticas como el traspaso de las competencias del puerto y líneas de colectivos al ámbito de la Ciudad, así como en cuestiones de justicia y seguridad, entre otras. A su vez, forman parte de esta temática la necesidad de dotar con más facultades a los organismos descentralizados, la descentralización de la justicia, la policía y de los sistemas de salud y educación, la ampliación del presupuesto participativo, la adquisición de mayores competencias en lo que respecta a la policía del trabajo, el fortalecimiento del rol de los CGP en distintas áreas como por ejemplo la concientización respecto de la equidad y la igualdad de oportunidades y el aumento de competencias en la regulación de servicios públicos.

Equidad

Se trata de uno de los valores centrales que apunta a construir una ciudad integralmente igualitaria, entendiendo por esto una ciudad que rescate la diversidad dentro de un marco de integración. Todas las dimensiones del Plan parten del objetivo de alcanzar una Buenos Aires con equidad, que brinde mayores oportunidades para todos sus habitantes. La reducción de las desigualdades entre el norte y el sur de la Ciudad, en lo que respecta a los distintos establecimientos educativos, entre quienes pueden acceder a la Justicia y quienes no, entre quienes disfrutan un hábitat de calidad y quienes viven en barrios sin suficientes espacios verdes, constituye un eje central del documento "Plan Estratégico Buenos Aires 2010".

Como ejemplo se pueden mencionar acciones tales como el acceso equitativo a la infraestructura de transporte, la difusión de programas de vivienda social, la erradicación de la división Norte-Sur, la accesibilidad universal a un medio ambiente de calidad, la accesibilidad universal a los servicios de salud y educación, y las mejoras en el sistema de transporte para facilitar su uso por parte de discapacitados, personas de la tercera edad y mujeres con niños pequeños. Asimismo podemos señalar otras propuestas como el financiamiento y la utilización de servicios de la Ciudad por no residen-

tes, el fomento de políticas de apoyo a PyMES y MiPyMES, las políticas de defensa de la competencia, la mejora de la infraestructura como soporte de la actividad económica especialmente en la zona Sur, procurando promover políticas tendientes a lograr condiciones óptimas de saneamiento (servicios de cloacas y agua potable), la universalización de las posibilidades de consumo para todos los habitantes y la ley de cupo femenino.

Acciones como la recolección de datos que construyan indicadores urbanos de género que permitan la elaboración de estadísticas segmentadas por sexo para poder detectar mejor problemáticas específicas de ciertas poblaciones, la generación de espacios de discusión donde se debata el cambio de conductas, que apunten a eliminar la generación de estereotipos y promuevan la tolerancia y la convivencia, o la incorporación la perspectiva de género en el diseño de las políticas y en su ejecución, son fundamentales para lograr la promoción de la equidad y la igualdad de oportunidades para varones y mujeres, erradicando los sesgos discriminatorios. Por último, es importante resaltar que todas estas medidas se piensan no sólo para nuestra Ciudad, sino también a nivel regional, por lo que las instancias de coordinación propuestas a escala metropolitana adquieren especial relevancia.

Participación y control ciudadano en el diseño e implementación de las políticas públicas

De esta manera se apunta a fortalecer los mecanismos de co-gestión entre el Estado y la sociedad civil. Estas herramientas son indispensables para alcanzar el objetivo de una Buenos Aires democrática y participativa, y para vincular más eficazmente a la población en la formulación de propuestas y mejoras para la Ciudad. El Presupuesto Participativo, la Iniciativa Popular en materia legislativa, el Consejo de Planeamiento Estratégico y las futuras Comunas son los ámbitos previstos para canalizar esta participación. Dentro de este eje las políticas principales se orientan al fortalecimiento de mecanismos tales como la Iniciativa Popular, la efectivización de la Ley de Acceso a la Información, el Presupuesto Participativo, la sanción de la Ley de Comunas, la efectivización de las internas abiertas y simultáneas, las políticas de participación y control ciudadano en materia de salud, educación, cultura y políticas sociales, el seguimiento de la aplicación del Plan de Igualdad de Oportunidades (Ley 474) en la estructura de las distintas áreas de gobierno y en el diseño de políticas, la mayor injerencia de la ciudadanía en la regulación de los servicios públicos de la Ciudad, y la ampliación de las políticas de defensa de los consumidores y usuarios.

145

Integración regional

Este concepto expresa la importancia de pensar la planificación de Buenos Aires como parte del Área Metropolitana, del país y de la región, dado que en numerosas temáticas se hace imposible formular políticas para la Ciudad sin coordinarlas con otras instancias jurisdiccionales. El carácter regional de los problemas económicos, sociales, territoriales y ambientales, entre otros, requiere soluciones que no se limiten exclusivamente al ámbito de la Ciudad.

En este punto, las principales acciones propuestas abarcan cuestiones tales como la política integral de seguridad articulada con el AMBA, la articulación de la administración de planes sociales y políticas de lucha contra la pobreza, la materialización del Plan de Salud Metropolitano, la coordinación de políticas educativas a nivel regional, la creación de un Banco de Tierras públicas para la región, la creación de un ente metropolitano de regulación del transporte, el apoyo al Centro Multimodal de transferencia de Cargas en el Mercado Central, la Creación de un Foro Metropolitano de Planes Estratégicos, el convenio Gobierno de la Ciudad-Gobierno de la Provincia de Buenos Aires para la coordinación de políticas medioambientales, la complementación de las políticas activas de producción para potenciar el desarrollo de cadenas de valor, la coordinación en materia crediticia entre las bancas públicas para fomentar el desarrollo productivo e inmobiliario de la región, el fortalecimiento de las actuales políticas conjuntas tendientes a combatir la deserción escolar, la cooperación en políticas de salud, especialmente en relación a la atención primaria de la salud, la articulación del turismo nacional e internacional a escala metropolitana y el diseño de estrategias comunes de prevención del delito.

Calidad de gestión

Esta propuesta apunta a la necesidad de desarrollar un Estado más eficiente que tenga un enfoque integral al momento de diseñar y poner en práctica políticas públicas que permitan brindar respuestas institucionales adecuadas para mejorar la calidad de vida de los habitantes. Una ejecución eficiente es fundamental para el éxito de cualquier política, dado que supone alcanzar el objetivo buscado utilizando los menores recursos para tal fin, sin soslayar aspectos de la cuestión a tratar.

Dentro de este eje se destacan políticas tales como la modernización y simplificación del sistema de habilitaciones, la mejora de los organismos de control, la certificación de calidad de los organismos públicos, la reforma de la carrera administrativa, la materialización del convenio colectivo de trabajo, el registro de la propiedad inmueble para disponer de datos actualizados y mejorar la recaudación, la informatización del Sistema de Salud de la Ciudad, la incorporación de la perspectiva de género y la capacitación de los funcionarios en la aplicación de la legislación vigente en relación con la igualdad de las oportunidades.

Capítulo III

ANEXOS

- Proceso de Institucionalización
- Reelaboración de la Visión
- Normativa

Proceso de Institucionalización

Distintas organizaciones de la Sociedad Civil de la Ciudad de Buenos Aires, motorizaron, en los últimos años, un proceso tendiente a lograr la incorporación de la Planificación Estratégica Participativa como una herramienta de la gestión pública de las ciudades. En 1994 la Universidad de Buenos Aires convocó a actores clave y distintas instituciones vinculadas con la educación, la cultura, el trabajo, la salud y la organización comunitaria, quienes empezaron a vislumbrar la idea de consensuar un Plan Estratégico para Buenos Aires, familiarizándose con las experiencias internacionales en la materia. Estas iniciativas fueron el punto de partida y el sustento del proceso de gestación del Consejo de Plan Estratégico de la Ciudad de Buenos Aires, que alcanzó rango constitucional en 1996. Así pues, el artículo 19 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires establece la conformación de este Consejo, cuyo fin es proponer periódicamente planes estratégicos consensuados que ofrezcan fundamentos para las políticas de Estado, expresando los denominadores comunes del conjunto de la sociedad.

Sin embargo, para seguir avanzando en el proceso de institucionalización era necesario contar con otros instrumentos normativos. De allí que el 4 de diciembre de 1999 la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires sancionó la Ley 310 por la cual se reglamente el artículo 19 de la Constitución. Dicha normativa establece que el CoPE deberá estar integrado por todas las organizaciones representativas del trabajo, la producción, la religión, la cultura, la educación, los partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y otras instituciones que manifiesten su interés por conformarlo.

149

Desde que asume el primer gobierno electo por el voto popular en la Ciudad de Buenos se empezaron a llevar a cabo actividades tendientes a cumplir el compromiso constitucional. Por ello, se procedió, en una primera etapa, a elaborar documentos y estudios, compilar información, comparar las experiencias de otras ciudades y realizar seminarios nacionales e internacionales. Pero es con el decreto 1213/2000 que se crea la Coordinación del Plan Estratégico del Gobierno de la Ciudad. A partir de entonces se empezaron a desarrollar acciones tendientes a la facilitación del proceso de constitución del Consejo y a favorecer el acceso a la información, a través de la creación del website www.buenosaires2010.org.ar. La convocatoria a las organizaciones se formaliza en junio de 2001 con el Decreto 823 que crea un registro, cuya apertura oficial es anunciada en la Asamblea del 6 de diciembre de dicho año.

A lo largo del 2002 se fue consolidando una metodología de trabajo que se utilizó en las Jornadas Previas realizadas entre julio y septiembre donde se organizaron comisiones temáticas (Dimensiones Social, Económica, Física e Institucional) para avanzar en la identificación de áreas críticas, lineamientos generales y una visión general para el primer Plan. Luego, tras diferentes reuniones sectoriales, se convocó a una nueva Asamblea General en el mes de septiembre donde se eligieron las autoridades del Comité Ejecutivo y se aprobó el reglamento interno.

En el año 2003 se conformaron grupos de trabajos sobre problemáticas específicas y se continuaron con las reuniones cuatrimestrales por dimensión, además de crearse la Dimensión Metropolitana, la primera con un abordaje más bien transversal. En ese lapso, el Comité Ejecutivo se reunió mensualmente y se realizaron dos Asambleas, en los meses de Mayo y Diciembre, donde se aprobaron los Documentos de Avance I y II.

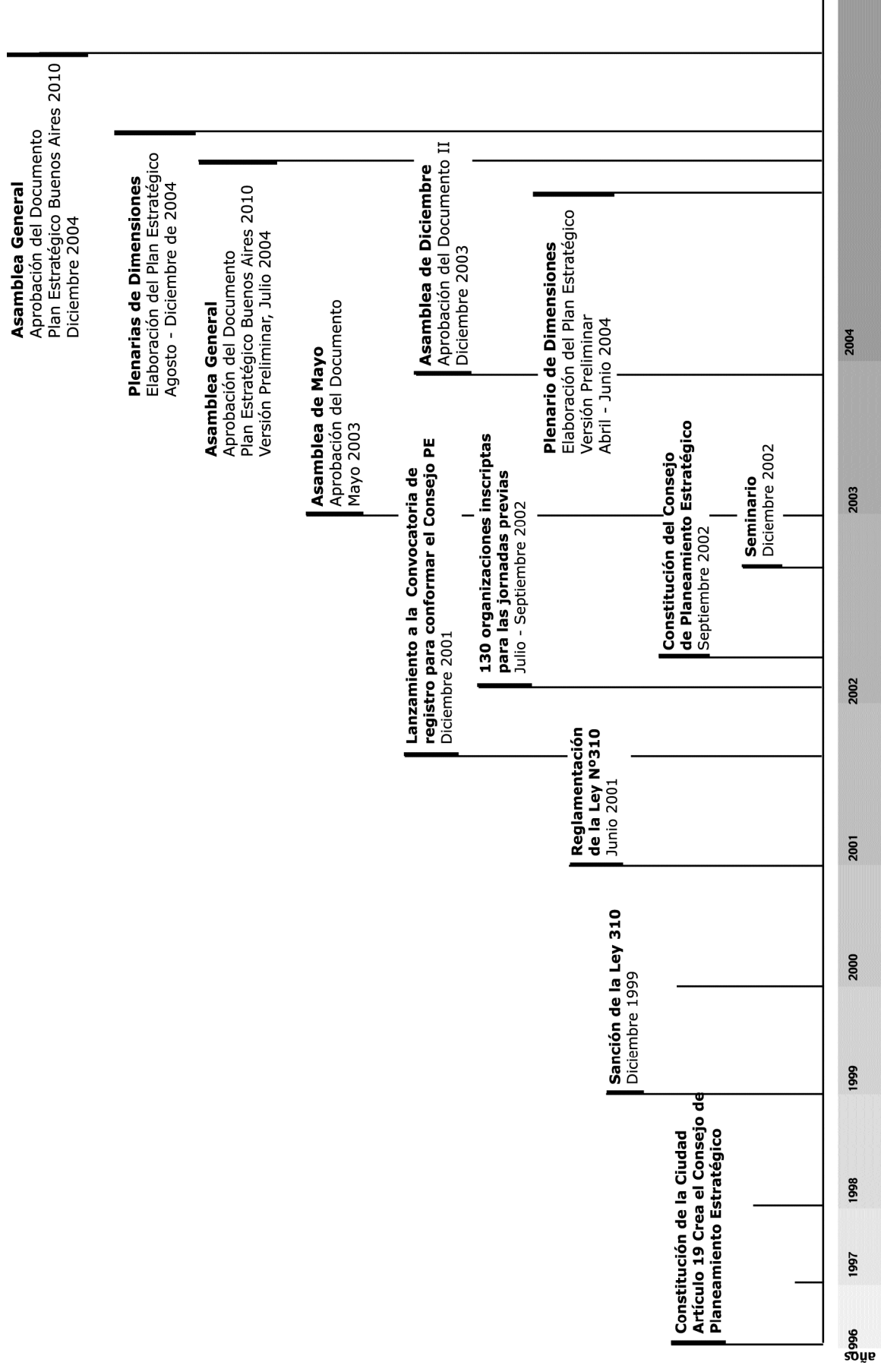
En enero del 2004 se produce un cambio de gestión en la Coordinación del Plan y es designado el Dr. Juan Manuel Abal Medina en el cargo de coordinador. A su vez, la Coordinación deja de estar en la órbita de la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana y pasa a integrar la Jefatura

de Gabinete del Gobierno de la Ciudad con rango de subsecretaría. A partir de ese momento, y en continuidad con el trabajo que se venía realizando hasta entonces, se establece un objetivo para el año en curso: consensuar el primer Plan Estratégico de la Ciudad de Buenos Aires.

Con este fin se inician las actividades de las Dimensiones y los Grupos de Trabajo, produciéndose, en algunos casos, un cambio en la estructura y funcionamiento de los mismos para mejorar la dinámica de trabajo. Hasta la primera Asamblea realizada el 15 de Julio se establece una metodología que tiene como objetivo reformular las áreas críticas, lineamientos y acciones tipo aprobadas por las anteriores asambleas para producir un texto más comunicable. En ese lapso, se realizan las reuniones mensuales del Comité Ejecutivo, muchas de las cuales contaron con la presencia de Secretarios de Gobierno.

En la Asamblea de Julio, con la presencia de más de cien organizaciones, se aprobó el Plan Estratégico Buenos Aires 2010 Versión Preliminar. Luego a partir de Agosto, se reinició el trabajo en las distintas instancias del CoPE, a las que se incorporó un nuevo grupo de trabajo dedicado a la problemática de Género. La meta fundamental de esta segunda parte del año era consensuar un texto articulado y coherente que sintetice las aspiraciones de las organizaciones participantes, involucrando nuevas organizaciones, profundizando el intercambio con las áreas centrales del Gobierno de la Ciudad y con los municipios del Área Metropolitana. Claro que para llegar al documento Plan Estratégico Buenos Aires 2010, el primer plan, fue necesario abocarse a la reformulación de la Visión y profundizar en la articulación de las acciones tipo desarrolladas en cada dimensión o grupo de trabajo.

Esta es entonces una ajustada síntesis del proceso de planificación estratégica participativa que está desarrollando en la Ciudad de Buenos Aires y cuyo resultado hasta la fecha se encuentra en el cuerpo central del presente documento.



Reelaboración de la Visión

Síntesis de la Metodología Utilizada

Aspectos Generales

Con el objetivo de mejorar la comunicación, y en el marco del proceso de desarrollo del Primer Plan Estratégico de la Ciudad de Buenos Aires, el Consejo de Planeamiento Estratégico se propuso realizar una reformulación de la Visión del Plan. En tal sentido, las organizaciones del CoPE trabajaron buscando consensos en dicho proceso de cambio. A continuación se detallan los insumos metodológicos y teóricos que enmarcaron esa tarea. La propuesta de reelaboración de la visión del Plan Estratégico se pensó como un breve párrafo redactado en un vocabulario más afectivo que técnico, que exprese valores, fines, fundamentos de Buenos Aires en el 2010. El objetivo era que la visión refleje los principales valores que tienen que primar en la ciudad del futuro.

A partir de la visión ya aprobada y consensuada en el CoPE, el objetivo de este trabajo fue reelaborar una propuesta más sintética que refleje los acuerdos alcanzados de una manera más clara, concisa y apropiable por toda la ciudadanía. Para esto se analizaron algunos ejemplos de visiones en otros planes estratégicos. En las visiones relevadas se detectaron dos tipos de propuestas: aquellas que describen la ciudad del futuro, y aquellas que incorporan algunos elementos de cómo alcanzar la ciudad esperada. También se analizó el vocabulario utilizado, que fue clasificado en distintas categorías: valores (creencias, convicciones y orientaciones generales que expresan aspiraciones), conceptos, (temas más concretos, más técnicos, más tangibles) y referencias de identidad (temáticas que tengan relación con la identificación de la ciudad entre lo que es y lo que apunta a ser).

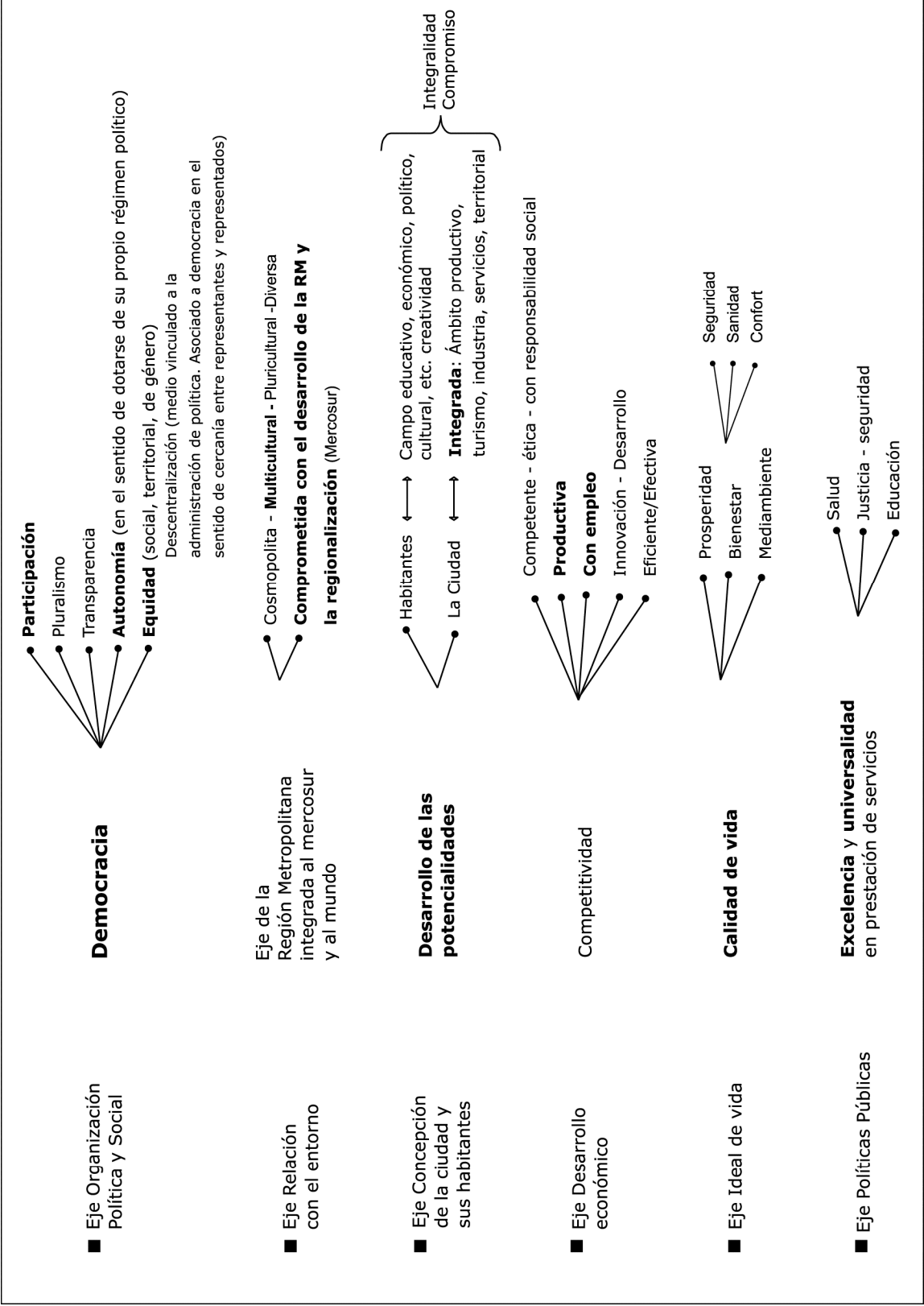
153

Propuesta de Trabajo

En las reuniones de los grupos de trabajo se destinó una fracción especial de tiempo a trabajar sobre la visión. En principio, para seleccionar los valores que debía contemplar la nueva visión, fue conveniente relevar aquellos ya presentes en la versión original de la visión. A continuación se estableció cuáles eran los conceptos más generales y representativos, a partir de un esquema ilustrativo de los **campos semánticos** de los principales conceptos y valores presentes en la visión anterior preparados desde la Coordinación. Por supuesto fue factible la incorporación de otros nuevos, si esto no redundaba en una cantidad excesiva y no rompía con el espíritu de la visión que ya se había consensuado entre todos. A su vez, fue fundamental trabajar para que no se produjeran contradicciones entre los valores propuestos y, en caso de que hubiera coincidencia en el significado de uno o más vocablos, se eligieron las opciones más inclusivas. También se contemplaron algunos conceptos y referentes identitarios. Los ejemplos de visiones de ciudades seleccionadas sirvieron como referencia para definir la pertinencia o no de algún término o idea, o acerca de la redacción en general. En el caso de las dimensiones que se organizan en más de un grupo, se trabajó en cada grupo sobre la base de los consensos obtenidos en los que se habían reunido previamente.

En una segunda reunión, una vez seleccionados y priorizados los valores por dimensión, la Coordinación estableció un orden de prioridad conjunto y elaboró una redacción preliminar que luego se trabajó en los grupos, incorporando aquellas sugerencias que resultaron pertinentes y no afectaron el acuerdo general. La propuesta de redacción fue elaborada por la Coordinación, a partir de los valores y conceptos consensuados, con apoyo de expertos en comunicación y semántica, ya que no era posible redactar entre todas las organizaciones el texto palabra por palabra.

>> Campos Semánticos de los Principales Valores y Conceptos de la Visión Original



Esquema de los Campos Semánticos

La reelaboración de la Visión se trabajó a partir de valores y conceptos ya consensuados en la visión original organizándolos en un esquema de campos semánticos incorporando las propuestas recibidas en las reuniones y vía e-mail.

Se entiende por campo semántico de una palabra, término o concepto al conjunto de palabras o vocablos que, si bien no tienen un significado idéntico, apuntan a un sentido compartido. Por ejemplo, entre las palabras que comparten el **campo semántico** de democracia se encuentran términos tales como pluralismo, participación, autonomía (en el sentido de autogobierno), etc. La idea fue siempre elegir el término más general e inclusivo, pero también aquel que era más significativo del conjunto que conforma el campo semántico. Para facilitar esta tarea se elaboró un esquema gráfico que organiza los distintos conceptos en términos de campos semánticos de términos relacionados. (ver gráfico)

Primero se identificó un eje (núcleo de significado global), luego el término presente en la visión que condensa más ampliamente dicho significado y finalmente los términos asociados que están presentes en la visión, o que si bien no se encuentran explícitos, se derivan del sentido general del texto. Lo que se resaltó fue el vocablo más pertinente para ser incluido en la visión reformulada.

También se han resaltado aquellas nociones que se identificaron como más significativas (por su nivel de generalidad y consenso) y se agregaron las especificaciones necesarias de los núcleos semánticos relevados para que quede más claro a qué sentido se apunta. La idea fue avanzar sobre este esquema en una ronda de reuniones de los grupos para poder revisar el cuadro elaborado a partir de las propuestas y comentarios recibidos, teniendo en cuenta que fue necesario elegir las nociones más inclusivas y articular las propuestas de cada uno con las iniciativas de los otros grupos.

De esta manera, para la tercera reunión se elaboró, con la colaboración de expertos, una propuesta de visión-frase que expresa los valores/conceptos consensuados en este proceso.

Fundamentación de la Redacción de la Visión

La redacción de la visión contempla las propuestas realizadas en las distintas etapas del trabajo de reelaboración de la visión. Para su mayor comprensión fue necesario argumentar cuáles fueron los criterios que se tuvieron en cuenta en la selección del vocabulario y del estilo, tomando como base el **cuadro de campos semánticos** que reflejó los consensos alcanzados en el CoPE, en relación a los valores/conceptos más importantes para que estén reflejados en la visión.

Respecto a la terminología, se mantuvo la palabra **democracia**, pero se la asoció con **participación** y **equidad** para dotarla de mayor sustancia y que no sea interpretada en su sentido meramente formal. Justamente la idea de **equidad** fue otro concepto fundamental para dotar a democracia de un sentido sustantivo, además de articular una serie problemática (territorial, social, económica, de género) en una noción integradora. El consenso acerca de la importancia de la misma apareció en todos los grupos. También se le dio fundamental importancia a la noción de 'autonomía'. La frase **"respeto a la diversidad"** es inclusiva tanto de la reivindicación de la diversidad cultural, social y de género (en cierto sentido, se asocia al ideal de una sociedad multicultural), pero al combinarse con **"respeto"** implica no sólo el reconocimiento del otro sino la convivencia conjunta en una urbe integrada. Esta incorporación se fundamentó, entonces, en todas aquellas propuestas que se refieren al respeto como valor y que encuentran en las expresiones **"multiculturalismo"** y **"pluralidad"** conceptos esenciales de la vida ciudadana.

La idea de **"calidad de vida"** es un concepto general que apunta al bienestar en todos los ámbitos. De allí que, y en virtud del consenso obtenido en todas las propuestas en torno de este término, se

prefirió no agregar otras especificaciones que fueron sugeridas que tenían una orientación tal vez más coyuntural (ej., seguridad).

Con la expresión **"desarrollo de las potencialidades"** se expresó el compromiso de la comunidad con el progreso y la libertad de sus miembros en forma individual. La palabra **'creación'** es un término que se asocia tanto con el aspecto simbólico (bienes culturales y actividades, conocimiento) como económico, la vida de las ciudades (innovación) y que reconoce, a su vez, los aportes individuales al crecimiento colectivo. Aunque el término presente en el gráfico de campos semánticos era **'empleo'** se prefirió utilizar la palabra **'trabajo'** ya que la misma tiene una connotación más amplia que incluye no sólo la integración a la vida productiva de una sociedad sino la realización personal y colectiva que implica el compromiso con la labor. Referirse a **"desarrollo productivo"** permitió condensar en una sola expresión dos nociones que obtuvieron consenso en los grupos como **productividad** y **desarrollo** mientras que la idea de **"una ciudad construida por y para la gente"** remite a ética, **compromiso** y **responsabilidad social**.

También se rescató el compromiso con la integración regional al proponer la idea de **"un espacio de integración"** con el AMBA (por ser su espacio primario de pertenencia) la región (para no limitarse al MERCOSUR, dejar abierta la posibilidad de desarrollo de otros procesos de integración en el futuro, iniciativa que se recogió de las deliberaciones de la Dimensión Metropolitana)

156 |

Cabe aclarar que con el eje de **políticas públicas** se apuntó más al plano de la acción/gestión gubernamental, es decir, a los medios para alcanzar los fines últimos expresados en la visión. Por eso, se lo prefirió omitir para no ser redundante respecto de los lineamientos y acciones que se ocupan precisamente del desarrollo de estas políticas. Los valores de **"excelencia"** y **"universalidad"**, independientemente de su relevancia y precisión conceptual, funcionan en este caso como calificativos de las políticas públicas.

Finalmente, luego de la última ronda de consultas, se llegó a la versión definitiva de la nueva visión del Plan. Para ello, a partir de las propuestas con mayor grado de consenso se incorporó la recuperación de la historia de la Ciudad, reemplazando **"creatividad"** por **"creación"** y **"multicultural"** por **"cosmopolita"**. Asimismo, se suprimió la palabra **"lugar"** por considerarla poco apropiada al asignarle un valor de centralidad innecesario a Buenos Aires, así como se jerarquizó la **integración** en la redacción final de la frase – visión, teniendo en cuenta que la Ciudad ya forma parte del área metropolitana.

De esta manera, respetando la metodología consensuada inicialmente, se alcanzó el objetivo de elaborar una nueva visión que expresa más claramente los acuerdos alcanzados en el Consejo de Planeamiento Estratégico de la Ciudad de Buenos Aires.

Normativa: Constitución de la Ciudad de Buenos Aires

ARTICULO 19

CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

EL CONSEJO DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO, DE CARÁCTER CONSULTIVO, CON INICIATIVA LEGISLATIVA PRESIDIDO POR EL JEFE DE GOBIERNO E INTEGRADO POR LAS INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES SOCIALES REPRESENTATIVAS, DEL TRABAJO, LA PRODUCCIÓN, RELIGIOSAS, CULTURALES, EDUCATIVAS Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS, ARTICULA SU INTERACCIÓN CON LA SOCIEDAD CIVIL, A FIN DE PROPONER PERIÓDICAMENTE PLANES ESTRATÉGICOS CONSENSUADOS QUE OFREZCAN FUNDAMENTOS PARA LAS POLÍTICAS DE ESTADO, EXPRESANDO LOS DENOMINADORES COMUNES DEL CONJUNTO DE LA SOCIEDAD. SUS INTEGRANTES SE DESEMPEÑAN HONORARIAMENTE

Ley 310

Creación del Consejo de Planeamiento Estratégico

Título I. - Creación, definición y atribuciones.

Artículo 1º - Créase el Consejo de Planeamiento Estratégico, el cual funcionará en el ámbito del Poder Ejecutivo como órgano consultivo, responsable de elaborar y proponer Planes Estratégicos Consensuados.

Artículo 2º - Los Planes Estratégicos Consensuados son instrumentos elaborados sobre la base de la participación y el consenso de las instituciones, destinados a ofrecer fundamentos para las políticas de Estado, expresando los denominadores comunes del conjunto de la sociedad.

Artículo 3º - El Consejo de Planeamiento Estratégico está integrado por todas las organizaciones sociales representativas del trabajo, la producción, religiosas, culturales, educativas, los partidos políticos y otras organizaciones no gubernamentales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires e instituciones, que así manifiesten su voluntad de integrarlo en los términos que disponga la reglamentación respectiva.

Artículo 4º - Son atribuciones del Consejo de Planeamiento Estratégico:

1. Elaborar periódicamente Planes Estratégicos Consensuados que tengan los siguientes aspectos: diagnóstico de situación y evaluación de gestión; estados futuros previsibles; propuestas que comprendan proyectos y programas, confrontando con un sistema de indicadores que permita el seguimiento de las mismas.
2. Coordinar la evaluación y seguimiento de los resultados de la implementación de los Planes Estratégicos Consensuados.
3. Promover la incorporación de nuevas instituciones.
4. Preparar proyectos de ley y canalizarlos por medio de la iniciativa legislativa.
5. Establecer relaciones y coordinar acciones con organismos e instituciones comunales, regionales, provinciales, nacionales e internacionales.
6. Establecer un cronograma de elaboración de documentos y preparar los documentos de avance y finales de cada etapa.

7. Dictar su propio reglamento interno.
8. Alentar la cooperación público-privada.
9. Difundir sus actividades.

Artículo 5º- Todos los integrantes del Consejo de Planeamiento Estratégico se desempeñarán honorariamente.

Título II.- Organos de funcionamiento, composición y funciones.

Artículo 6º- El Consejo de Planeamiento Estratégico tiene la siguiente composición:

1. Presidente: Jefe de Gobierno
2. Vicepresidente: elegido por el Presidente a propuesta de la Asamblea General.
3. Asamblea General: se integra por la totalidad de las instituciones y organizaciones sociales que participan del Consejo.
4. Comité Ejecutivo: se compone de veinticinco miembros elegidos por la Asamblea respetando los criterios de proporcionalidad y pluralidad de los distintos sectores sociales participantes. La duración del mandato de los miembros será de dos años.
5. Director/a Ejecutivo/a: designado por el Presidente del Consejo a propuesta del Comité Ejecutivo. La duración de su mandato será de dos años.
6. Director/a de enlace: elegido por el Presidente del Consejo.
7. Comité Asesor Académico: integrado por profesionales de reconocida trayectoria propuestos por el Comité Ejecutivo con acuerdo de la Asamblea.

Artículo 7º- Son funciones del:

- 1.- Presidente:
 - a) Presidir las sesiones de la Asamblea General y del Comité Ejecutivo.
 - b) Nombrar al Vice-Presidente a propuesta de la Asamblea General.
 - c) Nombrar al Director de Enlace.
 - d) Solicitar a los órganos técnicos del Gobierno de la Ciudad dictámenes, estudios e investigaciones para la elaboración de los planes estratégicos
 - e) Delegar en el Vice-Presidente su representación.
- 2.- Vicepresidente:

Reemplazar al Presidente en su ausencia.

3.- Asamblea General:

- a) Proponer al Vicepresidente del Consejo de Planeamiento Estratégico y designar a los miembros del Comité Ejecutivo entre las instituciones participantes.
- b) Establecer los lineamientos generales para el funcionamiento del Consejo y evaluar el cumplimiento de los mismos.
- c) Aprobar el reglamento interno.
- d) Aprobar los Planes Estratégicos Consensuados.
- e) Analizar y aprobar anualmente el Plan de Trabajo y elevar un anteproyecto de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos al Poder Ejecutivo.

4.- Comité Ejecutivo:

- a) Proponer el reglamento interno.
- b) Establecer el cronograma de actividades.
- c) Ejecutar las decisiones de la Asamblea General.
- d) Solicitar a los órganos técnicos los dictámenes, estudios e investigaciones correspondientes para el cumplimiento de sus objetivos.
- e) Designar al Director Ejecutivo y ordenar las directivas pertinentes.
- f) Convocar a Asambleas Extraordinarias por temas específicos.
- g) Crear un Registro de Organizaciones participantes que deberá ser actualizado periódicamente.
- h) Elaborar la propuesta de anteproyecto de presupuesto.

5.- Director/a Ejecutivo/a:

- a) Convocar a las reuniones del Consejo.
- b) Promover y coordinar periódicamente el llamado a la participación de nuevas instituciones.
- c) Dirigir las actividades administrativas del Consejo.
- d) Proponer al Comité Ejecutivo la realización de nuevas actividades.
- e) Informar al Comité Ejecutivo y a la Asamblea General sobre el funcionamiento de los Planes Estratégicos Consensuados.
- f) Administrar los recursos que posee el organismo.

6.- Director/a de enlace:

- a) Coordinar las acciones del Consejo de Planeamiento Estratégico con las áreas del Gobierno de la Ciudad.
- b) Coordinar las acciones con la Legislatura.
- c) Coordinar las acciones del Consejo con las Juntas Comunes.

7.- Comité Asesor Académico:

Asesorar al Presidente del Consejo de Planeamiento Estratégico, a la Asamblea General y al Comité Ejecutivo sobre cuestiones concernientes a desarrollo humano y social, trabajo, educación, cultura, urbanismo y ecología, y en todos los temas que requieran su opinión

Título III – Recursos

Artículo 8º.- El Consejo de Planeamiento Estratégico dispondrá de los siguientes recursos:

- a) Las partidas asignadas por Ley de Presupuesto, cuyo monto debe ser apropiado para el cumplimiento de sus fines.
- b) Todo otro ingreso que por ley le corresponda.

El Comité Ejecutivo elabora la propuesta de anteproyecto del presupe-

to del Consejo, el cual será aprobado por la Asamblea. El mismo será elevado al Poder Ejecutivo para su consideración e inclusión en el proyecto de Presupuesto General de Gastos y Recursos.

Artículo 9º.- El control presupuestario estará sujeto al contralor de los organismos que establece la Constitución de la Ciudad en los artículos 133, 134 y 135. Título IV.- Iniciativa legislativa

Artículo 10º.- El Consejo de Planeamiento Estratégico tendrá iniciativa legislativa, conforme lo establecido en el art. 19 de la Constitución.

Título V.- Relación con otros consejos y organismos

Artículo 11º.- Se establecerá un sistema de coordinación permanente con el Consejo del Plan Urbano Ambiental y demás consejos contemplados en la Constitución de la Ciudad Autónoma.

Artículo 12º.- Comuníquese, etc.

Decreto N° 823/01

Reglamentación de la Ley 310

La Coordinación del Plan Estratégico convoca a Asamblea General para dictar las normas necesarias para el funcionamiento del mismo.

Buenos Aires, 25 de junio de 2001.

VISTO el Expediente N° 80.630/2000, la necesidad de reglamentar la Ley N° 310 (BOCBA N° 865), por la que se crea el Consejo de Planeamiento Estratégico y el Decreto N° 1.213/2000; y

CONSIDERANDO:

Que, mediante el Decreto N° 1.213/2000 (BOCBA N° 999) se creó como Organismo fuera de nivel la Coordinación del Plan Estratégico, encomendándosele la elaboración de un proyecto de decreto reglamentario de la citada ley;

Que, en cumplimiento de ese cometido, dicho órgano elevó a consideración de la Subsecretaría Legal y Técnica de la Jefatura de Gobierno el proyecto solicitado;

Que, teniendo en cuenta la finalidad de la Ley N° 310, es preciso circunscribir la participación en el Consejo de Planeamiento Estratégico a aquellas organizaciones cuyo ámbito de actuación comprenda a la totalidad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Que, es menester jerarquizar a la Asamblea General del Consejo, exigiendo que cada organización que la integre esté representada por su máxima autoridad, dejando a salvo la posibilidad de que el trabajo en comisiones pueda ser realizado por las personas a las que las organizaciones designen para ello;

Que, resulta adecuado, en razón de la especialidad funcional, designar a la Coordinación del Plan Estratégico como autoridad de aplicación de la Ley N° 310, facultándola en tal carácter a dictar las resoluciones complementarias que sean necesarias para la puesta en marcha del ente consultivo creado por el citado cuerpo legal;

Que, con el propósito de asegurar una equitativa representación en el Comité Ejecutivo del Consejo de los distintos sectores a los que la ley otorga participación en la Asamblea General, es conveniente que cada uno de ellos tenga la atribución de elegir igual número de miembros;

Que, toda vez que el Consejo de Planeamiento Estratégico será un ámbito para el aporte de ideas, y no tendrá facultades de decisión y ejecución, se adecua más a su naturaleza que los proyectos de planes estratégicos consensuados que considere no sean sometidos a votación, sino que una vez analizados y agotadas las instancias razonables para la búsqueda de consenso, se remitan al Gobierno de la Ciudad todos los presentados que cuenten con un respaldo mínimo de cinco (5) entidades, disponiéndose de esa manera de mayores elementos de juicio al momento de analizar las cuestiones para las que están constitucionalmente dotados de competencia;

Por ello, y en uso de las atribuciones conferidas por los artículos 102 y 104 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;

EL JEFE DE GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES DECRETA:

Artículo 1° — La Coordinación del Plan Estratégico creada por Decreto N° 1.213/2000, es la autoridad de aplicación de la ley. En tal carácter, convoca a la primera sesión de la Asamblea General y dicta las normas necesarias para la puesta en marcha del funcionamiento del Consejo. A tal fin formula una convocatoria pública abierta, con amplia difusión en los medios de comunicación y antelación razonable. Asimismo, genera una base de datos de las organizaciones e instituciones a que se refiere el artículo 3° de la Ley N° 310, que las clasifica por su finalidad y ámbito de actuación. Dicha base de datos es la que inicia el Registro mencionado por el artículo 7° punto 4, inciso g) de la citada ley.

Artículo 2° — Créase en el ámbito de la Coordinación del Plan Estratégico el Registro de Entidades Miembros del Consejo de Planeamiento Estratégico, en el cual se inscribirán las organizaciones sociales e instituciones que deseen integrar la Asamblea General del Plan Estratégico, de acuerdo a los requisitos que establecerá la autoridad de aplicación.

Artículo 3° — Déjase establecido que pueden participar de la Asamblea General del Consejo de Planeamiento Estratégico todas las entidades encuadradas en el artículo 3° de la Ley N° 310 cuyo ámbito de actuación comprenda la totalidad del territorio de la Ciudad de Buenos Aires y que se encuentren inscriptas en el Registro de Entidades Miembros del Consejo de Planeamiento Estratégico.

Cada organización sólo podrá estar representada en la Asamblea General

por su máxima autoridad, sin perjuicio de que en el trabajo en comisiones pueda ser reemplazada por quienes designen los órganos directivos competentes.

Todos los integrantes del Consejo de Planeamiento Estratégico se desempeñarán honorariamente.

Artículo 4° — La Asamblea General se reunirá en sesiones ordinarias dos veces por año, en los días y horas que fije el reglamento interno. Asimismo, el Jefe de Gobierno o la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros del Comité Ejecutivo pueden convocarla a sesiones extraordinarias, por razones de urgencia.

Sesiona en primera convocatoria con la mayoría absoluta de la totalidad de sus miembros, y en segunda convocatoria, citada para una hora más tarde, con un número no inferior al veinticinco por ciento (25%)

La Asamblea General deberá proponer una terna a los efectos de que el Presidente designe al Vicepresidente, de conformidad con lo previsto por el artículo 6°, inciso 2) de la Ley N° 310.

En la primera sesión de la Asamblea General, que se llevará a cabo en el día, hora y lugar que fije la autoridad de aplicación, quedará conformado el Consejo de Planeamiento Estratégico. En dicha sesión se elegirá a los miembros del Comité Ejecutivo, conforme lo previsto en el Art. 6°, Inc. 4 de la Ley N° 310.

Artículo 5° — El Comité Ejecutivo se compone de veinticinco (25) miembros elegidos por la Asamblea General. Es presidido por el Jefe de Gobierno y lo integran tres (3) representantes titulares y tres (3) suplentes de cada uno de los siguientes sectores:

- a. trabajo;
- b. producción;
- c. religión;
- d. cultura;
- e. educación;
- f. partidos políticos;
- g. organizaciones no gubernamentales dedicadas al estudio de los problemas de la Ciudad;
- h. otras instituciones.

Los miembros suplentes reemplazan a los titulares del sector que representen en caso de ausencia. El quórum se forma con la mitad más uno de sus miembros. Las decisiones se adoptan por simple mayoría de los miembros presentes, salvo en las cuestiones que por previsión legal o reglamentaria se exija una mayoría especial. El Presidente tiene doble voto en caso de empate.

Artículo 6° — El Comité Ejecutivo es el órgano que ejerce en nombre del Consejo la iniciativa legislativa establecida en el artículo 19 de la Constitución de la Ciudad. A tal fin requiere el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de sus miembros.

Artículo 7° — En su primera sesión el Comité Ejecutivo fijará los días y horas de sus sesiones. Dentro de los noventa días de su constitución remitirá a la Asamblea un proyecto de reglamento interno, aprobado por dos tercios del total de sus miembros. Para su aprobación, se requiere la mayoría absoluta de los miembros presentes de la Asamblea.

El proyecto elaborado por el Comité Ejecutivo deberá ser difundido ampliamente, por Internet y cualquier otro medio adecuado, entre las organizaciones e instituciones vinculadas al Consejo, por el lapso de treinta días, antes de su consideración por la Asamblea.

Artículo 8° — El Presidente del Consejo de Planeamiento Estratégico tendrá derecho al veto en la designación del Director del Comité Ejecutivo.

Artículo 9° — Los recursos del Consejo de Planeamiento Estratégico serán administrados a través de la Dirección General Legal Técnica y Administrativa, dependiente de la Vicejefatura de Gabinete. La Coordinación del Plan Estratégico es quien coordina la relación entre el Consejo de Planeamiento Estratégico y la Dirección General Legal Técnica y Administrativa.

Artículo 10 — El Consejo de Planeamiento Estratégico es un ámbito de análisis, debate y propuestas de planes estratégicos consensuados de índole urbana o metropolitana. Las recomendaciones que surjan de dicho ámbito serán elevadas al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En caso de que existan, sobre un mismo tema, distintos proyectos de recomendación, que no hayan podido compatibilizarse luego de un razonable período de búsqueda de consenso, se elevarán todos ellos al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por intermedio de la Coordinación del Plan Estratégico, siempre que estén respaldados por al menos cinco (5) organizaciones.

Artículo 11 — El presente decreto será refrendado por el señor Secretario de Hacienda y Finanzas y el señor Jefe de Gabinete.

Artículo 12 — Dése al Registro, publíquese en el Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires, comuníquese a todas las Secretarías del Poder Ejecutivo y a las Subsecretarías del Área Jefe de Gobierno y, para su conocimiento y demás efectos, pase al Organismo Fuera de Nivel Coordinación del Plan Estratégico; cumplido, archívese.

IBARRA - Pesce – Fernández

Resolución N° 3/CPE/2001

Apruébase el funcionamiento del registro de entidades miembro del Consejo de Planeamiento Estratégico, creado por el Decreto N° 823/GCBA/2001, B.O. N° 1224

Buenos Aires, 16 de Noviembre de 2001

Visto el Expediente N° 76.543/2001, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 19 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires prevé la creación del Consejo de Planeamiento Estratégico.

Que la Ley N° 310 regula la organización y funcionamiento de este ente consultivo.

Que el Decreto N° 823/01 reglamenta la mencionada ley, estableciendo que la Coordinación del Plan Estratégico creada por Decreto N° 1213/2000 es su autoridad de aplicación y que, en tal carácter, dicta las normas necesarias para la puesta en marcha del funcionamiento del Consejo.

Que dicho decreto reglamentario crea, asimismo, el Registro de Entidades Miembros del Consejo de Planeamiento Estratégico en el ámbito de la Coordinación del Plan Estratégico.

Que la Coordinación del Plan Estratégico ha venido manteniendo reuniones de consulta con diversas organizaciones que han manifestado su interés en participar del Consejo, con el propósito de recabar opiniones respecto a los criterios que deberían orientar la inscripción en el citado Registro y el funcionamiento de la primera Asamblea.

Por ello, y en uso de las atribuciones conferidas por el Decreto N° 823/2001,

EL COORDINADOR DEL PLAN ESTRATEGICO DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES RESUELVE:

Artículo 1°: Apruébase el funcionamiento del Registro de Entidades Miembros del Consejo de Planeamiento Estratégico, creado por Decreto N° 823-GCBA-2001

Artículo 2°: El mencionado Registro funcionará en la sede de la Coordinación del Plan Estratégico, sita en Bartolomé Mitre 648, 3° piso, Ciudad de Buenos Aires.

Artículo 3°: Pueden participar de la Asamblea Constitutiva del Consejo de Planeamiento Estratégico todas las entidades que cumplan los requisitos mencionados en el art. 6to de la presente resolución y se hayan inscripto en el Registro de Entidades Miembros del Consejo de Planeamiento Estratégico hasta el 15 de marzo de 2002. La inscripción comenzará desde la fecha de publicación oficial de la presente resolución.

Artículo 4°: Apruébase el formulario de inscripción en el Registro de Entidades Miembros del Consejo de Planeamiento Estratégico que como Anexo I forma parte integrante de la presente resolución.

Artículo 5°: El Registro recibirá las solicitudes de inscripción los días hábiles de 10 a 17 horas.

Artículo 6°: Para inscribirse las organizaciones deberán acompañar:

a) declaración jurada por la que se manifieste que la entidad se encuen-

tra encuadrada en el artículo 3° de la Ley N° 310 y que su ámbito de actuación comprende la totalidad de la Ciudad de Buenos Aires; deberá efectuarse asimismo la propuesta de encuadre en alguno de los sectores definidos por el artículo 5° del Decreto n° 823/2001;

- b) copia certificada de la constancia de su inscripción como persona jurídica, en su caso;
- c) copia certificada del estatuto social, en su caso;
- d) breve resumen de las actividades que realizaron en los últimos dos años y de los proyectos para el año próximo.

Artículo 7°: Regístrese; publíquese en el Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires. Cumplido, archívese.

Resolución N° 3/CPE/2002

Prorrógase el plazo fijado en el art. 3° de la resolución N° 3/CPE/01, B.O. N° 1332, referente al registro de entidades miembros del Consejo de Planeamiento Estratégico. Convócase a Asamblea Constitutiva

Buenos Aires, 10 de julio de 2002.

Visto el artículo 104, incisos 4 y 9, de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Ley N° 310, el Decreto N° 823/GCBA/01, el Decreto N° 530/GCBA/02, modificatorio de la estructura organizativa del Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y;

CONSIDERANDO:

Que, mediante la Resolución N° 3/CPE se aprobó el funcionamiento del registro en Entidades Miembros del Consejo de Planeamiento Estratégico y se fijó el 15 de marzo de 2002 como la fecha límite para inscribirse en él a los efectos de la participación en la Asamblea Constitutiva de dicho cuerpo consultivo;

Que, en virtud de la adecuación de la Coordinación del Plan Estratégico a la modificación de la estructura organizativa del Poder Ejecutivo dispuesta por el Decreto N° 530/GCBA/02, y de la gran cantidad de entidades que en las últimas semanas han manifestado su intención de incorporarse al mencionado Consejo, resulta conveniente prorrogar el plazo indicado en el primer considerando, toda vez que sólo a través de una amplia participación de la sociedad civil será fructífera esta novedosa experiencia en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires;

Que, resulta necesario fijar la fecha de la Asamblea Constitutiva del Consejo de Planeamiento Estratégico;

Por ello, y en uso de las atribuciones conferidas por el Decreto N° 823/GCBA/01 y el Decreto N° 530/GCBA/02,

EL COORDINADOR DEL PLAN ESTRATÉGICO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

RESUELVE:

Artículo 1° — Prorrógase hasta el 19 de julio de 2002 el plazo fijado por el artículo 3° de la Resolución N° 3/CPE.

Artículo 2° — Convócase para el viernes 27 de septiembre de 2002 a las 10 horas a las organizaciones debidamente registradas hasta la fecha determinada en el artículo primero, a la Asamblea Constitutiva, que se celebrará en la Sala Casacubierta del Teatro General San Martín.

Artículo 3° — Regístrese; publíquese en el Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires. Cumplido, archívese.

Jefe de Gobierno

Dr. Aníbal Ibarra

Vicejefe de Gobierno

Sr. Jorge Telerman

Jefe de Gabinete

Lic. Raúl Fernández

**Coordinador del Plan
Estratégico**

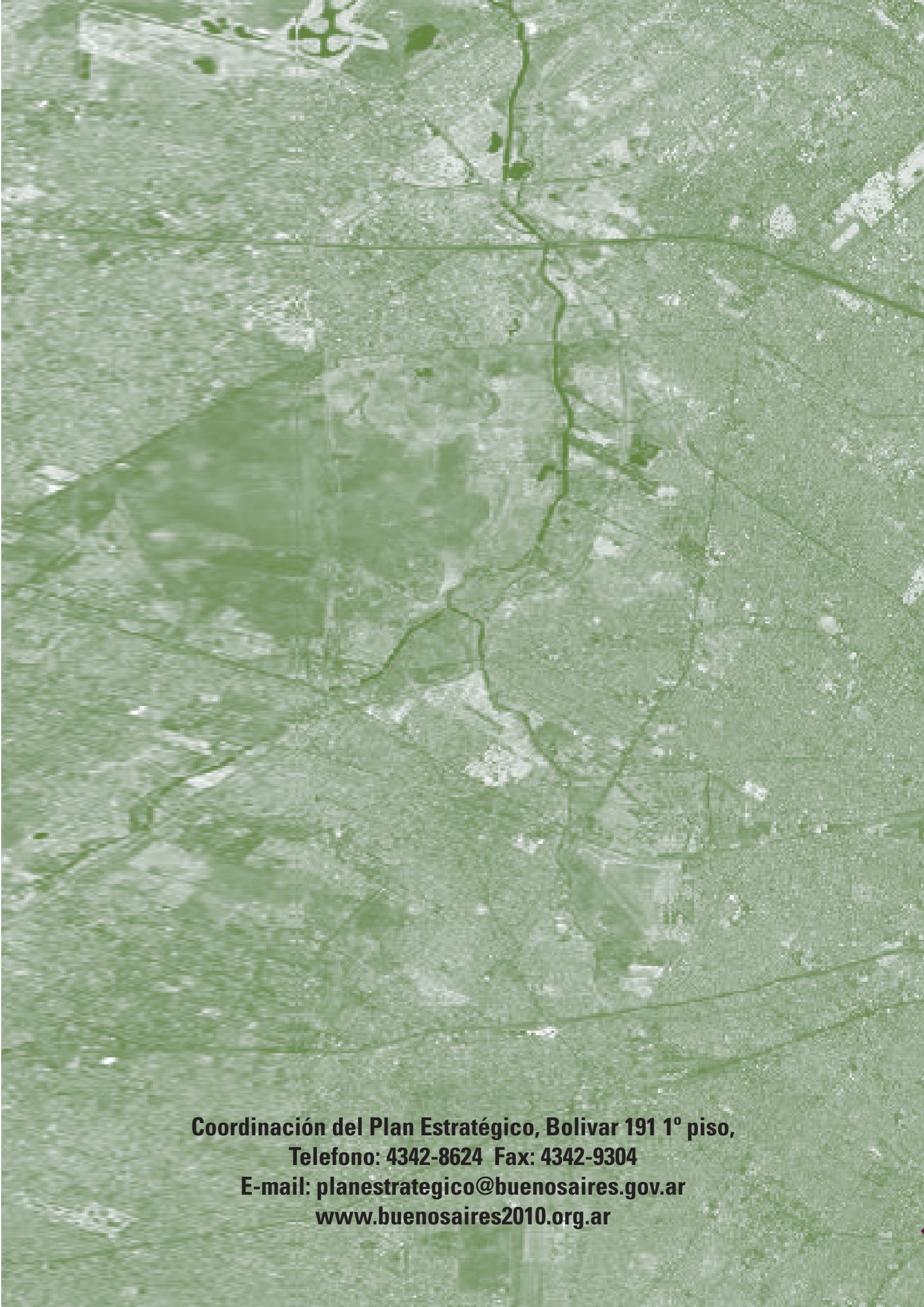
Dr. Juan Manuel Abal Medina (h)

© 2004 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
**Coordinación del Plan Estratégico del
Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires**

DISEÑO Y DIAGRAMACION

Area de diseño y comunicación de la
Coordinación del Plan Estratégico

Esta guía se terminó de imprimir en el mes
de noviembre de 2004. Tirada 500 ejemplares.



Coordinación del Plan Estratégico, Bolívar 191 1º piso,
Telefono: 4342-8624 Fax: 4342-9304
E-mail: planestrategico@buenosaires.gov.ar
www.buenosaires2010.org.ar