

METODOLOGÍA DE PLANEAMIENTO

# PROYECTO URBANO INTEGRAL

## VERSIÓN PRELIMINAR

Ministerio de Desarrollo Urbano  
Secretaría de Planeamiento



Buenos Aires Ciudad





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



## ÍNDICE

<b>7</b>	<b>Introducción</b>
<b>7</b>	<b>Conceptualización</b>
7	La delimitación territorial
8	Objetivos generales del PUI
10	Actores institucionales
12	Ciudadanía y tercer sector
<b>13</b>	<b>Marco normativo de planificación</b>
13	Directrices constitucionales y el plan estratégico en aspectos generales
14	Directrices de planificación: Plan Urbano Ambiental
15	Directrices de planificación: Lineamientos territoriales
16	Normativas específicas
17	Escalas de planificación
<b>18</b>	<b>Diagnóstico</b>
18	Reseña histórica
18	Características generales de la UTIU
18	Los indicadores como herramienta para la planificación y monitoreo
21	Índice de Sustentabilidad e Inclusión Urbana
25	Análisis de indicadores
25	Participación
29	Diagnóstico Tendencial
<b>29</b>	<b>Elaboración de Propuestas</b>
29	Antecedentes de planeamiento sobre el sector
30	Propuestas temáticas
30	Propuesta ejecutiva de instrumentos de gestión
31	Monitoreo
31	Difusión y comunicación



## INTRODUCCIÓN

Este documento presenta la propuesta metodológica de los Proyectos Urbanos Integrales como estrategias de fortalecimiento de las capacidades del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en el abordaje del hábitat. Estos proyectos están destinados a la construcción de un escenario de intervención integral que contribuya a inducir mejoras sustanciales, en las diferentes dimensiones que afectan la calidad de vida de los habitantes de los barrios que conforman las siete (7) Unidades Territoriales de Inclusión Urbana (UTIU), y a respaldar la transformación a través de su inclusión a la Ciudad.

El propósito de este trabajo es sistematizar el abordaje metodológico para la elaboración de los Proyectos Urbanos Integrales (PUI), que se caracterizan por desarrollar una visión integral, requiere de un abordaje de política pública que permita coordinar y potenciar los efectos de la multiplicidad de programas que implementan diferentes organismos y ministerios del GCABA; ya sea aquellos programas específicamente dirigidos a los hogares y la población, como las oportunidades que pueden surgir a través de los generados por otros ministerios en áreas linderas. A través de la generación de una estrategia focalizada en el diseño, la preparación e implementación de programas integrales de desarrollo, se busca potenciar las sinergias de los programas y las acciones que realizan los diferentes organismos.

Se tornan de especial importancia: i) la participación e interacción de los diferentes organismos de gobierno, y ii) la voluntad política de darle apoyo al plan; siendo ambos elementos esenciales para la concreción y la efectividad de los PUI.

## CONCEPTUALIZACIÓN

Los Proyectos Urbanos Integrales (PUI) son estrategias de acción que buscan favorecer la **articulación entre los distintos organismos** competentes, con el fin de que el abordaje de las problemáticas estructurales del territorio sea integral. Los PUI hacen que la asignación de recursos públicos sea más eficiente, permitiendo dar respuestas integrales y coordinadas por parte del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a las problemáticas de las UTIU. Contempla también la actuación de la sociedad civil, el sector privado y una fundamental participación de la ciudadanía.

## LA DELIMITACIÓN TERRITORIAL

La delimitación territorial de los Proyectos Urbanos Integrales corresponde a las Unidades Territoriales de Inclusión Urbana (UTIU) que son una forma innovadora de entender el territorio y las estrategias de inclusión social. La delimitación geográfica de cada UTIU fue realizada por la Secretaría de Hábitat e Inclusión y la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Desarrollo Urbano en conjunto, considerando tanto aspectos físicos como sociales y proponiendo áreas de oportunidad a potenciar y áreas de conflicto a mejorar. Dichas unidades territoriales buscan romper con la caracterización de la ciudad fragmentada para concebir la política pública dentro de una unidad territorial que, al exceder los límites de las villas, contribuye a fortalecer los vínculos de integración con

la Ciudad. Se conformaron teniendo en cuenta las mayores estructuras habitacionales y sus zonas circundantes para, en función de la proximidad, definir áreas susceptibles de ser integradas en función de su proximidad.

La creación de las UTIU responde a la necesidad de entender la problemática del hábitat desde una perspectiva integral y multidisciplinaria, que tome en cuenta la dimensión física, social, institucional y comunitaria de cada uno de los territorios en su conjunto. A través de este abordaje, se contribuye al proceso de integración urbana, incorporando el entorno y tejido urbano formal circundante a cada una de las estructuras habitacionales. Esta concepción reemplaza a ciertos modelos tradicionales de políticas sectoriales y desarticuladas entre sí, por una focalizada en la integración del territorio y la inclusión.

Se han determinado siete UTIUs colindantes todas ellas, con excepción de la Unidad Territorial que comprende las Comunas 1 y 2 y la que comprende la Comuna 4:

**UTIU Comunas 1 y 2:** Calle 4, vías del ferrocarril General San Martín, prolongación virtual de la Av. Pueyrredón, calle 9, Av. Pte. Ramón S. Castillo y prolongación virtual de la Av. Gendarmería Nacional.

**UTIU Comuna 4:** Riachuelo, Agustín Magaldi, Amancio Alcorta, Pepirí.

**UTIU Comuna 7:** Av. Castaños, Lafuente, vías del ferrocarril Belgrano Sur, Av. Del Barco Centenera.

**UTIU Comuna 8 (sector norte de la Comuna 8):** Av. Asturias, Av. Castaños, Lafuente, Av. Cnel. Roca.

**UTIU Comuna 8 (sector sur de la Comuna 8):** Tte. Gral. Luis Dellepiane, Av. Escalada, Av. Coronel Roca, Av. General Paz.

**UTIU Comunas 8 y 9 (sector este de las comunas 8 y 9):** Eva Perón, Av. San Juan Bautista de La Salle, Av. Asturias, Av. Castaños, Murguiondo.

**UTIU Comunas 8 y 9 (sector oeste de las comunas 8 y 9):** Av. General Paz, Tte. Gral. Luis Dellepiane, Av. Directorio, Murguiondo.

*La formulación del PUI contribuye a articular y coordinar todos los recursos y esfuerzos públicos, privados y de organizaciones de la sociedad civil que se desarrollen en la UTIU, con el objetivo central de propiciar un proceso de desarrollo integral en cada UTIU y en sus barrios, promoviendo el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.*

## OBJETIVOS GENERALES DE PUI

El objetivo principal del PUI es definir las estrategias orientadas a mejorar las condiciones y calidad de vida, en función de la articulación institucional, y la promoción de la inclusión social, accionando sobre las dimensiones descriptas para revertir los desequilibrios y la segregación socio-territorial de la UTIU con el resto de la Ciudad. El PUI se estructura sobre el reconocimiento de los conflictos y oportunidades físicas, sociales, institucionales, culturales y económicas en la UTIU y el sector de la ciudad en el que se inserta.



### ***1. Promover la inclusión social desde la perspectiva del hábitat***

El valor esencial de los PUI es la inclusión desde la perspectiva del hábitat, implica generar las condiciones físicas y sociales necesarias para que todas las personas puedan desarrollar sus capacidades humanas y acceder a una vida plena en condiciones de equidad. Los PUI tienen como objetivo:

- generar niveles de habitabilidad adecuados, fortalecer el acceso a los bienes y servicios de infraestructura urbana e implementar políticas equitativas de acceso al suelo;
- generar política pública fundada en la participación activa y directa de la comunidad, que confiera un rol protagónico a la comunidad en su planificación e implementación; y
- lograr que la inversión pública en obra física tenga importantes resultados sociales: una mejor calidad de vida de la comunidad y la rehabilitación de sus entornos.

### ***2. Articulación Institucional***

Por consiguiente, para alcanzar la inclusión social desde una perspectiva del hábitat, resulta indispensable la articulación de las distintas acciones gubernamentales para promover la adecuada intervención del Estado. Esta articulación se basa en integrar las acciones de planificación a escala Ciudad con las acciones de inclusión e integración mediante la participación comunitaria. Tal como define el Modelo Territorial, se busca incorporar los territorios informales a la visión totalizadora de la Ciudad Deseada mediante la formalización y homologación de los elementos que la representan: calles, equipamiento urbano, transporte, servicios, edificaciones, íconos urbanos, entre otros. Al mismo tiempo, se busca lograr el reconocimiento de la valiosa diversidad de culturas locales, ya que constituye una fuente del enriquecimiento de la Ciudad.

### ***3. Urbanismo social como eje de acción***

El Indicador de Sustentabilidad Urbana del Modelo Territorial se apoya en sub-indicadores basados en aspectos cuantitativos de la Ciudad. Observa cuestiones de cantidad, distancias, superficies, etc. Sumado a esto, en el PUI se propone que no solo se mejore la Ciudad desde una perspectiva física sino que estas obras materiales deben tener un criterio de urbanismo social para mejorar así las cuestiones de hábitat.

El urbanismo social es el resultado de la relación que existe entre la planificación urbana y los aspectos que componen la esfera social. En este contexto, se busca construir ciudad dotando de sentido a los espacios residuales, desatendidos y desagregados que surgen de las dinámicas de constante transformación propia de toda metrópoli.

Para ese fin se diseñan estrategias de intervención que apuntan a la revitalización de ejes de acceso y circulación vitales para la integración entre las áreas formales e informales de la Ciudad. El aporte más valioso del urbanismo social es el hecho de que cada intervención se lleva adelante con la participación y en consenso con los ciudadanos y ciudadanas.

## ACTORES INSTITUCIONALES

Los actores institucionales clave son aquellos que se identifican de manera preliminar como los que tienen mayor incidencia en este tipo de proyectos. Se detalla a continuación la lista de estos organismos. En el Anexo 1 se detallan las competencias y facultades de estos actores.

1. **Corporación Buenos Aires Sur (CBAS):** es una sociedad estatal cuyo objeto es promover el desarrollo económico, humano y urbano integral en la zona sur de la Ciudad, definida como “Área de Desarrollo Sur” (Ley CABA 470/ 2000). Sus acciones se basan en tres ejes interrelacionados: Fortalecimiento de capital humano y social; Mejoramiento del hábitat; y Desarrollo económico. Dentro de ella, PROSUR Hábitat, es el Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires implementa a través de la Corporación Buenos Aires Sur. Este es un programa de aplicación territorial en los Asentamientos que se encuentran en el polígono de acción de la Corporación.

2. **Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC):** promueve la reducción del déficit habitacional y el acceso a una vivienda adecuada para todos los habitantes de la Ciudad. Tiene entre sus competencias: la planificación y ejecución de créditos para la vivienda, la construcción y administración de unidades funcionales para la gestión de soluciones habitacionales para beneficiarios en proceso de adjudicación. El trabajo del IVC supera la instancia de adjudicación de una unidad funcional, comenzando por la correcta y justa identificación de beneficiarios, la administración de líneas de crédito y el desarrollo e inserción social posterior de aquellas familias que habitan en conjuntos de viviendas, buscando elevar la calidad de vida de la comunidad.

3. **Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS):** tiene como función formular e implementar proyectos integrales de saneamiento que involucran limpieza de veredas, recolección de residuos, retiro de áridos, desinfección del medio y atención y derivación de los servicios de mantenimiento de la red eléctrica, desagote de pozos negros, desobstrucción de sistemas pluviales y cloacales y, excepcionalmente, provisión de agua potable, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Espacio Público. A su vez, ejecuta obras de solución, mejoramiento habitacional y mantenimiento del hábitat en situaciones críticas que se dan en la cotidianeidad de los barrios. Las obras tienen carácter paliativo mientras la urbanización se consolida en cada uno de los territorios. La función de la UGIS consiste en formular e implementar programas de asistencia comunitaria y atención a la emergencia en villas, reconocidos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

4. **La Comisión para la Plena Participación e Inclusión de las Personas con Discapacidad (COPIDIS):** tiene como objetivo primordial la promoción de los derechos de las personas con discapacidad en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. COPIDIS es una herramienta para hacer efectivo el cumplimiento de estos derechos, fomentando la participación ciudadana, la igualdad de oportunidades, el acceso a la salud, a la justicia, a la vida independiente; trabajando por la inclusión educativa, cultural, deportiva, laboral, turística y social de las personas con discapacidad. Comunica, informa y articula trans-

versalmente en cooperación con todas las reparticiones de gobierno con el fin de garantizar el cumplimiento de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley 26.378).

Respecto a los ministerios, incluye a:

5. **Jefatura de Gabinete:** tiene a su cargo coordinar la elaboración del programa de acción general de gobierno y definir con cada Ministerio los objetivos específicos de las Áreas respectivas; asistir al Jefe de Gobierno en el seguimiento de los proyectos; efectuar el control de gestión del gobierno y diseñar, proponer y coordinar la política de transformación y modernización del Estado.

6. **De Educación:** su objetivo es intervenir en la formulación, implementación y evaluación de políticas educativas de la Ciudad, a través de programas orientados a cada uno de los niveles educativos.

7. **De Salud:** interviene en las distintas instancias de servicios de salud públicos en CABA.

8. **De Desarrollo Social:** se orienta a proveer servicios sociales a aquellos sectores de la población más vulnerables; entre ellos, niños, adolescentes, mujeres y personas de tercera edad.

9. **De Justicia y Seguridad:** provee diferentes servicios de seguridad dentro del territorio de CABA. Su institución más significativa es la Policía Metropolitana.

10. **De Ambiente y Espacio Público:** su objeto es intervenir en el cuidado ambiental de la Ciudad, de forma de mejorar la calidad del espacio público. Para ello, establece diversos programas que van desde la gestión integral de residuos, el mantenimiento del espacio público y del mobiliario urbano, hasta evaluaciones de impacto y monitoreo ambientales.

11. **De Modernización:** su misión es articular un Plan de Modernización de la administración pública de la Ciudad, trabajando en conjunto con sus distintos organismos gubernamentales. Sus ejes de trabajo son: Capital humano, Modernización administrativa, Gobierno abierto, Infraestructura tecnológica, y Ciudad inteligente.

12. **De Desarrollo Económico:** Elabora políticas e instrumenta proyectos y programas orientados al desarrollo, promoción y fomento de las actividades comerciales, industriales y de servicios con énfasis en la generación de empleo y en la promoción de pequeñas y medianas empresas, y en particular, en relación a las UTIU, promueve las actividades productivas y de desarrollo sustentable en las áreas postergadas de la Ciudad de Buenos Aires.

13. **Ministerio de Cultura:** Desde el programa Inclusión Cultural, propone la creación de espacios permanentes de promoción cultural empleando el arte como herramienta de transformación social.

**14. De Desarrollo Urbano (MDU):** Una de sus misiones principales, respecto de la equidad territorial, es la de formular planes y programas orientados a la integración de áreas postergadas dentro de la trama urbana. En particular, la elaboración del Plan de Comuna 8 sirve a la Secretaría de Hábitat e Inclusión como antecedente y marco, ya que su objetivo esencial es planificar, diseñar y coordinar políticas y estrategias tendientes a la inclusión social y a mejorar la calidad del hábitat en villas y barrios en condiciones críticas. A su vez, idea los indicadores que conforman el Índice de Sustentabilidad Urbana (ISU), que estructura el Modelo Territorial. Como ya se ha mencionado, la Dirección de Planeamiento, perteneciente a este Ministerio, colaboró en la tarea de delimitación de las UTIU.

**15. Secretaría de Atención Ciudadana y Desconcentración Comunal:** Es un organismo clave, puesto que, si pretenden hacer participar a la ciudadanía, el organismo inmediato debería ser la comuna. Actualmente realizan periódicamente reuniones con vecinos para llevar a cabo obras en el espacio público y otro tipo de eventos.

**16. UPE- Construcción Ciudadana y Cambio Cultural- (Jefatura de gabinete):** Dentro de Jefatura de Gabinete también existen dependencias que se encargan de actividades que implican participación ciudadana.

**17. Comunas 8, 4, 7, 1 y 2.** Tanto los PUI's como las obras se ejecutarán en su territorio. Es conveniente que se incorpore mediante los mecanismos existentes –ya sea consejo consultivo- o mediante la labor de la Secretaría de Atención Ciudadana y Desconcentración Comunal. Algunas actividades participativas en las comunas son: brindar información acerca del plan, pedir colaboración, promover las convocatorias a los vecinos, entre otras.

## CIUDADANÍA Y TERCER SECTOR

Para considerar las características de la esfera social resulta necesario considerar las perspectivas de las organizaciones civiles y de la ciudadanía en general como un actor activo para una transformación urbana integral. Resulta, además, primordial, tener en cuenta al tercer sector, entendiéndose a este como al conjunto organizaciones no gubernamentales y demás asociaciones independientes (tanto del sector público, como del privado) Por ello, es indispensable contar con el ISIU el cual se compone de cuatro índices temáticos: Indicadores de Sustentabilidad Urbana, Indicadores de Calidad Urbana, Indicadores de Condiciones de Urbanización e Indicadores de Percepción. Mientras que el primero abstrae datos netamente físicos, los otros tres índices resultan de encuestas cuyas respuestas derivan de las percepciones de los vecinos, lo cual resulta fundamental para comprender de forma integral las necesidades de los mismos.

En el caso de los Indicadores de Sustentabilidad Urbana, el MDU utiliza otra técnica asociada a las necesidades de los vecinos: las conversaciones abiertas. Las mismas consisten en generar una visión compartida entre ciudadanía y técnicos del Gobierno, basada en información territorial, generando un diagnóstico común y definiendo núcleos de temas y problemáticas que definen grandes líneas de acción. Más adelante se explicitan modalidades de participación.

## MARCO NORMATIVO DE PLANIFICACIÓN

Los Proyectos Urbanos Integrales (PUI) se desenvuelven bajo la estructura normativa y lineamientos para el planeamiento en la Ciudad, que se clasifican en Directrices constitucionales, del Plan Estratégico, Directrices de planificación, y Directrices territoriales, a lo que se suman normativas específicas que hacen a las instituciones intervinientes.

### DIRECTRICES CONSTITUCIONALES Y EL PLAN ESTRATÉGICO EN ASPECTOS GENERALES

La Constitución de la Ciudad y el Plan Estratégico representan las directrices sobre el desarrollo de la Ciudad en términos generales y sus lineamientos guían las políticas públicas.

Los PUI se desenvuelven bajo el amparo constitucional del derecho a una vivienda digna, reconocido tanto por la Constitución Nacional (art.14 bis) como por la Ciudad, donde a la vez se reconoce el derecho a un hábitat adecuado (art. 31, Constitución CABA, 1994). Al mismo tiempo, esta última señala la política de planeamiento y gestión del ambiente urbano como parte de las políticas de desarrollo económico, cultural y social, instrumentada a través de un proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo (art. 27).

El Plan Estratégico es un instrumento de planificación conjunta elaborado por el Estado y los principales actores sociales y económicos de Buenos Aires. Especifica los ejes estratégicos, lineamientos y acciones a llevar a cabo por los organismos competentes dentro del GCABA. Sus ejes se basan en: Equidad, Ambiente, Accesibilidad, Seguridad, Salud, Producción e innovación, Educación, Proyección a futuro, Gestión asociada y participación ciudadana, Articulación metropolitana, Autonomía de la Ciudad, e Inserción a nivel mundial. Fue generado a través del Consejo de Planeamiento Estratégico (COPE), creado en acuerdo al art. 19 de la Constitución de la Ciudad, y reglamentado por la Ley 310/99. Este Plan sistematiza y resume diferentes lineamientos y objetivos a alcanzar por parte de la Ciudad, en un determinado periodo. Es por esto que se incorpora como un elemento clave en el denominado Modelo Territorial, que básicamente se constituye en una síntesis de lineamientos de planeamiento a nivel territorial (será explicado en mayor detalle más adelante en el apartado “**Directrices de planificación: lineamientos territoriales**”), ya que expresa un horizonte de consenso para una gran cantidad de sectores sociales.

### DIRECTRICES DE PLANIFICACIÓN: PLAN URBANO AMBIENTAL

El Plan Urbano Ambiental (PUA) es la guía normativa del planeamiento urbano de la Ciudad y todos los procesos de planeamiento toman sus lineamientos básicos. Constituye el marco de estrategias y lineamientos de desarrollo territorial para la Ciudad, sobre los cuales se asienta posteriormente el Modelo Territorial y sobre los que se proponen instrumentos de planificación, de gestión, de asesoramiento y control. Sancionado con fuerza de Ley, el PUA representa los lineamientos fundamentales y al que debe atenerse toda política urbana.

Señala una serie de criterios marco que atraviesan cualquier plan o estudio sobre la Ciudad y sus sectores:

**Ciudad Integrada:** En cuanto a la vinculación de todas sus zonas entre sí y, en especial, de la zona sur con el resto de la Ciudad, de la Ciudad con los ríos que la rodean y de la Ciudad con el Conurbano con el que constituye un Área Metropolitana.

**Ciudad Policéntrica:** En cuanto a consolidar la jerarquía de su gran Área Central y, simultáneamente, promover una red de centros secundarios, así como de centros comunales y barriales con identidad.

**Ciudad Plural:** En cuanto a que sea un espacio de vida para todos los sectores sociales, ofreciendo en especial un hábitat digno para los grupos de menor capacidad económica, así como un hábitat accesible para las personas con capacidades diferenciales.

**Ciudad Saludable:** En cuanto a las condiciones de habitabilidad que garanticen la calidad ambiental y la sostenibilidad, a partir del uso de tecnologías apropiadas en las actividades productivas y en los sistemas de transporte, de provisión adecuada de infraestructura de saneamiento, de la prevención de inundaciones y de la resolución de la gestión de los residuos.

**Ciudad Diversa:** En cuanto a mantener su pluralidad de actividades (residenciales, productivas, culturales) y su pluralidad de formas residenciales (distintas densidades, distintas morfologías), compatibilizando los requerimientos de calidad ambiental de cada una de ellas y enriqueciéndolas con su mutua convivencia.

Con esto, se apunta entonces a lograr una Ciudad integrada, en la que todas sus zonas estén vinculadas y mantengan relaciones entre sí. Asimismo, desarrollar una Ciudad policéntrica, consolidando el Área Central a la vez que se promueve la red de centros secundarios. En relación con esto, la Ciudad plural se orienta a ofrecer un hábitat digno para todas las personas, para quienes se busca asegurar una Ciudad saludable respecto a la calidad ambiental y la sostenibilidad en el desarrollo de las actividades productivas, el transporte y la gestión de los residuos urbanos, entre otros temas semejantes. En el marco de la Ciudad diversa, se busca mantener la pluralidad de actividades (residenciales, productivas, culturales), enriqueciéndolas con su mutua convivencia.

Los lineamientos, propuestas y diagnósticos del Plan Urbano Ambiental se organizan a través de seis propuestas temáticas específicas para la Ciudad, las cuales son: Estructura y Centralidades; Transporte y Movilidad; Hábitat y Vivienda; Espacio Público; Producción y Empleo; y Patrimonio Urbano.

Respecto al primer grupo, se considera como objetivo fundamental transformar la **estructura** monocéntrica de la Ciudad hacia una más reticular y policéntrica, que permita consolidar el área central, así como el desarrollo de los centros secundarios.

Sobre la temática de **transporte y movilidad**, se propone promover un sistema de transporte sustentable, con intermodalidad y preponderancia de los medios públicos –en especial de los medios guiados–, al uso de los automotores privados.

Los objetivos del PUA sobre la temática de **hábitat y vivienda** se refieren tanto a la mejora del hábitat de los sectores sociales de menores ingresos, como a las condiciones de calidad ambiental que debe guardar el hábitat residencial en su conjunto, atenta a la debida preservación de las características singulares de los distintos espacios urbanos.

En cuanto a los temas del **espacio público**, se plantea como objetivo el incremento, recuperación y mejoramiento del espacio público y de la circulación, considerando su importancia para las funciones de encuentro, relax, confort y socialización, con miras a garantizar el derecho al uso y de otorgar identidad a las distintas zonas de la Ciudad.

Sobre el grupo de **producción y empleo**, el objetivo es generar condiciones apropiadas para la modernización y diversificación del tejido económico, por medio de la atracción de nuevas actividades y del mejoramiento de las existentes.

Por último, el Plan Urbano Ambiental considera particular atención a la variable **patriomonal** con el objeto de desarrollarla, incorporarla al proceso urbanístico e integrarla a las políticas de planeamiento, buscando armonizar las tendencias de transformación y del resguardo de los elementos urbanos de relevante valor.

## DIRECTRICES DE PLANIFICACIÓN: LINEAMIENTOS TERRITORIALES

Las directrices de planificación que contienen lineamientos territoriales son el Modelo Territorial y los Planes de Comuna, que establecen criterios, lineamientos y propuestas a nivel territorial.

El Modelo Territorial, como se mencionó anteriormente, sintetiza lineamientos de planeamiento a nivel territorial definidos de manera científica, mediante un cuerpo teórico-metodológico específico. El Modelo Territorial es, al mismo tiempo, una visión del presente, una visión hacia el pasado, pero también, una visión del futuro tendencial, del futuro deseado, una visión del futuro del modelo de Ciudad Sustentable.

No solo expresa visiones y tendencias, sino que, de acuerdo al patrón de ciudad que se desea construir, permite establecer aspectos y atributos que es necesario modificar. En definitiva, esta Ciudad deseable es una visión contemporánea basada en los criterios aceptados tanto internacionalmente como en base a la experiencia local, y aspira a construir la legislación vigente y la que resultará más sostenible a largo plazo.

Es importante en este punto destacar la relación del sector particular con su entorno inmediato, y la diversidad de escalas de desarrollo, identificando lineamientos que corresponden directamente a la zona en cuestión y su aporte al desarrollo general de la Ciudad. Por ejemplo, la localización de determinado espacio público puede no ser necesaria en la zona inmediata, sino que su utilidad se comprende a escala urbana. El Modelo Territorial define la planificación a gran escala de la ciudad, conforma un set de indicadores de sustentabilidad que guían el esfuerzo público, y precisa las condiciones para la ciudad deseada a mediano y largo plazo. El Modelo Territorial plantea el análisis del territorio a través de

una serie de indicadores y busca intervenir en el mismo para mejorar la calidad de vida de la población. En este sentido, para lograr un verdadero cambio en las condiciones de sustentabilidad de la Ciudad, es necesario que las ideas y los proyectos urbanos se sustenten en la realidad actual. Es la base para que los proyectos no generen impactos puntuales y provoquen sinergias.

Considerando que la inclusión social y la integración territorial son estrategias de sustentabilidad para la Ciudad, diversas áreas del GCBA participan en esta visión integral. Más allá de las funciones específicas de cada área y de la especificidad de cada territorio, la modalidad implica planificar y proyectar la ciudad en su conjunto, otorgando condiciones de calidad de vida urbana para toda la Ciudad.

## NORMATIVAS ESPECÍFICAS

Para la elaboración de PUIs existe también una serie de normas, códigos y leyes que enmarcan la tarea y dan direccionalidad. Entre las más importantes se encuentra el Código de Planeamiento Urbano, la Ley de Comunas, la Ley de atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas, así como las normas de carácter institucional que son clave para la definición de actores y sus responsabilidades.

**Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires (CPU):** El CPU plantea los usos de suelo y requerimientos específicos de cada zona particular de la Ciudad. Una porción sustancial del territorio de los PUI actualmente se encuentra dentro de los distritos U31 del Código de Planeamiento Urbano.

**Ley 1777 de creación de Comunas:** crea a las Comunas como entidades de “gestión política y administrativa descentralizada con competencia territorial, patrimonio y personería jurídica propia”. A la vez fija sus finalidades y competencias exclusivas y concurrentes. Establece un Consejo de Coordinación Intercomunal, en tanto “órgano de discusión y consenso de las políticas entre las Comunas y el Poder Ejecutivo”.<sup>(1)</sup>

**Ley 2930 “De Plan Urbano Ambiental”.** Ley marco a la que se le deberá ajustar la normativa urbanística y las obras públicas.

**Ley 148/98 (CABA): “De atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (V y NHT)”.**

- Crea una Comisión Coordinadora Participativa (CCP) con el objetivo de generar un diagnóstico, propuesta, planificación y seguimiento de la ejecución de políticas sociales. De esta forma plantea un programa integral de radicación y transformación de V y NHT. Otorga facultades respecto a la regularización dominial, urbanización, y de desarrollo de políticas sociales y de equipamiento comunitario.

- Confiere relevancia a la participación vecinal como componente clave en la planificación de programas y/o políticas.

**Ley de ministerios de GCABA:** establece las facultades y funciones de los distintos ministerios con competencia en la jurisdicción de CABA. Las mismas se detallan en el anexo.



**Ley 1251 de creación del IVC -Instituto de Vivienda de la Ciudad- (2003):** establece los principios generales, programas, acciones, y facultades sobre los que se basa el organismo, en reemplazo a la antigua Comisión Municipal de la Vivienda (ver anexo).

**Creación de SECHI (Decreto 660/11):** aprueba la estructura administrativa de la Secretaría de Hábitat e Inclusión, como parte del Ministerio de Desarrollo Económico a este organismo. Se crea con el objetivo de diseñar, implementar y supervisar políticas, estrategias y acciones que fortalezcan la cultura cívica y la participación ciudadana en poblaciones vulnerables, entendiendo, a su vez, en las políticas referidas a las personas con discapacidad. Establece bajo su órbita a la Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS), al IVC y a la Comisión para la Plena Participación e Inclusión de las Personas con Discapacidad (COPIDIS).

Creación de la UGIS (Decreto 2075/07): aprueba la estructura orgánica de la Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS), en tanto organismo encargado de la aplicación de programas de asistencia comunitaria y atención a la emergencia en villas, NHT y asentamientos reconocidos dentro de la Ciudad.

El marco de actuación territorial de los PUI está constituido por las villas, conjuntos habitacionales y núcleos habitacionales transitorios, entendidos como aquellos territorios con reconocimiento particularizado por parte de la Ciudad, como conglomerados posibles de ser intervenidos a través de programas estatales.<sup>(2)</sup> Específicamente, en el caso de las UTIU dentro de Comuna 8, se encuentran diversas normas de aplicación particular en estos territorios (su alcance y objetivos se especifican en el anexo).

## ESCALAS DE PLANIFICACIÓN

La articulación de las acciones de los diferentes organismos del Gobierno de la Ciudad en las UTIU, contribuye no solo a la formulación de un diagnóstico integral conjunto, sino también a la definición y formulación de proyectos y la asignación de responsabilidades de gestión, evaluación y monitoreo. El PUI articula **distintas escalas de abordaje según el impacto de las diferentes decisiones y acciones** aunque cabe destacar que las mismas se encuentran fuertemente articuladas unas con otras.

La **escala ciudad-metropolitana** responde a todas aquellas acciones, obras, proyectos, programas que estiman un impacto que logre trascender los límites de la Ciudad. En este sentido, no apunta solo a la integración de la Ciudad como jurisdicción en múltiples aspectos (territorial, económico, social, etc.) sino que también a la inclusión de la misma UTIU. En este caso se logran diferenciar al menos dos instancias en las tomas de decisión.

*(1) Al respecto, se incorporan eventualmente las normas particulares de cada Comuna en caso que las hubiera.*

*(2) Se denominan Nuevos Asentamientos Urbanos (NAU), aquellos que surgen de procesos informales de ocupación de predios o inmuebles sin planificación (Defensoría del Pueblo de la Ciudad, 2006).*

La primera instancia de decisión es netamente **metropolitana** en la que resulta indispensable el mutuo acuerdo entre el Gobierno de la Ciudad y Gobierno del partido metropolitano de turno para llevar a cabo lineamientos que superen los límites de la Ciudad desde el punto de vista físico-territorial o viceversa. Esta idea puede verse reflejada a través de las redes de conexión que permiten una conectividad plena con el Área Metropolitana a partir de distintas obras de infraestructura. Como propuesta paradigmática de esta integración urbana se destaca el caso del puente que continúa el trazado actual de la Autopista Cúmpora hacia el municipio de Lanús.

La segunda instancia responde a decisiones exclusivamente de la **ciudad**. Si bien el impacto puede alcanzar la escala metropolitana, a diferencia del caso anterior, las decisiones y la plasmación territorial de las obras son netamente intra-ciudad. Se pueden considerar como ejemplos las obras para mejorar el Ferrocarril Belgrano Sur, la ejecución de un Metrobús o la incorporación de un Polo Logístico, donde, si bien estos proyectos benefician a los vecinos a escala metropolitana, responden a ejecuciones dentro de la Ciudad.

La **escala comunal** apunta a aquellas decisiones y obras ejecutadas por el Gobierno de la Ciudad cuyo impacto se enmarca dentro de los límites de la Comuna. Un ejemplo se encuentra con la extensión de la red de ciclovías dentro de la jurisdicción comunal.

Por último, las decisiones de **escala barrial** son aquellas cuya escala de impacto, definición y participación tienen un territorio acotado. Suelen estar sumamente identificadas con situaciones de importancia reconocidas por vecinos inmediatos, y que el impacto estimado es en principio para una pequeña cantidad de vecinos. Esto puede verse ejemplificado con la apertura de nuevas calles o la materialización de un nuevo espacio verde útil. Sin embargo, existen obras que pueden tener un alcance mayor. La implantación de un nuevo equipamiento escolar o universitario podría tener injerencia en un estudiantado de nivel comuna, ciudad y hasta metropolitano.

El PUI, utilizando a la UTIU como unidad de análisis, establece como ventaja la toma de decisiones de una forma multi-escalar y asociada, en la que en cada una de ellas escalas se coordinan las decisiones de los distintos organismos gubernamentales para lograr así, la integración y la inclusión de las zonas con mayor aislamiento territorial, social y económico de la Ciudad.

## DIAGNÓSTICO

### RESEÑA HISTÓRICA

Las UTIUs responden al producto multicausal de un proceso histórico que se fue desarrollando en un momento y lugar determinado. Debe entenderse a la conformación de las UTIUs como el producto de planes, obras, lógicas y distintos tipos de acciones que se fueron desarrollando en este espacio urbano. La utilización de las fotos aéreas, datos estadísticos, indicadores y otras fuentes históricas permitirán aproximar el análisis de transformación que se fue desarrollando en el área en cuestión.

## CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA UTIU

Dentro de la caracterización general, se realiza una descripción sintética de los aspectos de la Unidad Territorial, otorgando atención al nivel de integración interna y con el resto de la Ciudad, y de las principales estadísticas que dan cuenta de las condiciones urbanas y de la calidad de vida. Asimismo, se enumeran las zonas, barrios, conjuntos habitacionales, villas y asentamientos que se encuentran en la Unidad, junto con los principales rasgos físicos y demográficos.

## LOS INDICADORES COMO HERRAMIENTA DE PLANIFICACIÓN Y MONITOREO

El Modelo Territorial se define como un planteo conceptual y metodológico, que se deriva del Plan Urbano Ambiental, para un desarrollo urbano racional con soporte científico. El soporte científico de este modelo de desarrollo, a fin de alcanzar los objetivos planteados, se construye mediante una matriz de análisis que se asienta sobre el Índice de Sustentabilidad Urbana (ISU), generado a partir de los seis indicadores ya mencionados: Transporte y Movilidad, Hábitat y Vivienda, Producción y Empleo, Patrimonio Urbano, Espacio Público, y Estructura y Centralidades; de los cuales se derivan más de 60 indicadores urbanos. Estos resultan de un importante esfuerzo técnico, y sintetizan la calidad de vida de los vecinos en términos concretos en un momento determinado.

El trabajo con indicadores urbanos ha permitido, mediante metodologías claras y rigurosas, establecer valores concretos para los diferentes aspectos de la Ciudad que han sido medidos tal cual requiere la normativa vigente. En este sentido, se presentan los distintos indicadores con sus metodologías y sus valores actuales, lo que hace posible tener una idea clara y resumida del estado que presentan hoy día estos aspectos.

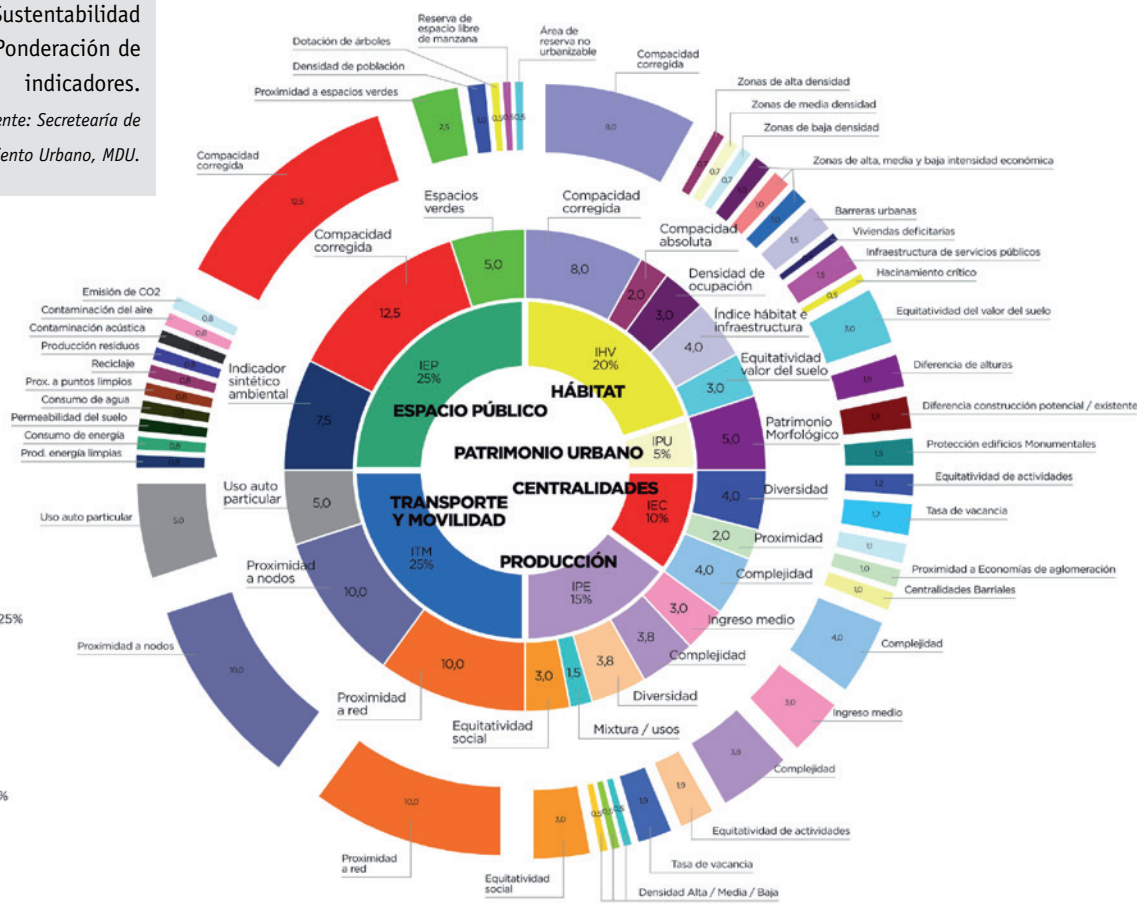
Este planteo, tiene la ventaja de mostrar rápidamente cuánto falta mejorar para alcanzar valores aceptables en los distintos aspectos medidos; al mismo tiempo, al utilizar estos indicadores se pueden cuantificar y comparar los cambios que se introduzcan a futuro. A su vez, elaborar los indicadores en una escala de valores estandarizados, donde se plasman las magnitudes y se hace abstracción de las unidades específicas de cada indicador, permite comparar valores entre distintos aspectos y temáticas. Resulta importante aclarar, finalmente, que los valores “deseados” son valores establecidos a partir de lineamientos normativos como los que figuran en el Plan Urbano Ambiental, o bien están basados en estándares y estudios internacionales.

La discusión sobre la Ciudad deseable no es un aspecto menor de la vida urbana, las valorizaciones sobre las transformaciones futuras requieren ser discutidas, acordadas y respetadas de manera plural. La claridad de estas definiciones depende, en gran parte, de que puedan separarse los contextos de definición general de los contextos de proyectos específicos. Gran parte del debate urbano se ve obstaculizado por la imposibilidad de discernir entre niveles y escalas, entre lineamientos generales y proyectos sectoriales.

Gran parte del debate urbano se ve obstaculizado por la imposibilidad de discernir entre niveles y escalas, entre lineamientos generales y proyectos sectoriales. Para evitarlo, se

## Índice de Sustentabilidad Urbana. Ponderación de indicadores.

Fuente: Secretaría de Planeamiento Urbano, MDU.



presenta aquí un ideal que parte de la generalidad conceptual de lo deseado, con el objetivo de canalizar la discusión urbana mediante criterios racionales y concretos, que permitan avanzar hacia planes y proyectos particulares. Los criterios y objetivos del Modelo Territorial buscan revertir los conflictos ocasionados por el predominio de la segmentación territorial, provocada por la separación espacial-funcional, y reducir las disfunciones existentes, promoviendo un modelo de ciudad compacta y compleja con continuidad formal, multifuncionalidad, heterogeneidad y diversidad.

En términos de sustentabilidad social, el marco deseado plantea una mayor mixtura de sectores de la población con diferentes ingresos, empleos, edades y tradiciones. Esto implica modificar las tendencias de segregación, que en gran parte se ven asociadas a los procesos de desarrollo urbano difuso. Para ello, la Ciudad Deseada señala que los procesos de residencialización y densificación deben orientarse a cubrir una demanda y zonas más amplias, con productos que promuevan la mixtura buscada. En vistas a la democratización amplia de la Ciudad también se plantea la necesidad de garantizar la cobertura total de servicios de infraestructura, así como lograr avances en el fortalecimiento de la accesibilidad. La sensación de seguridad en el espacio público está íntimamente ligada a la desconfianza, falta de conocimiento, solidaridad y experiencias compartidas que son resultado, en parte, de las características de las ciudades. Con la Ciudad Deseada se

plantea que los esfuerzos destinados a lograr estas mixturas enriquezcan y fortalezcan la vida social, pluralista, participativa y democrática.

Los **Planes de Comuna**, contemplados en el Plan Urbano Ambiental, representan los lineamientos y propuestas urbanas a escala de las 15 jurisdicciones de la Ciudad. Dichos planes se elaboran con participación institucional de las Comunas y de la ciudadanía en general, por lo que representan instrumentos de diagnóstico y planificación de gran valor para la elaboración de los **Proyectos Urbanos Integrales (PUI)**.

Estos Planes guían el desarrollo urbano y social del área, presentando los lineamientos de planeamiento, las propuestas específicas, el diagnóstico de la situación actual de la comuna y los indicadores de sustentabilidad que guían las propuestas.

Hasta el momento se realizaron los planes preliminares de las Comunas 8 y 4, que cubren gran parte de las UTIUs de la Ciudad. Si bien estos planes preliminares realizan una visión general sobre la Comuna, algunas propuestas específicas tienen mayor grado de detalle y de precisión territorial, y corresponden con aquellas zonas y temáticas que de acuerdo al diagnóstico son primordiales para el desarrollo urbano y social del conjunto del área.

## ÍNDICE DE SUSTENTABILIDAD E INCLUSIÓN URBANA

Si bien desde la perspectiva de planeamiento se utiliza el Índice de Sustentabilidad Urbana (ISU) propuesto por el Modelo Territorial para el análisis de las UTIUs, se propone otro índice. El mismo permite una visión integrada de la situación actual de cada Unidad Territorial. El Índice de Sustentabilidad e Inclusión Urbana (ISIU) se compone de un conjunto de parámetros e indicadores parciales agrupados en cuatro grandes subconjuntos que, a su vez, conforman un sistema de índices temáticos (Ver Tabla 1), los cuales componen al ISIU en la misma proporción (25% cada uno). Estos son:

**Índice de Sustentabilidad Urbana (ISU).** Corresponde al conjunto de indicadores del Modelo Territorial de Buenos Aires. Son indicadores cuantitativos, también llamados “objetivos” o “duros”, sobre las condiciones urbanas generales, que hacen referencia mayormente a proximidades, determinados aspectos físicos del territorio y la morfología urbana, entre otras varias condiciones y relaciones que se expresan mediante magnitudes. Por ejemplo, indicadores de proximidad a nodos de transporte, compacidad edilicia, coexistencia de estratos sociales, barreras urbanas, arbolado, usos del suelo, etc.

**Índice de Transformación Urbana.** Corresponde al conjunto de indicadores referidos a las condiciones locales de hábitat y vivienda. También en este caso se trata de indicadores duros sobre las características de las viviendas, espacio público circundante, régimen de tenencia e infraestructura. Por ejemplo, indicadores sobre materiales de las construcciones, equipamiento del hogar asociado a los servicios públicos (agua de red, gas de garrafa, conexión cloacal), tamaño de parcela, acceso a la vía pública, etc.

**Índice de Calidad Urbana.** Corresponde al conjunto de indicadores cualitativos de condiciones cuantificadas en los indicadores de sustentabilidad. Reflejan el grado de calidad, en especial considerando el espacio público, la calidad de los equipamientos e

infraestructuras del entorno. Por ejemplo, el grado de calidad de los espacios verdes, de los equipamientos comunitarios, calidad de la vía pública y del mobiliario urbano.

Percepción de condiciones de vida. Corresponde al conjunto de datos resultado de estudios y encuestas sobre la percepción de los ciudadanos sobre sus condiciones de vida. Estos son indicadores “subjetivos”, o “blandos”, que reflejan la visión de las personas respecto de su barrio y de su propia situación. Puede detectar también condiciones de interrelaciones sociales, grados de pertenencia y organización social.

Índice de Sustentabilidad e Inclusión Urbana (ISIU):  
Conjunto de indicadores y sub-indicadores

Por ejemplo, grado de satisfacción respecto del empleo, de la seguridad, percepción sobre la calidad del aire, relación con los vecinos, participación en las organizaciones barriales, etc.

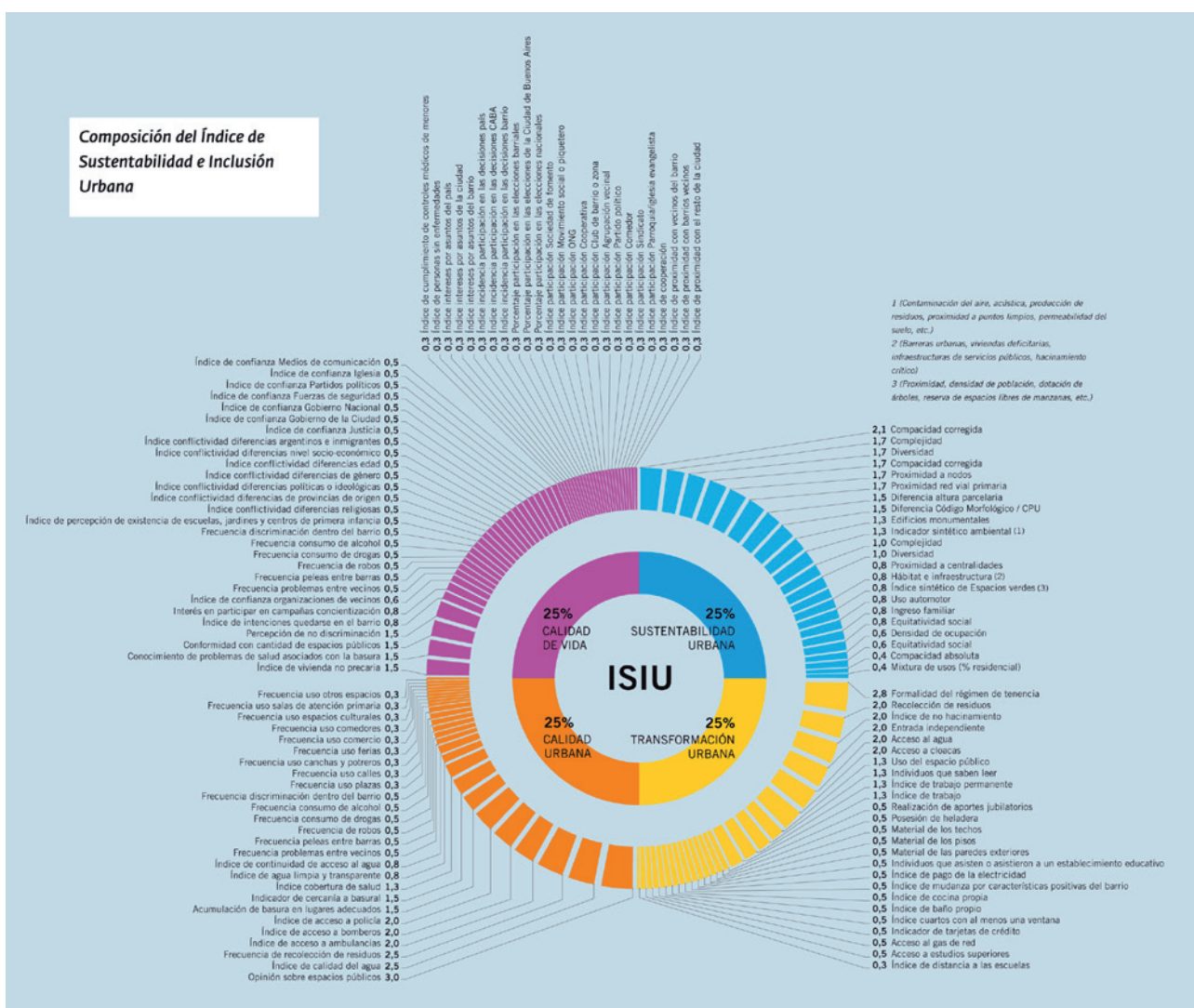




Tabla 1: Indicadores de Sustentabilidad e Inclusión Urbana (ISIU).

INDICADORES DE SUSTENTABILIDAD E INCLUSIÓN URBANA (ISIU)		
<b>Sustentabilidad Urbana</b>	Corresponde al conjunto de indicadores del Modelo Territorial de Buenos Aires. Son indicadores cuantitativos, también llamados “objetivos” o “duros”, sobre las condiciones urbanas generales, que hacen referencia mayormente a proximidades, determinados aspectos físicos del territorio y la morfología urbana, entre otras varias condiciones y relaciones que se expresan mediante magnitudes. Por ejemplo, indicadores de proximidad a nodos de transporte, compacidad edilicia, coexistencia de estratos sociales, barreras urbanas, arbolado, usos del suelo.	Hábitat y Vivienda
		Estructura y Centralidades
		Transporte y Movilidad
		Espacio Público
		Producción y Empleo
		Patrimonio Urbano
<b>De transformación urbana</b>	Corresponde al conjunto de indicadores referidos a las condiciones locales de hábitat y vivienda. También en este caso se trata de indicadores duros sobre las características de las viviendas, espacio público circundante, régimen de tenencia, infraestructura. Por ejemplo, indicadores sobre materiales de las construcciones, equipamiento del hogar asociado a los servicios públicos (agua de red, gas de garrafa, conexión cloacal), tamaño de parcela, acceso a la vía pública.	Características de la vivienda
		Acceso a los servicios básicos
		Acceso al trabajo
		Acceso a la educación
		Acceso a la Salud
		Hacinamiento
		Atractividad del barrio
		Uso del espacio público
<b>De calidad urbana</b>	Corresponde al conjunto de indicadores referidos a las condiciones locales de hábitat y vivienda. También en este caso se trata de indicadores duros sobre las características de las viviendas, espacio público circundante, régimen de tenencia, infraestructura. Por ejemplo, indicadores sobre materiales de las construcciones, equipamiento del hogar asociado a los servicios públicos (agua de red, gas de garrafa, conexión cloacal), tamaño de parcela, acceso a la vía pública.	Formalidad bancaria
		Calidad de otros servicios urbanos
		Frecuencia de uso de espacios públicos
<b>De percepción de calidad de vida</b>	Corresponde al conjunto de indicadores cualitativos de condiciones cuantificadas en los indicadores de sustentabilidad. Reflejan el grado de calidad, en especial considerando el espacio público, la calidad de los equipamientos e infraestructuras del entorno. Por ejemplo, el grado de calidad de los espacios verdes, de los equipamientos comunitarios, calidad de la vía pública y del mobiliario urbano.	Calidad de espacios públicos
		Percepción de aspectos materiales: formalidad del régimen de tenencia, satisfacción con el barrio, percepción impacto de la basura en la salud, percepción existencia de establecimientos educativos, satisfacción con cantidad de espacios públicos, percepción de la salud de los miembros del hogar
		Aspectos relacionales: participación, interés social, proximidad social, conflictividad, percepción de no discriminación, confianza en organizaciones
		Suficiencia de medios de vida: combustible para cocinar, vestimenta, tratamiento médico, remedios, dinero para mantener la casa, comida

La construcción del Índice de Sustentabilidad e Inclusión Urbana se basó, en primer lugar, en los datos recolectados mediante la encuesta “Diagnóstico de la situación de las villas de emergencia en términos habitacionales y de inclusión”, realizada por la Secretaría de Hábitat e Inclusión en las diversas Unidades Territoriales. Asimismo, incluye los datos del Índice de Sustentabilidad Urbana para los radios censales que incluyen las Unidades Territoriales seleccionadas.

En segundo lugar se analizaron las preguntas más relevantes de la encuesta, clasificando cada respuesta según su pertenencia a alguno de los tres restantes índices temáticos del ISIU: Transformación urbana, Calidad urbana y Percepción de condiciones de vida.

Como las respuestas obtenidas son heterogéneas en cuanto a su unidad de medida y a su sentido, para normalizarlas y compararlas se construyeron índices sintéticos aplicando el método de puntos de correspondencia. Este método permite homogeneizar las respuestas de manera de obtener para cada una de ellas un valor entre 0 y 1, siendo el valor 1 (uno) el más favorable o deseado y, en contraposición, el valor 0 (cero) la situación más desfavorable o menos deseable.

A través de este método los indicadores se calculan considerando los valores máximos y mínimos que pueden alcanzar, para lograr de esta manera captar tanto las dimensiones cuantitativas como cualitativas de los fenómenos analizados.

Las fórmulas utilizadas son diferentes si se trata de un indicador con incidencia positiva o negativa. Los indicadores de incidencia positiva son aquellos en los cuales un mayor valor representa una mejor situación. En contraposición, un indicador de incidencia negativa muestra una peor situación a medida que crece.

## ANÁLISIS DE INDICADORES

La UTIU como unidad de análisis dinámica, es diagnosticada mediante el sistema de indicadores de ISU e ISIU. La información de los distintos indicadores, alcanzada a nivel territorial permite la observación, comparación y discriminación de aquellos sectores de la UTIU que precisan con mayor urgencia algún tipo de impacto que mejore el indicador trabajado y en definitiva la calidad de vida de los vecinos. La información se cartografía para tener una mejor apreciación de la ubicación del lugar deficitario. Cabe aclarar que si bien se delimita a la UTIU como unidad territorial a trabajar para mejorar y para estimar una acción directa sobre esta área, puede existir la acción de obras externas a esta delimitación que tengan incumbencia e impacto sobre las condiciones actuales de la UTIU.

Para la caracterización y descripción física del área en cuestión se utiliza el ISU como dato creado por fuentes cuantitativas. Siguiendo los lineamientos del Plan Urbano Ambiental, el ISU se compone de una serie de sub-indicadores que caracterizan la situación urbana desde distintas perspectivas. Los valores de dichos indicadores oscilan entre el 0 y el 1. A medida que el indicador se aproxime al valor 1, se indica una situación más cercana al óptimo y viceversa.

Por otro lado, se encuentran los otros tres componentes del ISIU: Calidad Urbana, Transformación Urbana y Calidad de Vida. Esta serie de indicadores se construyeron a partir de



encuestas a los vecinos sobre sus percepciones del entorno. Esto permite construir una mirada distinta y complementaria a la brindada por el ISU. Sumado a las conversaciones abiertas, en las cuales se comparte la visión técnica y la de los vecinos, se permite entender la urgencia cotidiana que viven los vecinos desde estos aspectos.

A su vez, de esta manera, se permite una construcción cartográfica más compleja del tejido urbano actual de la UTIU para considerar desde aquí el punto de partida para las intervenciones a futuro.

Dado esto, se logra una visión actual e interrelacionada desde los aspectos físicos y sociales y distintas escalas de análisis. Esto permite ver cómo se inserta la UTIU en la Ciudad y cómo son las urgencias físicas y sociales del entorno. Cuáles son las percepciones de los vecinos y de los técnicos para lograr así una visión y un trabajo en conjunto.

## PARTICIPACIÓN

Los proyectos urbanos integrales continúan los lineamientos del urbanismo social por lo que resulta de gran importancia la participación vecinal o ciudadana para complementar así la mirada territorial y urbanística. Para ello, el proceso de planeamiento incorpora diversas instancias de debate y consenso con el fin de aportar una mirada más completa y compleja, a la percepción de los vecinos, del asunto a tratar. En términos organizativos, las inquietudes y aportes de los vecinos se los ha clasificado según su escala. Así como pueden organizarse instancias a nivel Ciudad, comuna o barrial, los ejes de participación propositivos por parte de los vecinos también pueden plasmarse a diferentes escalas. Las **conversaciones abiertas** son un caso de participación interrelacionada entre el sector público y los vecinos de la zona. De esta manera, se forjan sus necesidades e inquietudes de forma directa. Muchas de las mismas poseen referencia territorial, lo cual facilita la precisión del problema en ese término colaborando así al diagnóstico del área en cuestión, como así también, poseen una participación activa para la formulación de propuestas a considerar por parte de los distintos organismos del GCBA.

Al mismo tiempo las conversaciones abiertas se reflejan como una herramienta legal y democrática para que los ciudadanos participen de forma complementaria a las transformaciones que desee el gobierno de turno. A su vez, los ciudadanos tienen el derecho de participar activamente en la transformación del entorno en donde viven y esta técnica es un medio abierto para manifestar sus preocupaciones, necesidades, propuestas y deseos. La normativa y jurisprudencia de la Ciudad tiene en consideración varios dispositivos de participación ciudadana.

La propia Constitución sancionada en 1996 genera el mandato de elaboración de un plan que conjuga las cuestiones urbanas con las ambientales. El artículo N° 29 explicita que la Ciudad define un Plan Urbano Ambiental, que debe ser *“elaborado con participación transdisciplinaria de las entidades académicas, profesionales y comunitarias”, y que se constituye como “la ley marco a la que se ajusta el resto de la normativa urbanística y las obras públicas”*. Las definiciones más generales sobre el desarrollo urbano de Buenos Aires se encuentran instrumentadas en la Ley N° 2930/08, luego de instancias participativas sobre esta escala y nivel de directrices.

Respecto a los instrumentos y canales de participación, la Constitución define en varias instancias, pero principalmente bajo el título *Derechos políticos y participación* ciudadana. En el artículo N° 64 se refiere a la **presentación de proyectos de Ley**, que luego se reglamenta en la Ley N° 40/98. En los siguientes, define la **consulta popular vinculante** (Art. N° 65) y **no vinculantes** (Art. N° 66), ampliadas luego en la Ley N° 89/98, y el derecho a **pedido de revocación de mandatos de funcionarios** (Art. N° 67). Las **audiencias públicas** son instancias definidas en la Constitución (Art. N° 63), que cuenta con casos de decisiones políticas que las incorporan como proceso obligatorio (Art. N° 30), en especial cambios de normativa urbana que tienen procedimiento de doble lectura (Art. 89 y 90). La Ley 6/08 profundiza las definiciones constitucionales, y se destaca por declarar la nulidad de las decisiones en los casos en los que no se convoque audiencia pública y que sean casos obligatorios. En 2009, la Ley N° 3241 modifica la Ley 6/08 y enumera una serie de recomendaciones para el desarrollo de Audiencias, de su difusión, canales de comunicación y otras reglamentaciones de gran detalle (como se debe publicitar, días y horarios recomendables, etc.).

Desde los roles institucionales, la Constitución otorga un lugar especial a la participación a través de la conformación de las **Comunas**. Definidas en el artículo 128, se explicitan sus competencias exclusivas y sus competencias concurrentes, estando en estas últimas “*la participación en la formulación de planes o ejecución de programas*” y “*La participación en la planificación y el control de los servicios*”. En el artículo N° 131 además se agrega que cada comuna debe crear un organismo consultivo para canalizar las demandas ciudadanas. La Constitución anticipa la necesidad de una ley específica que reglamente el funcionamiento de las Comunas, que se sanciona finalmente en el año 2005 (Ley N° 1777).

Entre las leyes específicas, además de las anteriormente citadas, existen normas de acceso a la información. La **Ley N° 104/98** de acceso a la información garantiza el derecho referido en la Constitución de la Ciudad, establece procedimientos, motivos de denegación, autoridades responsables, y establece la gratuidad (Art. N° 5).

El Plan Estratégico de la Ciudad si bien no es en sí mismo una legislación, constituye una instancia de gran valor político y para el desarrollo de normativas posteriores, por lo que merece analizar sus definiciones sobre las cuestiones relacionadas con la participación en temáticas ambientales. Por Ley N° 310/99 se crea el Consejo del Plan Estratégico de la Ciudad, organismo responsable de llevar adelante el Plan Estratégico, cumpliendo con el mandato constitucional (Art. N° 19). El Consejo del Plan Estratégico (CoPE), en el último documento (2010) define la planificación estratégica a partir de principios básicos de “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”.

Este documento enfatiza la necesidad de dar perspectiva metropolitana al Plan, y enuncia los lineamientos estratégicos aprobados por su Asamblea General, así como sintetiza diez (10) políticas de Estado para 2010-2016. A su vez, visualiza que Buenos Aires continúe y profundice procesos de democracia participativa: “*En el 2016 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.”*

El **Plan Urbano Ambiental (PUA)** de la Ciudad, si bien tiene características similares al Plan Estratégico en cuanto a la generalidad de sus lineamientos, es más específico de temáticas urbanas y es una norma en sí misma (Ley N° 2930/2008). La Constitución de la Ciudad no solo expresamente plantea el deber de realizarse el Plan, sino que también, definía que debe realizarse de manera participativa y transdisciplinaria, y lo considera como la ley marco “a la que se ajusta el resto de la normativa urbanística y las obras públicas” (Art. N° 29). El PUA aprobado define un conjunto de instrumentos de planificación, promoción, gestión y participación en los cuales se observa el objetivo de generar un proceso de planeamiento a través del tiempo. Entre los instrumentos de planificación, el artículo N° 15 establece los Planes de Comuna, herramientas de gran valor dada la inminencia de la concreción de las nuevas entidades políticas y su importancia como ámbitos de participación ciudadana.

En el capítulo IV se definen instrumentos de participación, en los cuales el PUA establece que “Los diversos lineamientos e instrumentos del PUA deben ser decididos e implementados en marcos participativos que aseguren el consenso y la adecuación a las expectativas de los habitantes de la ciudad mediante la intervención metódica y ordenada de la mayor cantidad y calidad de los actores que sean los responsables políticos y técnicos de la gestión del PUA, sean las organizaciones sociales y comunitarias como también los ciudadanos a título particular. Por tanto, se ajustarán los mecanismos ya existentes o bien se crearán nuevos dispositivos que promuevan y faciliten las actividades participativas”. A ello mismo se agrega la importancia de la difusión y el acceso a la información: “Como soporte general de estos procesos se crearán instancias de gestión que garanticen la difusión pública y masiva de los diagnósticos, los lineamientos y los instrumentos del PUA, sin la cual los objetivos de los Instrumentos Participativos se verían severamente obstaculizados” (Art. N° 25). A partir de ello, en dicho capítulo se establecen las definiciones, criterios y lineamientos para los instrumentos participativos, como la Comisión Asesora del CoPUA, el Foro Participativo Permanente, las Audiencias Públicas, y de Difusión y Publicaciones.

Luego de aprobado el PUA, se elabora el Modelo Territorial de la Ciudad, el cual considera que “la participación en el planeamiento no solo tiene una importancia política destacable, sino que además es completamente enriquecedora. En estos temas no hay una visión única y totalizante. No todos los actores consideran los problemas y soluciones de la misma manera. Por eso, es necesario y conveniente alcanzar una síntesis que nos permita realizar los avances establecidos en el horizonte de la gestión. Esto además se relaciona con otro punto fundamental de la sustentabilidad, que es lograr la sustentabilidad político-institucional, la cual ha de permitir que las políticas se mantengan en el tiempo por sobre las coyunturas particulares de cada gobierno” (según Modelo Territorial). Adicionalmente, el Modelo Territorial otorga valor político a los instrumentos, herramientas y metodologías, al ser elementos que mejoran las condiciones del debate urbano: “Se entiende al Modelo como una herramienta no solo técnica sino también, política, debido a que incentiva el intercambio de ideas y permite la participación pública en su sentido más concreto, en especial porque brinda información a todos los ciudadanos. La presentación

*y difusión del Modelo Territorial tiene la ventaja de poner en relieve temas urbanos que habitualmente no son planteados, por lo que hace posible despertar o incentivar discusiones que actualmente no se encuentran en la agenda. Esta forma que toman las políticas públicas de planeamiento urbano en la Ciudad de Buenos Aires dio como resultado la presente publicación, la cual tiene como uno de sus principales objetivos la generación del debate en la sociedad, más que el acatamiento de soluciones técnicas a los problemas urbanos. Se reconoce aquí que gran parte de la cuestión sobre las definiciones de política urbana deben surgir de consideraciones éticas sobre la Ciudad, es decir, sobre cuál es el modelo de urbe que se desea. Este Modelo no espera responder de forma unívoca e irreversible a esta consideración, sino más bien aportar a un debate urbano que se vaya profundizando y construyendo de manera consensuada” (según Modelo Territorial). De manera similar, resalta la importancia de la información pública, en el capítulo sobre la Ciudad Deseada, refiere al sustento de dicho futuro en la información pública: “El tercer criterio se refiere al sustento en la información pública. Los indicadores, estadísticas y simulaciones son la base de sustento técnico de los análisis, las propuestas, los objetivos y la materia para que los debates sobre las precisiones de la Ciudad Deseada avancen hacia puntos claros. Un aspecto crítico es que como requisito para el debate son imprescindibles la difusión y la accesibilidad a la información. En este sentido, el Modelo Territorial no solo propone lineamientos para la Ciudad, sino que también propone una metodología y herramientas para continuar con la planificación en otras escalas” (según Modelo Territorial).*

## DIAGNOSTICO TENDENCIAL

El diagnóstico tendencial corresponde al análisis a partir del reconocimiento de escenarios de estadísticas históricas proyectadas. En especial son fundamentales las estimaciones demográficas, y aquellas transformaciones derivadas de proyectos y obras que se encuentran en ejecución.

El diagnóstico tendencial tiene la importancia de permitir analizar diferentes escalas temporales, programar proyectos de mediano y largo plazo, en especial para el trabajo entre áreas e instituciones que planifican con diversos plazos de tiempo. Asimismo, el análisis técnico del diagnóstico tendencial es una herramienta clave para la participación ciudadana enriquecedora.

El análisis de situación actual con alto grado de diversidad temática, junto con el diagnóstico tendencial, permiten generar una síntesis en la cual se identifican problemas y aspectos clave. Estas definiciones son una etapa posterior de diagnóstico que implica un trabajo de síntesis multivariable, y que conforma un elemento de gran importancia para identificar temas prioritarios en términos propositivos. Es recomendable plasmar esto en un mapa de síntesis actual que conjugue los mapas temáticos de los diagnósticos compartidos. La validación de este mapa es un proceso crítico en el proceso estratégico.

## ELABORACIÓN DE PROPUESTAS

### ANTECEDENTES DE PLANEAMIENTO SOBRE EL SECTOR

En el caso en que existan antecedentes de estudios (planes de sector, investigaciones, estudios de diagnóstico, reuniones previas de Planeamiento Participativo, etcétera) realizados sobre el territorio, deben ser considerados por el PUI. Esta apreciación se debe enfocar a través de una visión crítica y constructiva de los otros planes y proyectos sobre la zona. Los mismos corresponden a diferentes áreas del GCBA, grandes iniciativas privadas, proyectos de otras instancias de gobierno (nacional, jurisdicciones vecinas, etc.). De esta forma, se logra una visión integral y progresiva para la transformación de la UTIU.

### PROPUESTAS TEMÁTICAS

De la síntesis actual, los diagnósticos compartidos, tendenciales, estadísticas e indicadores como herramientas de análisis, se deben formular propuestas que en términos lógicos van desde un nivel amplio de generalidad hasta propuestas de mayor especificidad temática y territorial. Las propuestas temáticas son aquellas de mayor nivel de generalidad y que deben estar organizadas de acuerdo a los ítems temáticos del PUA/ Modelo Territorial, acompañadas con cartografía que ilustra cada una de ellas y ayuda a su comprensión y debate.

Se deben plantear las primeras conclusiones generales respecto a lo estudiado con los indicadores, destacando así cuáles son las áreas del sector prioritarias a modificar o con mayores necesidades urbanas, qué temas puntuales habrá que modificar y en qué magnitudes. La explicación de las propuestas debe remitir a la asociación con los lineamientos del PUA / Modelo Territorial, como forma efectiva de proponer acciones sobre el territorio. De la misma manera, la redacción debe dejar en claro qué aspectos se buscan potenciar o mitigar, y a través de qué indicadores se advierte tal cuestión. Se define de manera más o menos concreta el tipo de intervención que es necesario realizar para revertir déficits detectados en el diagnóstico o para contener tendencias no deseadas.

Con la fijación de recorte temporal criterioso como eje de análisis se mapean las propuestas con el fin de observar en el territorio el impacto que se producirían. La producción cartográfica tiene la practicidad de reflejar en un mismo contenido las intenciones de transformación en el territorio simplificando de esta manera la forma de comunicar las pretensiones de cambio en esta área. Resulta de gran importancia que la formulación de las propuestas sea sumamente explícita en términos de criterios, objetivos, escalas temporales y territoriales. Esto permite que la discusión de las propuestas no se limite al debate sobre modalidades de intervención, cuestión que sí debe debatirse en cuanto toman forma de propuestas ejecutivas.

El sistema de indicadores permite la comparación y estimación tendencial de los mismos. Una vez obtenidos los resultados actuales de los mismos, se observa cómo pueden ser modificados debido a la materialización hipotética de distintas obras. Un ejemplo se puede reflejar con una propuesta de un puente de escala metropolitana. Si se considera el indicador de Barreras Urbanas, el valor actual de este indicador en la UTIU de 0,10, con su materialización, permitiría mejorar a 0,16.

Sin embargo, otra perspectiva para ajustar los valores del indicador es el carácter temporal de los proyectos y obras y su respectiva materialización. Se calcula un plazo de tiempo para la finalización de las obras propuestas que se estiman que lograrían mejorar el indicador. Para ello, en primer lugar se recopila un listado de obras de diverso impacto, siendo estas, las propuestas para el área pensadas por todas las áreas del gobierno con el fin de mejorar la situación del ISIU. Ahora bien, una vez obtenido el consenso de un listado definitivo, se observa cómo mejoraría el indicador de forma progresiva teniendo en cuenta la sumatoria que causan los distintos proyectos en un mismo indicador. Siguiendo con el ejemplo anterior, el indicador de barreras urbanas mejoraría de 0,10 a 0,30 en 2018 estimando todas las obras que se relacionan con ello para esa fecha, y así con otro recorte temporal, como el 2030, en donde el indicador alcanzaría el 0,64.

Otro aspecto a considerar en el proceso hacia una Ciudad Deseada se corresponde con los presupuestos. Cada proyecto u obra al momento de materializarse requiere de una estimación preliminar del costo en términos de presupuesto público a asignar. Teniendo en cuenta el abanico de posibilidades a plasmar en el territorio, se deben definir los fondos de cada obra. Ahora bien, el propio proceso de planeamiento del PUI permite reconocer los actores, impactos e intereses, de manera tal de que da lugar a la integración de actores intervinientes en términos de asociación entre el gasto público y la inversión privada, el gasto de diferentes áreas gubernamentales y las opciones de asociatividad entre el sector privado, y del tercer sector.

## PROPUESTA EJECUTIVA DE INSTRUMENTOS DE GESTIÓN

En este apartado se detallan y ordenan los instrumentos que se proponen para realizar los cambios deseados. Corresponde especificar a qué problemáticas corresponde cada instrumento, y reafirmar la asociación entre lineamientos, propuestas e instrumentos.

Dado que los instrumentos suelen ser los aspectos de mayor discusión y reformulación posterior, en esta primera instancia de propuestas instrumentales, debe especificarse claramente los objetivos y los beneficios que implican, ya que puede admitir otro tipo de instrumentos no considerados primeramente. Asimismo, debe tenerse en cuenta la necesidad de que guarden coherencia y complementariedad con instrumentos definidos previamente.

Las propuestas ejecutivas derivan las propuestas generales y temáticas en programas y proyectos específicos, aquí ya tienen consideración especiales las modalidades de intervención y aspectos proyectuales y de materialidad. Esta instancia tiene por objeto definir responsabilidades por parte de los actores intervinientes, plazos de tiempo, y recursos asignados. Es parte de las propuestas ejecutivas la consideración sobre la modalidad de monitoreo, evaluación y mecanismos de retroalimentación sobre diagnósticos y propuestas temáticas.

## MONITOREO

De esta forma, se procede a una evaluación continua para observar la transformación física y social del lugar, entendiendo en base a la planificación previa, la posibilidad de replicar los procedimientos utilizados en otra UTIU. La réplica o replicabilidad como técnica de planeamiento consiste en revisar aciertos y errores, para reemplazar los últimos por otras alternativas con mayor eficacia. Si bien la acción física puede ser similar en una UTIU u en otra, hay que considerar también a la esfera social que pone en juego sus características, como podrían ser cuestiones de percepción subjetiva, lo cual pone en disputa la inconmensurabilidad de la réplica. Así como se monitorean los impactos a escala territorial, se debe considerar la misma técnica para el proceso interno de cada proyecto.

## DIFUSIÓN Y COMUNICACIÓN

A medida que los organismos del GCBA avanzan con sus respectivos trabajos, mapas, datos, fotografías, entre otros materiales, los mismos van siendo difundidos a través de las páginas web, redes sociales u otros canales con el fin de que los vecinos se informen de los avances progresivos en torno a la Ciudad o a su entorno barrial y puedan contribuir a través de opiniones y/o comentarios. La modalidad de participación ciudadana debe orientarse a discutir en base a información certera y rigurosa, por lo cual, resultan la difusión y participación, componentes de gran valor dentro del informe preliminar del PUI. La consideración de la participación ciudadana detalla experiencias que contribuyen a nuevas variables y nuevas escalas de análisis sobre una problemática determinada, pensando a las mismas tanto para la etapa de diagnóstico como para la etapa propositiva.

