

# Documento de Avance 2

Diciembre de 2003

CONSEJO DE  
PLANEAMIENTO  
ESTRATÉGICO

**gobBsAs**



## **Visión General de la Ciudad**

En el 2010, Buenos Aires debe ser una ciudad plenamente autónoma, eje de una región metropolitana integrada al MERCOSUR y al mundo que, en el marco de una democracia participativa, pluralista, transparente, solidaria y descentralizada, posibilite a sus habitantes el desarrollo de todas sus potencialidades creativas en los campos educativo, científico, cultural, social y económico, a fin de lograr una Ciudad competitiva, que favorezca el bienestar, la calidad de vida y la prosperidad de sus habitantes; impulsando el desarrollo productivo, a través del turismo nacional e internacional, el comercio, sus industrias y servicios con alto contenido de innovación, capital intelectual y utilización de mano de obra intensiva; ofreciendo excelencia en la prestación de servicios, en especial de salud, justicia, educación, seguridad; conservando el patrimonio histórico cultural; y preservando el medio ambiente<sup>1</sup>.

---

1. Basada en las visiones construidas en las comisiones durante las Jornadas Previas a la Asamblea General de septiembre de 2002, reproducidas en el sitio web del Consejo (<http://www.buenosaires2010.org.ar/consejo/consejo/historia.asp>) y de las síntesis de las reuniones de comisiones del año 2003. La misma ha sido objeto de debate y modificaciones en las distintas comisiones y tomó como inspiración la visión propuesta en su momento en la dimensión económica. Cabe aclarar que en el seno de la comisión dedicada a la dimensión social se produjo un debate acerca de la inclusión del término "competitiva", pero, por no haberse llegado a una conclusión final y por no haber sido objetado en las otras comisiones, se ha decidido mantenerlo.



## Organizaciones inscriptas en el Consejo de Planeamiento Estratégico diciembre 2003

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
6. Asociación Amigos del Lago de Palermo
7. Asociación Amigos del Museo de Arte Moderno
8. Asociación Argentina de Educadores Sexuales
9. Asociación Argentina de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente
10. Asociación Argentina de Logística Empresarial (ARLOG)
11. Asociación Argentina de Organizadores y Proveedores de Exposiciones y Congresos
12. Asociación Argentina de Planificadores Urbanos y Regionales
13. Asociación Argentina de Psicodiagnóstico de Rorschach
14. Asociación Argentina y Latinoamericana de Eutonia
15. Asociación Civil Buenos Aires Mejor
16. Asociación Civil Instituto de Políticas Públicas Buenos Aires Comunidad Organizada
17. Asociación Civil Memoria Abierta
18. Asociación Civil Patio de Actores
19. Asociación Civil VOCES
20. Asociación Cristiana de Jóvenes de la República Argentina
21. Asociación de Abogados de Buenos Aires
22. Asociación de Administradores Gubernamentales
23. Asociación de Agencias de Viajes y Turismo de Buenos Aires
24. Asociación de Bancos Públicos y Privados de la República Argentina (ABAPPRA)
25. Asociación de Ciclistas Urbanos
26. Asociación de Entidades de Educación a Distancia y Nuevas Tecnologías
27. Asociación de Hoteles, Restaurantes, Confeiterías y Cafés
28. Asociación de Ingenieros Estructurales
29. Asociación de Mujeres Arquitectas e Ingenieras
30. Asociación de Reflexión Estratégica Argentina (AREA)
31. Asociación de Supervisores de la Industria Metalmeccánica de la República Argentina
32. Asociación Iberoamericana de Mujeres Empresarias
33. Asociación Internacional de Presupuesto Público
34. Asociación Los Amigos de la Ciudad
35. Asociación Mujeres en Acción
36. Asociación Mutual de Abogados de la República Argentina
37. Asociación Toxicológica Argentina
38. Asociación Usuarios de Servicios Públicos
39. Autopistas Urbanas Sociedad Anónima
40. Bio & Sur Asociación Civil de Bioética
41. Cámara Argentina de Comercio
42. Cámara Argentina de Consultores
43. Cámara Argentina de la Construcción
44. Cámara Argentina de Distribuidores y Autoservicios Mayoristas (CADAM)
45. Cámara Argentina de la Pequeña y Mediana Empresa (CAPYME)
46. Cámara Argentina de la Industria del Letrero Luminoso y Afines

47. Cámara Argentino Armenia
48. Cámara de Empresas Líderes de Seguridad e Investigaciones
49. Cámara de Importadores Mayoristas de Relojería, Joyería y Afines
50. Cámara de Instituciones de Diagnóstico Médico
51. Centro Argentino de Ingenieros (CAI)
52. Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)
53. Colegio de Escribanos de la Ciudad de Buenos Aires
54. Colegio de Graduados en Ciencias Económicas
55. Colegio Público de Abogados de la Capital Federal
56. Comisión Nacional de Valores
57. Confederación Cooperativa de la República Argentina
58. Confederación General Económica de la Capital Federal
59. Consejo de Profesionales en Sociología
60. Consejo Profesional de Agrimensura
61. Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo
62. Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad de Buenos Aires
63. Consejo Profesional en Ciencias Informáticas
64. Consejo Profesional de Ingeniería Civil
65. Consejo Profesional de Ingeniería Industrial
66. Consejo Profesional de Ingeniería Mecánica y Electricista
67. Consejo Profesional de Ingeniería Naval
68. Consumidores Libres - Cooperativa Limitada de Provisión de Servicios de Acción Comunitaria
69. Coordinación Ecológica Area Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE)
70. Coordinadora de Industrias Alimenticias (COPAL)
71. Corporación del Mercado Central
72. Demosvida Asociación Ambientalista de Investigación y Desarrollo
73. Eduhabitat Asociación Civil
74. Ejército de Salvación
75. Equipo IMCA Asociación Civil
76. Federación Alianza Cristiana de Iglesias Evangélicas de la Rep. Arg.
77. Federación de Entidades Vecinales y de Fomento de la Ciudad de Buenos Aires
78. Federación del Comercio de la Ciudad de Buenos Aires (FECOBA)
79. Federación Odontológica de la Ciudad de Buenos Aires (FOCIBA)
80. FLACSO Argentina
81. Foro para la Reconstrucción Institucional
82. Fundación ACCADI
83. Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)
84. Fundación Argentina para los Espacios Verdes
85. Fundación Argentina por una República con Oportunidades (FARO)
86. Fundación Campos del Psicoanálisis
87. Fundación CEP  
[www.fundacioncep.com.ar](http://www.fundacioncep.com.ar)
88. Fundación Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y Crecimiento
89. Fundación Ciudad
90. Fundación Compromiso Ciudadano
91. Fundación E. Costantini. MALBA
92. Fundación El Libro
93. Fundación Empretec
94. Fundación FUNDAIF
95. Fundación Grupo Sophia
96. Fundación Instituto Argentino de Ferrocarriles
97. Fundación Judaica
98. Fundación Konex
99. Fundación Metropolitana
100. Fundación para el Cambio Democrático

- |      |  |      |   |
|------|--|------|---|
| 101. | Fundación para el Trabajo y Desarrollo Humano (TDH)                        | 130. | Partido Nueva Dirigencia  |
| 102. | Fundación para Estudio e Investigación de la Mujer (FEIM)                  | 131. | Partido Nacionalista Constitucional - Distrito Capital Federal                    |
| 103. | Fundación Pibes Unidos   | 132. | Partido PAIS - Política Abierta para la Integridad Social                         |
| 104. | Fundación Poder Ciudadano  | 133. | Partido Socialista - Ciudad de Buenos Aires                                       |
| 105. | Fundación Programa Bolívar   | 134. | Partido Unión por Todos   |
| 106. | Fundación Razón de Estado  | 135. | Scouts de Argentina Asociación Civil  |
| 107. | Fundación Revista Medicina   | 136. | Sindicato Argentino de Docentes Particulares (SADOP)                              |
| 108. | Fundación Rivarola - Meoli   | 137. | Sindicato de Empleados de Comercio de la Capital Federal                          |
| 109. | Fundación TIAU -Taller de Investigación y Acción Urbana                    | 138. | Sindicato de Luz y Fuerza de Capital  |
| 110. | Fundación Union  | 139. | Sindicato Unico de Trabajadores de Edificios de Renta y Horizontal (SUTERH)       |
| 111. | Fundación Universitaria del Río de la Plata                                | 140. | Sindicato Unico de Trabajadores del Estado de la Ciudad de Buenos Aires (SUTECBA) |
| 112. | Gartner Group Argentina S.A.   | 141. | Sociedad Argentina de Cardiología   |
| 113. | Grupo de Análisis y Desarrollo Institucional y Social (GADIS)              | 142. | Sociedad Argentina de Ortodoncia  |
| 114. | Iglesia Evangélica Luterana Unida  | 143. | Sociedad Central de Arquitectos   |
| 115. | Instituto Argentino de la Energía General Mosconi                          | 144. | Taller Internacional de Urbanística Latinoamericana (TIUL)                        |
| 116. | Instituto Argentino de Servicios Públicos                                  | 145. | Unión Argentina de Asociaciones de Ingenieros (UADI)                              |
| 117. | Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo para América Latina | 146. | Unión Cívica Radical - Comité Capital   |
| 118. | Liga Argentina contra la Tuberculosis                                      | 147. | Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN)                                      |
| 119. | Liga de Amas de Casa   | 148. | Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA)                 |
| 120. | Milenio Tecnología Estrategias Educativas Asociación Civil                 | 149. | Universidad de Belgrano   |
| 121. | Mutual Nacional para la Defensa de los Consumidores                        | 150. | Universidad de Buenos Aires   |
| 122. | Organización Islámica Argentina  | 151. | Universidad de Flores   |
| 123. | Partido Demócrata Cristiano  | 152. | Universidad del Salvador  |
| 124. | Partido Demócrata Progresista - Capital Federal                            |      |   |
| 125. | Partido de la Ciudad   |      |   |
| 126. | Partido de la Generación Intermedia  |      |   |
| 127. | Partido Frente Grande  |      |   |
| 128. | Partido Humanista de la Ciudad de Buenos Aires                             |      |   |
| 129. | Partido Justicialista  |      |   |





## 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 A. Sabsay**

Vicepresidente Alterno del Comité Ejecutivo: **Ing. Israel Mahler**

### Comité Ejecutivo

SECTOR	TITULARES	SUPLENTE
<b>Trabajo</b>	Sind. Empleados de Comercio	Consejo Prof. de Ciencias Económicas
	Sindicato Unico de Trabajadores de Edificios de Renta y Horizontal - SUTERH	Sindicato Luz y Fuerza
	Unión Obrera de la Construcción de la Rep. Argentina - UOCRA	Unión Personal Civil de la Nación
<b>Producción</b>	Cámara Arg. de la Construcción	Consejo Prof. de Arquitectura y Urbanismo
	Cámara Arg. de Comercio	Asoc. Argentina de Organizadores y Proveedores de Exposiciones y Congresos - AOCA
	Asoc. de Bancos Públicos y Privados de la Rep. Arg. - ABAPPRA	Consejo Prof. de Ingeniería Industrial
<b>Religión</b>	Acción Católica Argentina	Ejército de Salvación
	Fundación Judaica	Organización Islámica Argentina
	Fed. Alianza Cristiana de Iglesias Evangélicas	Iglesia Evangélica Luterana Unida

SECTOR	TITULARES	SUPLENTEs
<b>Cultura</b>	Fed. Entidades Vecinales y de Fomento	Fundación El Libro
	Fundación CEP	Fundación E. Costantini - MALBA
	Fundación TIAU	Fundación Unión
<b>Educación</b>	Universidad de Buenos Aires	Universidad de Belgrano
	Fundación Campos del Psicoanálisis	Asoc. Arg. de Educadores Sexuales
	EDUTIC	Sindicato Argentino de Docentes Particulares - SADOP
<b>Partidos Políticos</b>	Partido Demócrata Cristiano	Partido de la Generación Intermedia
	Partido Socialista Democrático	Partido Justicialista
	Unión Cívica Radical	Partido de la Ciudad
<b>ONGs</b>	Fundación Ciudad	Eduhabitat Asociación Civil
	Asociación Amigos del Lago de Palermo	ADELCO
	Sociedad Central de Arquitectos	Centro Argentino de Ingenieros
<b>Otras Instituciones</b>	Cámara Arg. De Distribuidores y Autoservicios Mayoristas -CADAM	Coordinadora de Industrias Alimenticias - COPAL
	Fundación Grupo Sophia	Grupo de Análisis y Desarrollo Institucional y Social - GADIS
	Colegio Público de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires	Colegio de Escribanos de la Ciudad de Buenos Aires

DIRECTOR EJECUTIVO: Arq. Andrés Borthagaray

# Indice

---

<b>I. Introducción.....</b>	<b>7</b>
<b>II. Lineamientos Estratégicos .....</b>	<b>7</b>
<b>III. Areas Críticas. Presentación y Desarrollo.....</b>	<b>31</b>
III.1. Dimensión Institucional .....	35
III.2. Dimensión Física.....	38
III.3. Dimensión Económica.....	63
III.4. Dimensión Social .....	70
<b>IV. Anexos .....</b>	<b>79</b>
Anexo I - Metodológico .....	81
Anexo II - Cronograma Reuniones.....	87
Anexo III - Area Metropolitana.....	91



# I Introducción



## I. Introducción

El presente documento tiene como objetivo principal exponer los avances para la elaboración de la bases de Planes Estratégicos Consensuados producidos por las organizaciones que conforman el Consejo de Planeamiento Estratégico, y cuyo primer documento ha sido aprobado en la reunión plenaria de la Asamblea del 22 de mayo del corriente año. A los efectos de respetar la estructura argumental de dichos avances, encontrarán que en este documento los nuevos contenidos a la tabla "Lineamientos Estratégicos" se agregaron resaltados en estilo de fuente "**negrita**". Es justamente el contenido de esta tabla el que se pone a consideración de la Asamblea (del 18 de diciembre del corriente año).

Durante estos últimos meses, el Consejo continuó trabajado arduamente en el debate, la reflexión y las propuestas sobre distintas cuestiones que se plantean como prioritarias para la elaboración de la agenda de un Plan Estratégico para la Ciudad de Buenos Aires. Este proceso se ha desarrollado en las instancias organizativas de trabajo que se señalan a continuación. En el mes de junio, en las reuniones por dimensiones (Institucional, Física, Económica y Social) se acordó conformar grupos de trabajo según temáticas específicas para optimizar el proceso de abordaje de los distintos temas. Así, se crearon en la dimensión física, los grupos de trabajo "Obras y servicios públicos (transporte)", "Problemas Ambientales", "Hábitat" y "Espacios públicos y verdes"; en la dimensión social, "Salud", "Educación", "Cultura" y "Social", en la dimensión económica, "Comercio, servicios, y turismo", "Usuarios y Consumidores", "Sistema local de innovación" e "Industria y comercio exterior"; y, por último, en la dimensión institucional, "Comunas", "Justicia", "Seguridad" y "Reforma del Estado".

Estos grupos de trabajo se reunieron varias veces durante los meses de julio, agosto y septiembre y han discutido y elaborado diagnósticos, lineamientos estratégicos y acciones que, en algunos casos, han profundizado temas ya acordados en la asamblea anterior y, en otros casos se han incorporado nuevas cuestiones. Este proceso de construcción participativa y consensuada sobre los abordajes de las temáticas que deben estar presentes en la agenda de las políticas de Estado culminó con la presentación y el acuerdo sobre dichos contenidos por parte de las organizaciones que participaron en las reuniones por dimensión, que se

## **I. Introducción**

---

realizaron a fines de septiembre, y en el Comité Ejecutivo en las reuniones de octubre y noviembre (ver anexo metodológico y cuadro de cronograma de reuniones del Consejo).

Cabe destacar que la concepción y la metodología desarrollada en este proceso continua signada por el respeto a los disensos y a la construcción de mecanismos de concertación social entre los distintos actores sociales intervinientes. De esta manera, que los resultados obtenidos hasta el momento reflejan situaciones heterogéneas e incompletas en el desarrollo de las apreciaciones realizadas sobre las diferentes problemáticas priorizadas, pero al mismo tiempo, expresan los acuerdos arribados en temas tan complejos como lo son las cuestiones abordadas, otorgándole a aquellos un mayor grado de legitimidad y de viabilidad social, técnica y política.

El presente documento se estructuró en tres ejes. El primero se refiere al cuadro de "Lineamientos Estratégicos" que contiene los acuerdos arribados por las organizaciones en las reuniones de trabajo que se vienen realizando desde las jornadas previas (julio del 2001) hasta noviembre de este año. El segundo remite a aproximaciones diagnósticas sobre las "Áreas Críticas" que dan sustento al cuadro de Lineamientos, y que se elaboró atendiendo a los documentos que se produjeron en el período mencionado. El último eje se presenta a modo de anexo y contiene los siguientes ítems: a) Anexo metodológico, donde se describe el proceso de construcción metodológica de las reuniones llevadas a cabo y la elaboración de los documentos; b) Anexo del cronograma de reuniones del Consejo y c) Anexo Area Metropolitana, que remite al proceso de organización y toma de decisión acerca de la integración de los intendentes del área metropolitana al Consejo de Planeamiento Estratégico.



# II

## Lineamientos Estratégicos





# IV

## Areas Críticas

Presentación y Desarrollo



## Tabla de Contenidos

### Áreas Críticas: presentación y desarrollo ..... 35

#### Dimensión Institucional.....35

##### *Crisis de representación* .....35

- Algunas consideraciones generales sobre la crisis de representación .35
- Sistemas electorales.....36
- Los partidos políticos .....38
- Descentralización: el proyecto de las comunas .....39

##### *Rol del Estado autónomo en la planificación, el control y la gestión de la "cosa pública"* .....40

- Autonomía: de una autonomía trunca a una plena .....40
- Gestión estratégica de la información .....42

##### *La Cuestión Metropolitana* .....44

#### Dimensión Física.....47

##### *Planificación territorial, códigos y legislación vigente* .....47

##### *Uso del suelo, espacios verdes y medio ambiente* .....48

- Uso del suelo .....48
- Espacio público y espacios verdes .....50
- Transporte.....50
- Medio ambiente .....54
- Vivienda de interés social .....60

#### Dimensión Económica.....63

##### *Priorización y potenciación de los sectores económicos de la Ciudad. Problemas que condicionan la potencialidad de los sectores económicos* .....63

- Disparidades territoriales.....67

##### *Debilidad de la estructura productiva* .....68

##### *Escaso aprovechamiento de ventajas competitivas*.....68

<u>Dimensión Social</u> .....	70
<i>Salud</i> .....	70
<i>Educación</i> .....	71
<i>Políticas Sociales</i> .....	73.
<i>Cultura</i> .....	75

## Áreas Críticas: presentación y desarrollo

Esta sección es una compilación de los diagnósticos preliminares desarrollados en las Jornadas Preparatorias de la Asamblea Constitutiva del Consejo de Planeamiento Estratégico y en las reuniones de comisión y grupos de trabajo, anteriores y posteriores a la Asamblea del 22 de Mayo. Es por ello que algunos de los textos que aquí se reproducen han formado parte de publicaciones anteriores. Sin embargo, el objeto de esta nueva presentación actualizada y reordenada es que sirva de marco de comprensión de los lineamientos estratégicos y acciones que se exponen en el capítulo anterior.

### Dimensión Institucional

#### Crisis de representación

##### ***Algunas consideraciones generales sobre la crisis de representación***

El fenómeno de la crisis de representación no es exclusivo de la Ciudad de Buenos Aires. La insatisfacción de los ciudadanos con sus representantes es perceptible en muy diversos países, pero en el nuestro alcanzó proporciones extraordinarias en los últimos tiempos, de manera simultánea al deterioro de las condiciones económicas. Los convulsionados momentos que tuvieron su eclosión hace casi dos años fueron terreno fértil para toda suerte de iniciativas en torno a las cuestiones institucionales. Superada la agitación inicial, es necesario analizar racionalmente y con perspectivas de largo plazo los mejores mecanismos para favorecer una más genuina representación y para fomentar la participación ciudadana.

Conviene comenzar señalando que la Constitución porteña es de las más avanzadas en esa materia. Es por ello que, por lo general, ya existen los instrumentos normativos que permiten alcanzar los fines propuestos. El problema, en todo caso, es si se los emplea bien y si se promueve activamente su utilización.

Hay evidencia suficiente como para desalentar, desde el inicio, lo que podría denominarse "la ilusión normativa", es decir, la ingenua creencia en que la proliferación de normas actúa como una fuerza poderosa de cambio de la realidad. Sin un substrato cultural favorable a tales cambios, las normas suelen convertirse en "letra muerta". Algunos de los temas que se mencionan a continuación (sistemas electorales, descentralización) han ingresado a la agenda pública como mecanismos para solucionar la crisis de representación. Sin embargo, es importante recordar que es necesaria una aplicación articulada de los mismos, si lo que se quiere es obtener resultados positivos.



### ***Sistemas electorales***

Uno de los aspectos que la gente asocia más frecuentemente al concepto de crisis de representación es el sistema electoral. Es necesario ser precavidos en esta cuestión en virtud de la superficialidad con la que se suele tratar el tema en la Argentina (por ejemplo, mediante la vituperación de las denominadas "listas sábanas").

Ningún régimen electoral es perfecto, ni puede serlo, porque es imposible conciliar de manera absoluta diversos valores que están necesariamente en tensión: por un lado, una representatividad ideológica amplia; por otro, la mayor inmediatez entre representantes y representados, el mayor peso de las cuestiones locales y la conformación de una mayoría que asegure cierta eficacia en la gestión de gobierno. Este último es uno de los elementos que integran la gobernabilidad, tan requerida en los últimos años.

Si se privilegia el primer valor, la representación de un amplio espectro de ideas, se adoptan sistemas de representación proporcional, que permiten la existencia de cuerpos parlamentarios plurales, en los que se hallan incluidas casi todas las fuerzas políticas con alguna significación. Si se privilegia la eficacia o la gobernabilidad, se opta por sistemas mayoritarios, como los de circunscripciones uninominales, que desembocan generalmente en gobiernos que disponen de una mayoría parlamentaria.

La ventaja de la representación proporcional es que refleja aproximadamente las diversas tendencias ideológicas: admite que los partidos minoritarios cuenten con bancas y puedan hacer oír su voz. La desventaja es que, al existir varios candidatos por un mismo partido, muchos de ellos no llegan a ser conocidos por los votantes. Es esto lo que se critica de las "listas sábanas". En cuanto a los sistemas mayoritarios, si bien permiten una mayor cercanía entre el electorado y los candidatos (siempre muy relativa, ya que deben ir acompañados de circunscripciones uninominales o de magnitud muy pequeña) y favorecen la eficacia de las decisiones (sobre todo en los sistemas parlamentarios como el británico), dejan fuera de la representación a los partidos minoritarios.

Toda comunidad debe optar entre estos sistemas en sus formas "puras" o entre alguna de las múltiples combinaciones entre ambos, con la conciencia de que no se pueden tener todas las ventajas de uno sin sobrellevar al mismo tiempo sus desventajas.

Robert Dahl, uno de los más prestigiosos politólogos de la segunda mitad del siglo pasado, señala al respecto: "Los sistemas electorales ofrecen variaciones sin fin. Una razón por la que difieren tanto es que ningún sistema electoral puede satisfacer los criterios de enjuiciamiento a los que razonablemente podríamos someterlo. Hay, como siempre, una transacción de alternativas. Si elegimos un sistema, alcanzamos unos valores a expensas de otros"<sup>2</sup>. Otros cientistas políticos como Sartori, Nohlen o los argentinos Hipólito Orlandi y Guillermo Molinelli coinciden con este punto de vista.

Acerca de la relación entre los sistemas electorales y los sistemas de partidos políticos, la experiencia enseña que la representación proporcional tiende a favorecer el multipartidismo, mientras que los sistemas mayoritarios, como el de circunscripciones uninominales, el bipartidismo.

Este es un dato que no puede soslayarse en el análisis de la cuestión electoral, como tampoco debería prescindirse de otro ingrediente muy importante para comprender la dinámica política resultante del método que se emplee para elegir a los legisladores: si la forma de gobierno es presidencialista o parlamentaria.

Con respecto a la combinación entre presidencialismo y representación proporcional, que rige en la Argentina a nivel federal y en la Ciudad de Buenos Aires, Dahl expresa que se trata de una forma institucional poco favorable a la estabilidad democrática, como se observa en la experiencia latinoamericana. Sin embargo, hay que tener en cuenta que estos países también sufrieron crisis económicas y sociales que trascienden la ingeniería institucional.

En la Ciudad de Buenos Aires, por disposición constitucional, se emplea el sistema de representación proporcional. La preferencia de la Constitución por un determinado sistema electoral es un aspecto ciertamente controvertido. En general, las constituciones no alcanzan ese grado de detalle.

Pero también es cierto que una cuestión de esa índole, que puede cambiar drásticamente las reglas del juego y el panorama político, no debería estar sujeta a una mayoría circunstancial (la influencia del sistema electoral en la conformación de los partidos es indudable).

---

<sup>2</sup> Dahl, Robert, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Taurus, Buenos Aires, 1999, p. 152

En tal sentido, aparece como una solución intermedia y muy razonable la adoptada por los constituyentes nacionales de 1994, al exigir que la materia electoral deba contar con una mayoría calificada (mayoría absoluta del total de miembros de cada Cámara) y que ella no pueda ser objeto de los decretos de necesidad y urgencia. Dada la elección hecha por los constituyentes porteños, el sistema de representación proporcional solo podría ser desplazado mediante una reforma constitucional.

Hay, sin embargo, como se ha dicho, proyectos que procuran conciliar la representación proporcional con formas más vinculadas al territorio. Se estima que, para que estas listas más cortas no desnaturalicen una razonable proporcionalidad mínima, no deberían contar con menos de cinco integrantes.

Pareciera que una de estas variantes podría armonizar las ventajas de la proporcionalidad en cuanto al pluralismo político con la inmediatez entre candidatos y electores que la ciudadanía está reclamando. Este es el motivo por el cual aquellos que pretenden conciliar el sistema proporcional con la representación territorial (tomando como base las comunas) ofrecen alternativas del sistema alemán.

### ***Los partidos políticos***

Por cierto, la crisis de representatividad no se agota en la cuestión de los sistemas electorales. Es evidente que la clásica mediación entre la sociedad civil y el Estado que ejercían los partidos políticos ha sufrido un duro embate en los últimos tiempos. Es un fenómeno universal, que en nuestro país ha alcanzado una especial agudeza.

Partiendo de la base de que una democracia pluralista se nutre necesariamente de partidos, es imprescindible encontrar las formas que permitan restituir la confianza pública en ellos. A tal efecto, se propicia que los partidos sean transparentes, genuinamente democráticos y que no se conviertan en estructuras burocráticas que impidan la renovación de los dirigentes.

Un aspecto importante en esta materia lo constituye el financiamiento de sus actividades y, en particular, de las campañas. Hay distintas modalidades en el mundo (desde el libre e ilimitado aporte de los particulares hasta la prohibición de todo aporte no estatal, pasando por una amplia gama de formas mixtas), pero lo más trascendente es que se privilegie la transparencia y se refuercen los controles, para que la ciudadanía esté informada con precisión respecto de quiénes son los que financian a los candidatos y esté

atenta a cualquier posible "contraprestación" por parte de aquellos cuando lleguen al gobierno.

***Descentralización: el proyecto de las comunas***

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires da un importante aliento a la descentralización, previendo la existencia de comunas, entendidas como "unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial".

De acuerdo al mandato constitucional, las comunas debían estar en funciones, a más tardar, en octubre de 2001. Sin embargo, la Legislatura no sancionó aún la ley que debe reglamentar su creación y funcionamiento. Se ha producido, entonces, una inconstitucionalidad por omisión, declarada por un juez de la Ciudad a partir de la presentación de un particular.

Más allá de las opiniones jurídicas que suscita el fallo, lo cierto es que la Constitución quiso que fuera la Legislatura, con una mayoría calificada (dos tercios del total de sus miembros), quien estableciera las bases de ese proyecto descentralizador. Esa severa mayoría exigida indica también otro mandato: el de un amplio consenso político en torno a tales bases.

El pronunciamiento judicial es auspicioso en cuanto a llamar la atención respecto de un flagrante incumplimiento de la Constitución, pero es también evidente que mientras las fuerzas políticas no acuerden un proyecto mínimo para poner en marcha a las comunas, éstas no tendrán una efectiva vigencia en la vida de la Ciudad.

La descentralización es un eje claramente estratégico con relación al futuro de Buenos Aires. Implica una fuerte apuesta en el sentido del fomento de la participación ciudadana; permite mejorar la eficiencia del gasto; mejora la atención de los reclamos y las prestaciones de servicios; y, en definitiva, tiende a lograr una calidad de vida superior, potenciando el ámbito barrial para afianzar su identidad.

Para que este proyecto sea viable es necesario que los vecinos perciban con nitidez sus ventajas. Debe realizarse sin aumentar el presupuesto, a través de la reasignación de las partidas de los servicios que se descentralicen. Los cargos en las Juntas Comunales podrían ser honorarios, con la posibilidad de una compensación para los Presidentes, si se les exige una dedicación completa.

Todo proceso de descentralización genera resistencias en las áreas centrales. Y por lo general nadie está dispuesto a desprenderse espontáneamente de sus competencias. Por eso es esencial que sea el propio Jefe de Gobierno quien lidere el proyecto, ejerciendo su autoridad para que avance de manera ordenada, pero inexorable.

Las Comunas son un ámbito ideal para diseñar un nuevo modelo de administración, orientado a los vecinos, meritocrático, no clientelista, con funcionarios bien remunerados que tienen roles claros que cumplir y que se capacitan permanentemente (para más información, ver el proyecto de Ley de Comunas y su fundamentación, presentado como iniciativa legislativa por el Comité Ejecutivo del Consejo de Planeamiento Estratégico ante la Legislatura porteña).

### Rol del Estado autónomo en la planificación, el control y la gestión de la "cosa pública"

#### ***Autonomía***

La reforma constitucional de 1994 dotó a la Ciudad de Buenos Aires de un nuevo status institucional. El artículo 129 de la Constitución Nacional, incorporado en dicha reforma, establece para nuestra ciudad un "régimen de gobierno autónomo, con facultades de legislación y jurisdicción".

La propia ambigüedad de la palabra autonomía ha permitido que los criterios respecto del alcance que ella ha de tener con relación a la Ciudad de Buenos Aires sean diversos. No obstante, la mayoría de la doctrina constitucional ha considerado que el concepto es equiparable al de las autonomías provinciales, en atención a muy sólidas razones. Pese a ello, la Ley N° 24.588, que debía limitarse a garantizar los intereses del Estado federal mientras Buenos Aires siguiera siendo capital de la República, fue mucho más allá de ese cometido que le había fijado el constituyente en el ya citado artículo 129 de la Constitución Nacional, y desnaturalizó el perfil autónomo diseñado en Santa Fe en 1994.

El principio de supremacía constitucional (art. 31, C.N.) torna inválida cualquier norma que se oponga al texto fundamental, por lo que la Ley 24.588 ha sido duramente cuestionada. Pero como también es propio de nuestras instituciones que la inconstitucionalidad solo sea declarada por los jueces, y como hasta el momento no existe ningún pronunciamiento judicial firme que invalide a esa ley, ella sigue siendo el estrecho marco de nuestra autonomía.

Sin embargo, cabe recordar que la autonomía es un proceso histórico, del que la reforma de 1994 es un punto de partida y no de llegada. Buenos Aires cuenta desde 1996 con un Jefe de Gobierno electo popularmente, cuando antes el titular del Poder Ejecutivo era un simple delegado del Presidente de la Nación, con el nombre de Intendente. Cuenta también, desde ese año, con una Constitución que ha organizado sus instituciones como una democracia participativa, con una Legislatura unicameral que sustituyó al viejo Concejo Deliberante y con un Tribunal Superior que se halla a la cabeza de su, por ahora, menguado Poder Judicial.

Autonomía hacia fuera y descentralización hacia adentro son dos caminos para que los habitantes de Buenos Aires tengamos mayor poder de decisión sobre los temas que nos preocupan. A continuación se enuncian algunos puntos relevantes de la ley 24.588 que afectan directamente el estatuto autonómico de la Ciudad:

- **COMPETENCIA RESIDUAL:** a diferencia de la relación nación – provincias (art. 121, C.N.), todo lo no transferido expresamente permanece en la nación. (debería invertirse la regla y adoptarse el criterio de la Constitución Nacional respecto de las provincias, ya que la federal es una competencia de excepción).
- **POLICIA:** pertenece integralmente al gobierno federal (deberían transferirse las funciones de policía local –comisarias- y dejar en el ámbito nacional lo atinente a los casos federales).
- **JUSTICIA:** el gobierno federal mantiene la denominada justicia nacional ordinaria. El gobierno de la Ciudad tiene en su órbita la justicia de vecindad, contravencional y de faltas, contencioso administrativa y tributaria local (dicha cuestión carece de sentido ya que de acuerdo a la C.N. la justicia es local o federal, por lo tanto la justicia “nacional” es justicia local –por la materia- en la Capital Federal).
- **SERVICIOS PUBLICOS CUYA PRESTACION EXCEDA EL TERRITORIO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES:** la competencia le corresponde al gobierno federal. La fiscalización es concurrente de nación, ciudad y las demás jurisdicciones involucradas (en este caso la competencia debería ser concurrente entre la ciudad y las jurisdicciones involucradas, sin intervención de la nación).
- **REGISTRO DE LA PROPIEDAD INMUEBLE E INSPECCION GENERAL DE JUSTICIA:** se mantiene en el ámbito del Estado Nacional (este es uno de los puntos más cuestionables de la ley, ya que en el propio debate se consideró que la transferencia era una cuestión de tiempo).

- **CONDICIONES DE TRANSFERENCIA:** se establecen por convenio, respetando derechos adquiridos del personal (esto debería mantenerse, dados los inconvenientes jurídicos que acarrearía otro criterio).
- **SEGUIMIENTO DE LA LEY:** se estableció un mecanismo de seguimiento a través de una comisión bicameral (su trabajo ha sido casi inexistente, razón por la cual no tiene mayor sentido el mantenimiento de esta comisión).

### ***Gestión estratégica de la información***<sup>3</sup>

Uno de los momentos críticos en toda organización es cuando se reconoce la necesidad de cambiar sus sistemas de información. Diversos síntomas preceden al momento de esta toma de conciencia. Entre los más significativos, en el caso de la administración pública, podemos mencionar:

- Los sistemas actuales no registran fielmente la forma en que la organización realiza sus actividades, requieren de frecuentes revisiones, y los tiempos de obtención de resultados son prolongados.
- No existe una vista única e integrada de la información basada en las interrelaciones tangibles, operaciones y transacciones que reflejen la actividad del gobierno y permitan obtener la información consolidada de la gestión de cara a la participación ciudadana.
- Los informes de gestión son procesados habitualmente fuera de los sistemas de gestión.
- Los distintos procesos de gestión no están integrados, y dependen de personal clave para que el flujo de información sea confiable y consistente.

Entre las muchas alternativas a considerar hay una serie de factores que deben explorarse para decidir la selección de un criterio adecuado y definir herramientas de alto nivel que, impregnando la totalidad de la organización, vinculen los sistemas de centrales con bases de datos y esquemas de comunicación, posibilitando al vecino, una vista única de la información a través de diversas funciones.

En las nuevas tecnologías de gestión, el acceso a la información y su tratamiento ocupa un rol preponderante en la reingeniería de los procesos

---

<sup>3</sup> Este apartado es un avance en el diagnóstico realizado por el grupo de trabajo "Reforma del Estado".

administrativos. Por ello, para llevar adelante el diseño de los procedimientos es necesario emprender también la revisión de los sistemas informáticos con un concepto de red y de accesibilidad a la información.

Por otra parte, es conocido que la debilidad y deficiencias residen en la falta de claridad en los procedimientos, la dispersión normativa, la discrecionalidad institucionalizada en el manejo de la información por parte de algunos sectores internos y la dificultad para acceder a la misma. Se requiere un nuevo enfoque integral de la organización, especialmente en lo que hace a procesos y a recursos humanos. La cultura debe transformarse en una cultura de información compartida, disponible en un recurso informático centralizado y accesible desde cualquier terminal de computación. Por último, entendemos que todos estos aspectos, además de contribuir a la agilización y transparencia de la gestión, aportarán variables e indicadores que servirán de insumo para fijar políticas de Estado y para ejercer un correcto control de su aplicación, así como también para optimizar los recursos destinados y la recaudación.

#### *Gobierno electrónico*

La nueva sociedad de la información, ampliamente impulsada por una utilización siempre creciente y penetrante de las tecnologías de la información y las comunicaciones, afecta cada vez más al sector público. Las administraciones siguen el ejemplo del sector privado y aprovechan el enorme potencial de estas tecnologías para aumentar su eficacia. Esta actividad se denomina a menudo 'gobierno electrónico', y abarca tanto las aplicaciones internas como las externas de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en el sector público.

Además, la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones no solo facilita las operaciones internas de la administración pública, sino que también da un fuerte impulso a la comunicación entre diversas administraciones, así como a la interacción entre ciudadanos y gobierno. Este es uno de los elementos clave del 'gobierno electrónico': acerca los organismos del sector público a los ciudadanos y empresas y mejora los servicios del sector público.

Los servicios del gobierno electrónico pueden desglosarse generalmente según las tres funciones principales que cumplen:

- *Servicios de información* para recoger la información ordenada y clasificada que se solicite (como los sitios Web).



- *Servicios de comunicación* para la interacción entre individuos (particulares o empresas) o grupos de personas (como el correo electrónico o los foros de discusión).
- *Servicios de transacción* para adquirir productos o servicios en línea o para presentar datos (como formularios públicos o escrutinios).

La 'revolución electrónica' también tiene una gran incidencia sobre la accesibilidad y la difusión de la información. Internet tiene un potencial enorme como plataforma en donde ciudadanos y empresas pueden hallar fácilmente la información del sector público.

Nuestras sociedades se dirigen a un punto en el que cualquiera tendrá acceso a las nuevas herramientas electrónicas. La penetración de Internet está siendo mucho más rápida que la que tuvieron en su momento otros instrumentos de comunicación, como el teléfono o la televisión. Sin embargo, se tomará un tiempo hasta que el acceso generalizado sea una realidad.

### La Cuestión Metropolitana

Buenos Aires y el Gran Buenos Aires conforman un núcleo urbano único, con problemas comunes. Idealmente, deberían integrar un ámbito inter-institucional que aborde de modo integral su complejidad jurisdiccional. Han existido proyectos de toda índole, pero dificultades políticas impidieron llevarlos adelante. Sin embargo, aún perteneciendo a distintas jurisdicciones, es posible, mediante el empleo de instrumentos de concertación que la Constitución Nacional prevé, acordar políticas comunes en una gran variedad de campos.

De esta forma se podrían encarar medidas coherentes que aborden los problemas de manera integral, que eviten la multiplicación de regulaciones y órganos de control, y que permitan el mejor aprovechamiento de los recursos existentes. Es éste uno de los mayores servicios que el Consejo de Planeamiento Estratégico podrá prestarle a la Ciudad: poner en la agenda la visión metropolitana, articular enfoques con las jurisdicciones vecinas y aportar propuestas de concertación. Es un desafío enorme pero extraordinariamente estimulante.

La Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), organización que integra el Consejo de Planeamiento Estratégico, formuló las siguientes recomendaciones:

- “Conformar la región metropolitana a través de un proceso gradual y flexible que, a partir del convenio marco, posibilite la sucesiva celebración de acuerdos entre todas o algunas de las jurisdicciones involucradas, a los fines de abordar cuestiones sectoriales, problemas específicos o situaciones puntuales que requieran de un accionar a nivel interjurisdiccional”.
- “Formular el convenio marco a través de un proceso participativo abierto y amplio, que comprenda a los cuatro niveles de gobierno que ejercen competencias, de modo exclusivo y/o concurrente, sobre diversas materias y parcelas del espacio territorial metropolitano”.
- “Configurar una organización institucional de la región metropolitana que prevea mecanismos e instancias de participación y control por parte de los diversos sectores de la sociedad”.
- “Concebir la región metropolitana de Buenos Aires como un ámbito fundamentalmente de coordinación y concertación de políticas y acciones que promuevan el desarrollo sustentable en todo el territorio de la región”.
- “Generar ámbitos de producción, procesamiento, organización y suministro, en forma sistemática y actualizada, de información y soporte técnico a la organización institucional de la región metropolitana, de forma tal que facilite la consecución de los objetivos y fines de la región”.

Es necesario advertir, sin embargo, una característica de los municipios de la Provincia de Buenos Aires que puede dificultar el avance hacia la regionalización. De conformidad a la Constitución de la Provincia, sancionada en 1933 y modificada en 1994, los municipios no son autónomos. Esta característica entra en contradicción con la Constitución Nacional, a partir de su reforma de 1994. En efecto, la Constitución Nacional ahora reconoce la autonomía de los municipios mientras que la ley fundamental de la Provincia de Buenos Aires no se ha modificado a tono con aquella en este aspecto. Pese a ello, hay quiénes sostienen que hace a la esencia de un Estado municipal, más allá del grado de descentralización que presente, la posibilidad de asociarse con otros municipios para el logro de fines comunes dentro de su ámbito de competencia.

Si bien solo una reforma constitucional de la Carta Magna provincial, o la declaración judicial de inconstitucionalidad de las normas de ese cuerpo que se opongan a la autonomía municipal consagrada desde 1994 en la Constitución Nacional despejaría claramente el camino jurídico que conduce a la conformación de una o más regiones en el área metropolitana, nada impide que se pueda avanzar en ese sentido, aún cuando el entorno normativo no sea el más propicio.

El mayor desafío de la regionalización no se da en el plano jurídico, sino en el político. Si hay voluntad política y social de conformar espacios comunes por las grandes ventajas que de ellos se derivan, lo demás viene por añadidura. Por el contrario, si se modificara la Constitución de la Provincia de Buenos Aires en el sentido apuntado, y se alcanzara en la Ciudad de Buenos Aires una autonomía plena, pero el enfoque metropolitano quedara circunscripto a la retórica de la planificación y no hubiera una real voluntad de llevarlo a la práctica, el cambio jurídico no tendría mayor efecto (en este sentido se debe mencionar el aporte realizado por la Comisión Área Metropolitana al nombrar como miembros honorarios<sup>4</sup> del Consejo de Planeamiento Estratégico a los intendentes del Área Metropolitana Buenos Aires).

---

<sup>4</sup> En el sentido de miembros de honor puesto que ninguno de los miembros del Consejo recibe ningún tipo de remuneración.

## Dimensión Física

### Planificación territorial, códigos y legislación vigente

El uso de suelo en las ciudades constituye una manera de identificar los diversos tipos de asentamientos humanos y las relaciones económicas y sociales que cada uno de los habitantes mantiene con los demás.

En Buenos Aires los instrumentos que regulan el uso del suelo son el Código de Edificación y el de Planeamiento Urbano cuyo fin es evitar el crecimiento desordenado y caótico, buscando un equilibrio entre el desarrollo urbano y el medio ambiente.

Se debe mencionar también que, de acuerdo con lo establecido en el art. 29 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y por la respectiva ley, la Ciudad debe definir un Plan Urbano Ambiental que tiene como objetivo central servir de instrumento técnico - político de gobierno para la identificación e implementación de las principales estrategias de ordenamiento y mejoramiento territorial y ambiental.

El régimen de tenencia del suelo se define básicamente en propiedad pública y propiedad privada. También puede mencionarse las áreas de valor patrimonial que trascienden su pertenencia.

La sanción de la Ley de Propiedad Horizontal trajo como consecuencia un aumento de la densidad urbana, debido a la construcción de viviendas en edificios de departamentos. Según datos del Plan Urbano Ambiental, "del total de viviendas ocupadas en la Ciudad, 207.495 son casas y 733.619 son departamentos".

La saturación de la trama urbana de Buenos Aires limita las opciones de disponer tierras para intervenciones sobre espacios urbanos de dimensiones significativas que permitan incidir positivamente en la conformación territorial.

La falta de políticas adecuadas sobre el uso del suelo incide en la propiedad y tenencia del suelo, lo que, a su vez afecta a los procesos de crecimiento urbano (en general a la inversión inmobiliaria), y tiene consecuencias en las posibilidades de acceso a la vivienda, a los servicios, a la infraestructura y al transporte, constituyéndose en una expresión de inequidad social.

### Uso del suelo, espacios verdes y medio ambiente

#### **Uso del suelo**

En la Ciudad el uso del suelo refleja una alta densidad en el casco central y baja densidad en la periferia. Por ello se observa que, a lo largo de los corredores de transporte, la consolidación de estas áreas determina un esquema de crecimiento radial sustentado en un núcleo central y con corredores de expansión: las vinculaciones viales y las estaciones de los sistemas ferroviarios. Este crecimiento denota un proceso donde se fueron ocupando las tierras más altas y, luego, los espacios intermedios, extendiendo el trazado en damero que se adapta a los cambios de dirección generados por la topografía y la red ferroviaria.

Los usos establecidos de Equipamiento, Comercial, Residencial, Recreación, están divididos en:

---

Distritos Residenciales	50,05%
Distritos Centrales	10,26%
Distritos de Equipamientos	17,95%
Distrito Industrial	3,31%
Distrito Portuario	1,03%
Distritos Urbanizaciones Determinadas	1,04%
Distritos de Renovación Urbana	0,57%
Distritos de Urbanización Futura	3,40%
Distritos de Urbanización Parque	8,37%
Distritos de Area de Reserva Ecológica	1,77%
Distritos Areas de Protección Histórica	2,25%
<b>Superficie Total</b>	<b>200 km<sup>2</sup></b>

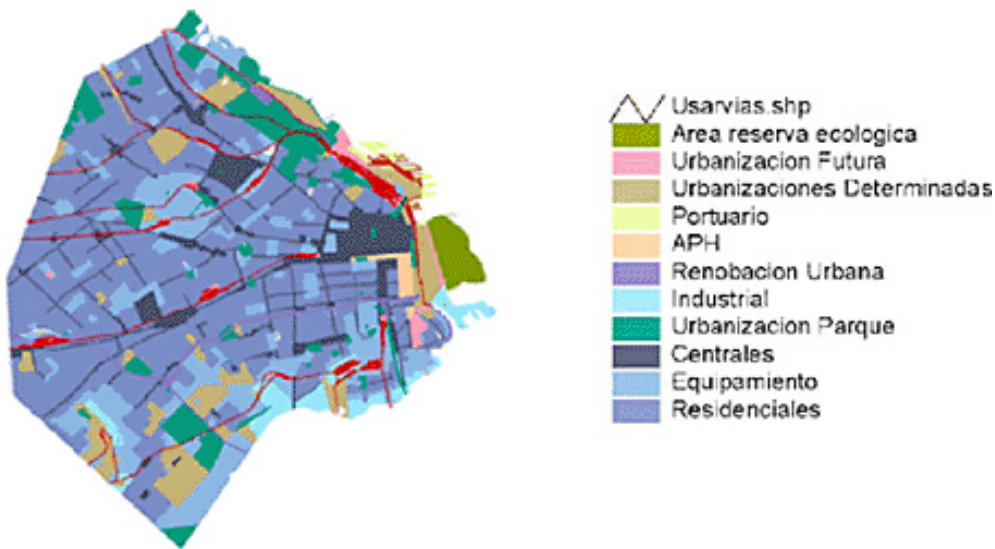
---

*Fuente: GCBA, GisInfo, Plan Estratégico.*

Los diferentes distritos presentan una localización particularmente diferenciada, por ej.:

- Los usos comerciales se localizan en el Area Central (y sobre las avenidas que conforman los corredores urbanos).

- Los usos residenciales de alta y media densidad coinciden con la distribución territorial de la población y los usos residenciales de baja densidad se manifiestan hacia la periferia.
- Los usos industriales están localizados en el borde sudeste del Riachuelo, la zona del mercado de Liniers y su entorno, y la zona de La Paternal/Chacarita.
- Los grandes equipamientos (puerto, aeropuerto, hipódromo, autódromo y grandes espacios recreativos), se localizan sobre los bordes del Río de la Plata y el Riachuelo.



*Fuente: GCBA, GisInfo, Plan Estratégico*

Se advierten, también, zonas de usos mixtos residencial – industrial con media y baja densidad, y zonas residenciales con baja densidad edilicia con concentraciones de comercios y servicios (conformando centros barriales).

Ante la ausencia de políticas sostenidas y efectivas en el desarrollo de estrategias y normas que dirijan la expansión y crecimiento de la Ciudad, la consecuencia es un agravamiento general del problema socio - habitacional, reflejado en un crecimiento desigual de distintas zonas de la Ciudad. Así, por ejemplo, la zona norte es favorecida para las inversiones (incide en esto la construcción y/o ampliación de las autopistas urbanas) y propicia el desarrollo de nuevas áreas residenciales cuyo destino son los sectores de altos ingresos. En cambio, otras zonas, como la sur y la oeste, se ven postergadas. Esto se refleja en los índices de la Encuesta Permanente de Hogares relativos a necesidades básicas insatisfechas (NBI), que muestran que la mayor proporción de hogares con carencias habitacionales se encuentran en la zona Sur de la Ciudad.

### ***Espacios público y espacios verdes***

De acuerdo con lo sostenido en el Plan Urbano Ambiental, se puede definir al espacio público como el lugar de encuentro social y convivencia comunitaria. Es decir, la imagen que se percibe de la Ciudad y también del patrimonio común. El espacio público es el área constituida por las vías de circulación y los espacios verdes y recreativos. Es decir, por todos los ámbitos e instalaciones urbanas que trascienden los límites de la propiedad privada.

El espacio público y, en especial el patrimonio de la Ciudad, se ve sometido a un uso que ocasiona un deterioro progresivo y constante de los elementos que lo componen y muy especialmente de la vía pública. Según cálculos realizados por la Coordinación del Plan Estratégico, la superficie total estimada del espacio público en la Ciudad de Buenos Aires es de 6500 has.

#### ***Espacios Verdes***

La Ciudad de Buenos Aires cuenta con un total de 1300 has de espacios abiertos de recreación públicos. Además, existen otros espacios abiertos de uso restringido (campo Municipal de Golf, los diferentes Clubes) que totalizan 345 has.

Los espacios destinados a la recreación de tipo cotidiano alcanzan en Buenos Aires a 1,4 m<sup>2</sup> por habitante, es decir un 40% del mínimo necesario que sería de 3,5 m<sup>2</sup> por habitante.

Es importante recordar que la vegetación mejora la calidad del ambiente, aportando oxígeno, absorbiendo gases, amortiguando ruidos, vientos y lluvias, dando sombra, contribuyendo a la infiltración de agua del suelo y aportando al embellecimiento el paisaje. Hay 350.000 árboles en la Capital Federal, pero muchos de ellos están secos y no siempre cuentan con follaje completo. No obstante, deben realizarse reforestaciones y retiro de árboles muertos, aumentar la vegetación, forestar calles y avenidas, e incrementar el número de plazoletas y canteros con especies vegetales.

La zona Sur debe ser uno de los sectores con mayor cantidad de espacios verdes y, sin embargo, posee un índice de degradación urbana muy preocupante.

### ***Transporte***

El Sistema de Transporte está constituido por la red ferroviaria de superficie, la Red ferroviaria subterránea, la red vial, la red de transporte público

automotor (incluidos /Centros de transbordo y terminales), la red fluvial, y la red de tránsito.

*Red ferroviaria de superficie:*

Esta red está integrada por siete líneas principales, Sarmiento, Mitre, San Martín, Belgrano Norte, Belgrano Sur, Urquiza y Roca. Tiene una extensión de 833Km de vías, de las cuales el 18% está electrificado y capta por día 1.150.000 viajes.

*Red ferroviaria subterránea:*

Esta red se desarrolla íntegramente dentro del territorio de la Ciudad de Buenos Aires y está integrada por 5 líneas, A, B, C, D, y E, incluyendo el Premetro. La extensión total del conjunto de líneas es de 46,8 Km, de los cuales 7.6 km corresponden al Premetro. El sistema opera con un total de 81 estaciones, 67 para la red subterránea y 14 para la red de superficie. Capta por día un total de 700.000 viajes. En la actualidad se encuentra en plena expansión con la construcción de la línea H y la ampliación de la línea B.

*Red vial:*

En la Ciudad de Buenos Aires la red vial comprende 26.645 cuadras, con una extensión total de 2.847 km, para un promedio de cuadras de 106m.

*Red de transporte público automotor:*

Esta red está conformada por los Centros de transbordo y Terminales de pasajeros (Retiro, Constitución y Once). Está integrada por alrededor de 276 líneas de ómnibus, tiene una extensión aproximada de 23.000Km; 190 empresas prestan servicios con un parque estimado de 15.000 ómnibus.

*Red de transporte aéreo:*

Dentro de los límites de la Ciudad de Buenos Aires se encuentra el Aeropuerto Jorge Newbery, terminal aérea de vuelos de cabotaje e internacionales a países limítrofes. El Aeropuerto Jorge Newbery de la Ciudad de Buenos Aires funciona como plataforma de operaciones de pasajeros y de cargas con un alcance regional. El mencionado aeropuerto colabora con el desarrollo de actividades productivas y fundamentalmente de servicios. El Aeropuerto Internacional de Ezeiza, pese a no estar localizado dentro de los límites de la Ciudad de Buenos Aires, forma parte de la red de transporte aéreo de la



Ciudad, por constituir el principal nodo de vinculación aérea con el resto del mundo.

### *Red de transporte fluvial:*

El Puerto de la Ciudad de Buenos Aires es el punto de contacto fluvial y marítimo de la Ciudad con el exterior y el interior del país. El mismo funciona esencialmente como puerto de cargas y, debido a la modernización que ha experimentado en la década pasada, ha mejorado su funcionamiento, tornándose más eficiente, especializándose y adecuando sus instalaciones en el manejo de cargas por medio de contenedores, llegando a constituirse en el principal operador de transporte de cargas por contenedor en la región, con 1.000.000 de TEU's anuales en 1998. El Puerto de Buenos Aires consta de cinco terminales afectadas al transporte de cargas y de pasajeros.

### *Red de tránsito pesado - Centros de transbordo y terminales:*

Diariamente se mueven en la región unos 200.000 vehículos de carga de diferentes tamaños y características. La carencia de una planificación acertada y un control estricto del transporte de carga que atraviesa la Ciudad también ayuda a producir caos vehicular. El transporte condiciona el crecimiento, la estructura y la morfología urbana. Por ello puede afirmarse que tanto las redes físicas como los servicios de transporte otorgan una mala conectividad transversal en la Ciudad, ya que a igual distancia, el tiempo, costo y la calidad de vinculación sobre los ejes radiales es más eficiente que en cualquier recorrido transversal.

### *Transporte de cargas<sup>5</sup>*

Respecto a la problemática del transporte de carga se destacan los siguientes problemas y sus correspondientes puntos críticos, con el objeto de identificar aquellas cuestiones que ameritan un abordaje prioritario en la definición e implementación de políticas sectoriales específicas de transporte, pero desde una perspectiva integral.

*Problema 1: Incremento del transporte de cargas en la Ciudad generado por demandas exógenas.*

Puntos críticos: Primacía de Buenos Aires en la concentración de infraestructura y redes de transporte.

---

<sup>5</sup> Este avance en el diagnóstico físico, al agregarse la sub - área crítica transporte de carga, fue producido por el grupo de trabajo "Obras y Servicios Públicos" (Transporte).

Problema 2. *Falta de Terminales y centros de ruptura y distribución de cargas.*

*Puntos críticos:*

- Competencia inter e intramodal en la organización y operación del transporte de cargas, disminuyendo la eficiencia económica.
- Permanencia de las operaciones de ruptura de cargas en la trama urbana y en el espacio vial.
- Falta de equipamiento para el manejo de cargas en grandes receptores (depósitos, estaciones ferroviarias, fábricas, supermercados, otros).
- Dispersión espacial de servicios portuarios y de fiscalización aduanera.

Problema 3. *Circulación de tránsito Pesado.*

- Red Vial Automotor.

*Puntos críticos:*

- Vehículos  $\geq 12$  Ton.
- Distribución urbana.
- Áreas centrales.
- Cargas peligrosas.
- Ferroviaria: capacidad de red suburbana.

*Puntos críticos:*

- Accesos suburbanos, puerto, unión norte - sur por Puerto Madero y borde portuario.
- Red fluvial y Red de canales marítimos de acceso.

*Puntos críticos:*

- Limitaciones de los canales de acceso y de las dársenas para el creciente tamaño de las embarcaciones.

Problema 4. *Externalidades negativas urbanas y ambientales generadas por el transporte de cargas.*

*Puntos críticos:*

Generales

- Generación de accidentes.

## **Areas Críticas**

---

- Contaminación atmosférica, sonora y visual.
- Ocupación indebida del espacio público.
- No evaluación de las externalidades negativas por parte de los transportistas y autoridades.
- Falta de controles de operación.
- Falta de infraestructura.

### Area Sur

- Ambigüedad en la caracterización de los usos y desarrollo de sectores del área.
- Borde del Riachuelo no urbanizado (entre Pompeya y Vélez Sarsfield).

Problema 5. *Desarticulación de la gestión, planificación, normas y ejecución de obras de infraestructura.*

Puntos críticos:

- Oficinas sectoriales que limitan el tratamiento intermodal.
- Falta de acuerdos entre la Ciudad, los partidos del AMBA y la Nación para:
  - a) Canalizar el tránsito automotor pesado (red primaria de cargas), la circunvalación ferroviaria, y los sistemas de puertos y aeropuertos de cargas.
  - b) Desarrollar los CTMC de la región.
  - c) Establecer normativas comunes sobre circulación y vehículos.

## **Medio ambiente**

La calidad ambiental y su interacción con la conformación social de los habitantes determina actividades y conductas. El medio físico es resultado de la actividad social y, a su vez, incide en el medio social. Esta interacción constituye la identidad de los grupos sociales vinculados al espacio urbano.

Los problemas ambientales hacen referencia al desajuste entre la oferta de recursos provista por el sistema natural y el social y las necesidades humanas.

La actividad humana genera efectos perjudiciales para el medio ambiente. Algunos de los problemas ambientales en la Ciudad de Buenos Aires son:

- El transporte de bienes y personas, el deterioro.
- La escasez de equipamiento (salud, educación, recreación, etc.).
- La recolección y destino de los residuos, los problemas derivados.
- Las inundaciones.
- La degradación de las costas.
- La contaminación hídrica.
- La contaminación del aire.
- El ruido.

#### *Residuos<sup>6</sup>*

Es importante destacar que, a partir de la crisis del 2001, bajó la cantidad de basura producida, y aumentó el sistema informal de "cartoneros". Hay una correlación con el PBI: si éste disminuye, el tonelaje producido también. Desde el 2001 hubo una reducción del 20% o 30%, similar a lo producido con el PBI. La disposición en el relleno sanitario también bajó un 20%.

El proceso de tratamiento específico de los residuos consiste en cuatro fases o momentos: minimización, reutilización, reciclado y disposición final. La solución futura pasará, en primer lugar, por la minimización en la producción de residuos y en la aplicación de diversas técnicas para que también se minimice el volumen total de los residuos que deban disponerse en rellenos sanitarios. Se debe contemplar la recolección diferenciada por materiales orgánicos e inorgánicos; su clasificación y direccionamiento; el reciclado de materiales inorgánicos más papel y cartón; la incineración de productos combustibles no reciclables y el compostaje de los orgánicos.

Como destino final en rellenos sanitarios solo quedarán materiales inertes, cenizas, y productos que no pueden ser tratados por las técnicas anteriormente expresadas. Tan importante como esto es disminuir la producción de residuos de envases en origen, para lo cual es necesario contar con una legislación que regule sobre los materiales, técnicas de reciclado de

---

<sup>6</sup> La sección residuos, su priorización como sub - área crítica y el avance del diagnóstico fue producto del grupo de trabajo "Problemas Ambientales".

envases, y cargos a aplicar según escala de valorización para cada caso. Estos temas deben resolverse en conjunto para toda el área metropolitana.

Indudablemente para abordar de un modo integral, eficaz y eficiente la problemática de los residuos es necesario que se formalice un pacto entre los tres actores fundamentales: 1- la sociedad (cuyo aporte fundamental se debería centrar en la minimización de la producción de residuos), 2- el Estado (en su función de control e inspección) y 3- las empresas contratistas (que tienen a su cargo la higiene urbana). El problema actual es que los tres actores nunca se juntan y actúan en forma independiente.

### ***Minimización de los residuos: "El mejor residuo es el que no se produce"<sup>7</sup>***

Después de transitar todos los pasos del ciclo correspondiente, el residuo termina su destino en el relleno sanitario en los vaciadores irregulares o en la incineración. El logro máximo será que lleguen a este destino final la menor cantidad de residuos, para lo cual debemos encarar la etapa de la minimización. Los actuales rellenos están colapsados o a punto de colapsar. No hay alternativas viables en las cercanías, de manera que tendremos que pensar en lugares alejados para la disposición final.

Esta tarea requiere un enorme esfuerzo en educación y permanente difusión del problema para instalarlo en la opinión pública de modo tal que produzca un impacto en la población, dado que esto implicará cambios de hábitos de consumo.

Por su parte, el cambio en los productores deberá ser promovido desde la legislación y requerirá de acuerdos con los fabricantes, productores y las cámaras o asociaciones que los agrupan, con los distribuidores, con los envasadores, con los comerciantes minoristas y con los supermercados.

Asimismo, es muy importante reducir el volumen de los embalajes de electrodomésticos, artículos informáticos y, en general, todos aquellos productos que requieren protección para su traslado. Se deberá pensar en establecer un circuito fabricante – distribuidor – comerciante - cliente - fabricante para que el embalaje de cualquier artículo no ingrese al circuito de los residuos directamente, sino que vuelva al fabricante, quien deberá tomar recaudos para re – usarlos, si es posible.

---

<sup>7</sup> Este apartado dentro de la sección se realizó a partir de los aportes del Centro Argentino de Ingenieros.

Creemos que la tarea del Gobierno de nuestra Ciudad, como la de los intendentes del conglomerado urbano, es llegar a acuerdos políticos que contemplen la adecuada compensación a los municipios receptores de los residuos del resto del área metropolitana, teniendo en cuenta que esos municipios tendrán un beneficio inmediato por la mano de obra ocupada para realizar las tareas inherentes a la preparación, construcción y posterior explotación de los rellenos sanitarios<sup>8</sup>.

### **Reciclado**

Los residuos que se generan actualmente en nuestras sociedades industriales, a excepción de pequeños núcleos rurales, corresponden a actividades bastante similares de manufacturas, consumo doméstico, explotaciones mineras, agrícolas o ganaderas, entre otras, por lo que básicamente se diferencian en la cantidad y porcentajes más que en la calidad.

A través de diversas medidas fiscales y técnicas, enmarcadas algunas en acuerdos voluntarios y otras por medio de leyes, varios países<sup>9</sup> han establecido eficaces sistemas para la reducción, recuperación, reutilización y reciclaje de determinados residuos, sentando las bases realistas y funcionales de una nueva economía que ya comienza a considerar, por imperativos ecológicos, la necesidad de completar las hasta ahora tradicionales fases de producción y distribución de mercancías, con las nuevas de recuperación y reciclaje de los residuos.

La educación y la investigación son ejes sustanciales para el desarrollo de toda política de tratamiento de los residuos, razón por la cual se deberá

---

<sup>8</sup> En este sentido, el CEAMSE plantea en su Plan Estratégico: salir del Área Metropolitana a 5 años. La decisión es sacar los residuos fuera del área metropolitana pagando un "canon minero" a los municipios que lo reciben, con normas muy fuertes de control y con consenso local. Transportar los residuos en FFCC, barcasas y camiones a una distancia de 100 a 150 km, es decir, después de la tercera corona. Hace 8 años el planteo era llevarlos a 70 km. Hoy parece poco y se piensa en 100 o 150 km. Hay problemas de costos de transporte y de las tierras a utilizar. La relocalización trae pros y contras al lugar elegido. Entre los beneficios está un contrato de 20 años que les permite recibir financiamiento para obras, el canon minero, empleo, nuevas rutas y/o vías férreas.

<sup>9</sup> Sin embargo, es muy importante diseñar políticas de tratamiento de residuos que atiendan las experiencias locales y no tratar de generalizar o implantar modelos homogéneos de tratamiento, ya que cada lugar tiene usos y costumbres.

comenzar por aclarar conceptos, definir objetivos y establecer prioridades, inclusive con un cambio de lenguaje, respetando la ecología.

La recolección selectiva de residuos domiciliarios urbanos es el mejor sistema para que los residuos posteriormente tratados puedan ser valorizados. La selección debe hacerse en el punto de origen que es la vivienda, comercio, etc., donde se produce el residuo. El mejor modelo de selección es la clasificación en cuatro tipos: materia orgánica, envases, papel/cartón y resto. En relación con el fraccionamiento, deben promoverse los contratos de recolección selectiva en paquetes diferenciados: voluminosos, materia orgánica, tóxicos, papel, vidrio. Se debe tender a evitar los holdings empresarios y priorizar el trabajo con emprendimientos sociales /ambientales.

Aunque en general se cumple el horario de disposición de la basura, la misma se realiza en bolsas de plástico, fácilmente destruibles por los recolectores informales de basura o los animales callejeros (en los suburbios) dando lugar en las aceras a focos de contaminación sanitaria y degradación ambiental. Esta situación se agrava cuando se trata de las aceras de terrenos baldíos o sin un uso intensivo, que permiten la práctica de amontonar en un solo sitio la basura de varias propiedades, práctica que se observa principalmente los fines de semana en las áreas comerciales o de servicio.

Un programa de recolección selectiva y reciclaje de la basura implica, además, programas intensivos de educación ambiental para despertar la conciencia de la comunidad sobre la bondad y necesidad de separar los distintos elementos de la basura. Hay que incentivar el deseo de participar de la comunidad. La clave de la participación de los ciudadanos y su decisiva consolidación y estabilización en el tiempo dependerá de la coherencia del proceso seguido y de la comprensión y aceptación del mismo. Para concretar esto hay que articular una delicada trama de personas consustanciadas con los objetivos, que sepan establecer con arreglo a las peculiaridades de cada lugar un plan de recogida selectiva y reciclaje de basuras correcto, cuya gestión, por compleja y multidependiente se convierta en algo integrado en el funcionamiento de la sociedad y economía real.

### *Inundaciones<sup>10</sup>*

Los efectos de las inundaciones se han agravado en las últimas décadas, con el consecuente deterioro de la Ciudad y de la calidad de vida de sus

---

<sup>10</sup> La identificación del sub - área crítica inundaciones y el respectivo diagnóstico es producto del grupo "Problemas Ambientales".

habitantes, ocasionando serios problemas sociales y graves pérdidas económicas. Las inundaciones deberían ser un problema prioritario para el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Además, resultaría procedente optimizar la administración de las obras y acciones en marcha que desarrolla un área de infraestructura pluvial en el ámbito de la Secretaría de Obras, Servicios Públicos, Transporte y Tránsito (SOSP) del GCBA como así también considerar en la elaboración del Plan Director los proyectos que se fueron realizando a través de los años para resolver la problemática, por ejemplo los elaborados por el ex INCYTH.

Dado que las condiciones climáticas se han modificado en los últimos años y que, según datos meteorológicos, las precipitaciones serán más frecuentes y caudalosas, una de las soluciones presentadas por el Gobierno de la Ciudad son los reservorios.

Los reservorios, enormes piletones bajo tierra que almacenan agua durante el pico de las tormentas, están siendo muy cuestionados desde algunos sectores, por su alto impacto ambiental y por su ineficacia para contener el agua caída en tormentas tales como las del 24 de enero de 2001. Los mismos han sido calificados como "de bajo impacto ambiental" y, por lo tanto, no susceptibles de evaluación de impacto (Ley 123). Esto traerá aparejado algunas consecuencias negativas, por lo que actualmente hay un recurso de amparo iniciado por la Defensoría de la Ciudad para que se cumpla. Otro cuestionamiento se relaciona con los costos de la construcción de estos reservorios en relación a su eficacia.

### *Contaminación*

Se puede mencionar a la contaminación del medio natural y a la contaminación del medio construido. Esta contaminación origina riesgos y trae consecuencias sobre el medio social.

La contaminación de las cuencas hídricas, tanto del Río de la Plata como del Riachuelo, son problemas que recibe la Ciudad y cuyo origen proviene mayoritariamente en territorios ajenos a su jurisdicción, pero que tienen efectos innegables sobre el uso costero.

La contaminación del aire en la Ciudad de Buenos Aires se debe, fundamentalmente, a los gases derivados de la combustión de fuentes móviles.



La Ciudad de Buenos Aires tiene niveles de ruido que superan lo aconsejado por los organismos más idóneos a nivel mundial, y se podría calificar su situación de grave, dado que hay zonas que superan los 90 db de ruido emitido por fuentes móviles. La configuración de la Ciudad, el uso del automóvil particular, el tipo de unidades de transporte de pasajeros, la insuficiente red de subtes, la desactualización de la Ordenanza 39.025, entre otros puntos, son los que conforman este estado de situación<sup>11</sup>.

La falta de políticas y planeamiento en el ámbito regional del AMBA hace que las reglamentaciones y soluciones instrumentadas en el ámbito de la dimensión física de la Ciudad sean insuficientes (ver dimensión institucional).

### ***Vivienda de interés social***<sup>12</sup>

Para desarrollar acciones en lo referente a este punto (ver cuadro lineamientos estratégicos) es necesario contemplar algunos aspectos generales respecto a la situación habitacional y, en particular, respecto de la población objeto de políticas de vivienda social.

Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda realizado a fines del 2001 (Censo 2001), habitan la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 2.776.138 personas. Sin bien los indicadores sociodemográficos señalan a Buenos Aires como una de las ciudades que ofrece una mejor calidad de vida a sus habitantes, es necesario señalar que entre 1992 y el 2002 se duplicó el número de personas viviendo bajo la línea de pobreza. A inicios del 2003, cerca de 370.000 personas no alcanzaban a obtener ingresos suficientes para garantizar su alimentación y otros componentes básicos para su subsistencia.

De acuerdo con el mencionado censo, existen en la Ciudad 108.255 hogares deficitarios; es decir, poco más del 10% de la población tiene problemas habitacionales. El déficit se redujo en cerca de un 30% en el período intercensal 1991 / 2001, básicamente por la drástica disminución de las situaciones de hacinamiento en 'viviendas buenas', que aún sigue constituyendo el problema principal dentro de la conformación del déficit, según se muestra en el cuadro siguiente.

---

<sup>11</sup> Estas consideraciones respecto a la contaminación por ruido fueron desarrolladas en el grupo "Problemas Ambientales".

<sup>12</sup> El desarrollo de este apartado tomó como base el Documento Marco del Foro Presencial de Vivienda del Plan Estratégico realizado en Agosto de 2003 y elaborado por el Arq. Félix Bombarolo, cuyo título es "La cuestión habitacional en la Ciudad de Buenos Aires".

El estudio también señala que el 1,1% de las viviendas que existen en la Ciudad son precarias, es decir, 10.781 viviendas entran en la categoría de rancho, casilla, local no construido para vivienda o vivienda móvil. Existían a fines del 2001 18.608 piezas en hoteles y pensiones, y 20.826 piezas en inquilinatos. El 5,76% de las viviendas presentaban situaciones de tenencia irregular.

Un dato relevante en este contexto es que el número de viviendas desocupadas creció de 31.559 en 1991, a 126.956 en el 2001, es decir, el 37,2% de las viviendas de la Ciudad se encontraban desocupadas a la hora de realizarse el Censo.

**Deficit habitacional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

**1991 / 2001**

	<b>1991</b>	<b>2001</b>
Total de hogares	1.023.468	1.024.231
Total de hogares deficitarios	143.153	108.255
• En vivienda recuperables	33.007	31.925
• En viviendas irrecuperables	15.030	10.761
• Con hacinamiento en viviendas buenas	95.116	65.569

*Fuente: Direccion Nacional de Politicas Habitacionales (2003)*

La población más afectada por la dificultad en el acceso a una vivienda adecuada se concentra en villas de emergencia, inquilinatos y hoteles, casas tomadas, conjuntos habitacionales producidos por el Estado y barrios de alta precariedad habitacional. Si bien el censo 2001 establece que cerca de 400.000 personas habitan viviendas deficitarias, más de la mitad de ellas afronta situaciones francamente críticas, como indica el cuadro siguiente.

**Personas viviendo en situación habitacional crítica**

<b>Situación</b>	<b>Personas</b>
Villas y NHT	110.000
Hoteles y pensiones	8.500
Viviendo en la calle	1.500
Casas tomadas	130.000
<b>Total</b>	<b>250.000</b>

*Fuente: elaboración propia en base a información aparecida en LA NACION 2002, SANCHEZ 2003 y datos de la Secretaría de Desarrollo Social.*

---

El rol del Estado en la resolución de las dificultades de acceso a una vivienda digna de la población de Buenos Aires ha estado concentrado en las últimas dos décadas en varios organismos de nivel nacional y municipal:

- El Plan Arraigo, dependiente del gobierno nacional.
- La Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano (y sus sucesivas transformaciones institucionales).
- La Comisión Municipal de la Vivienda (CMV).
- La Secretaría de Planificación del GCBA.
- La Secretaría de Desarrollo Social del GCBA.
- La Corporación de Sur del GCBA.

Estos son algunos de los elementos de juicio que se deben tener en cuenta a la hora de abordar la cuestión de la vivienda de interés social en la Ciudad de Buenos Aires.

## Dimensión Económica

### Priorización y potenciación de los sectores económicos de la Ciudad. Problemas que condicionan la potencialidad de los sectores económicos

Las transformaciones económicas vividas a escala nacional durante la década del noventa incidieron de manera profunda en la estructura productiva de la Ciudad, generando impactos sobre el mercado de trabajo, la situación social y la distribución del ingreso. Entre los cambios en el contexto macroeconómico que incidieron en el desenvolvimiento económico de la Ciudad se encuentran:

- Los procesos de apertura y desregulación económica.
- La privatización de las empresas públicas.
- El crecimiento de las inversiones de grandes empresas transnacionales.
- El crecimiento económico sustentado más en los sectores de servicios que de bienes.

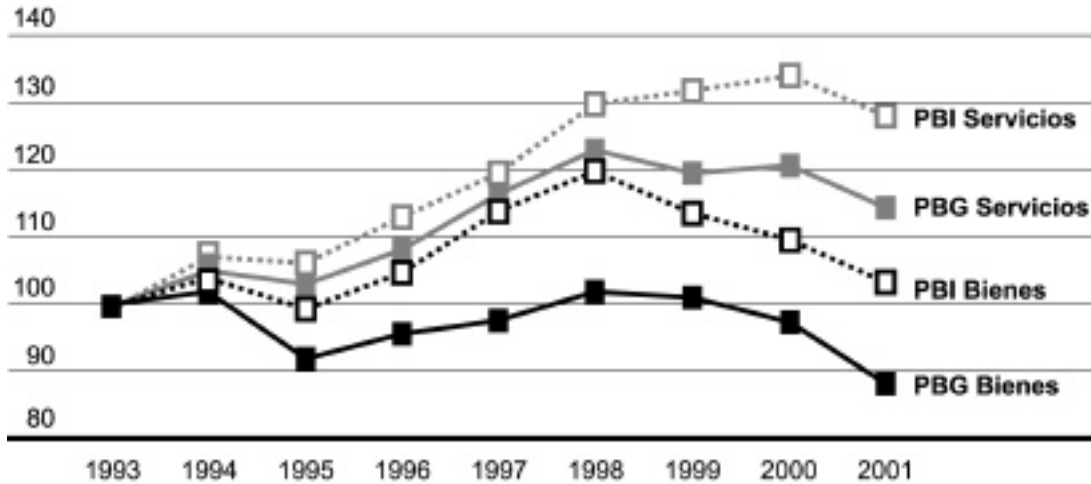
A este panorama general, cabe agregar otras tendencias que se dieron en la Ciudad de Buenos Aires, en forma más o menos paralela a las acontecidas en el ámbito nacional:

1. Reducida radicación de industrias nuevas dentro de la Ciudad, al tiempo que muchas que desarrollaban actividades en la misma tendieron a relocarse en otros centros productivos (esto se debió principalmente a las restricciones en materia del uso del suelo que impone la legislación de la Ciudad y ciertas ventajas de localización que determinaron preferencias por otros centros productivos).
2. En el marco de procesos de desverticalización de la producción y al tiempo que la Ciudad perdía atractivo para la localización de nuevas inversiones industriales, ganaba en ventajas para la radicación de inversiones de servicios a las empresas, tanto de la Ciudad como de otras zonas del país.

El Producto Bruto Geográfico (PBG) de la Ciudad de Buenos Aires creció, entre 1993 y 2000, un 27,2% (medido en términos reales, a precios de 1993), pasando de \$ 52.466 millones a \$ 66.741 millones. Dicho crecimiento equivale a una media anual del 3,5%. La Ciudad de Buenos Aires creció a un ritmo superior al promedio nacional, hecho que llevó a que la actividad económica de la Ciudad incrementara su peso en el agregado nacional. En

efecto, mientras en 1993 la Ciudad representaba el 22,2% de la economía nacional, en el año 2000 dicha participación se había elevado a 24,2%.

**Evolución del PBG de la Ciudad de Buenos Aires y del PBI de la Argentina.  
Desagregación entre producción de bienes y servicios. Base 1993 = 100**



Fuente: CEDEM, Secretaría de Desarrollo Económico, GCBA. En base a datos de Proyecto PBG 1993-1998 GCBA/CEPAL, DGEyC, GCBA e INDEC.

Estas diferencias en el desempeño de la economía porteña con relación a la nacional se encuentran estrechamente asociadas a los disímiles perfiles productivos y a los efectos diferenciados de los cambios en el contexto macroeconómico. La dinámica que asumió la formación de capital y la estructura de precios relativos existentes generó un sesgo favorable hacia la producción de servicios y operó en detrimento de la producción de bienes. Dado que la Ciudad de Buenos Aires presenta un perfil más "servicio-intensivo" que el nacional, el resultado inmediato es que la Ciudad ha crecido en los noventa a un ritmo más elevado que el país en su conjunto. Los Servicios Financieros explican el 51,7% de la variación del producto bruto geográfico entre 1993 y 2000. Asimismo, otro 25,4% es explicado por los Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler, de manera tal que se puede constatar que más del 75% del crecimiento que tuvo lugar en la Ciudad proviene del notable dinamismo experimentado por esas dos ramas de la economía porteña.

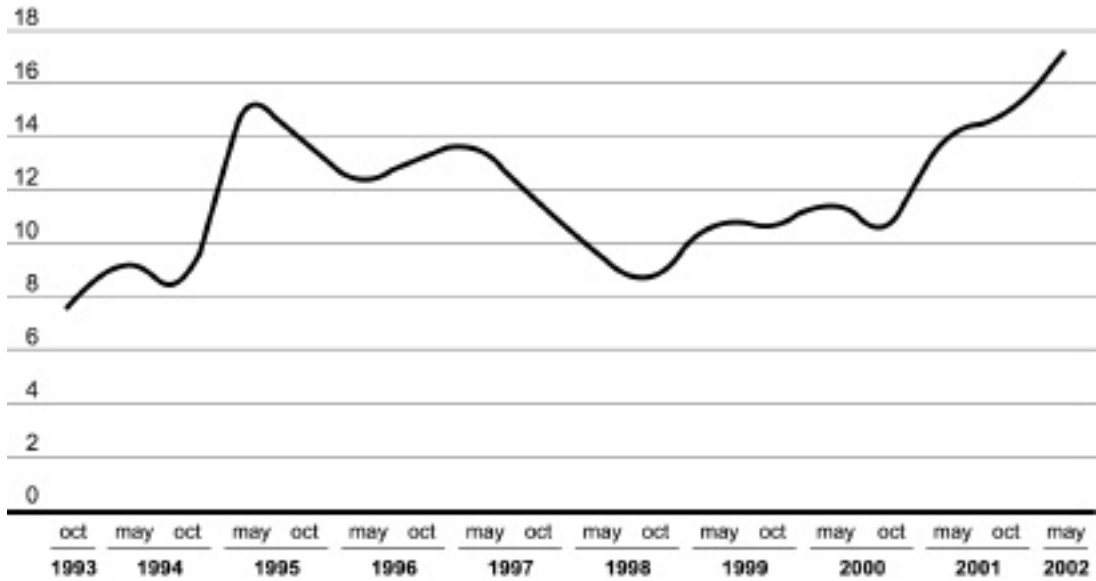
Entre las actividades de dinamismo moderado se destacan transporte y comunicaciones, electricidad, gas y agua, y servicios sociales y de salud (los dos primeros casos son ramas en las que se produjo una afluencia importante de inversiones debido a los procesos de privatizaciones). Las actividades con dinamismo reducido comprenden construcción, servicios comunitarios, servicio doméstico, hotelería y gastronomía, comercio y minas y canteras (se trata de un conjunto de actividades importante en términos de empleo). Entre las actividades que evidenciaron claras señales de contracción, decayendo su producto y su peso en el conjunto, se encuentran la administración pública y la industria manufacturera (la industria porteña sufrió la apertura de la economía y los procesos de relocalización de las inversiones, y las ramas manufactureras que a nivel nacional tuvieron cierto empuje no tienen presencia en la Ciudad de Buenos Aires).

La evolución favorable de algunos indicadores económicos agregados (salvo las exportaciones, que a diferencia de lo ocurrido a nivel nacional, mostraron durante los noventa un escaso dinamismo) no tuvo su correlato en la creación de empleo, el mejoramiento en la distribución del ingreso y la incidencia de la pobreza. Por el contrario, la cantidad de puestos de trabajo se mantuvo relativamente estable a lo largo de la década, hecho que, ante el incremento de la población activa y la presión que ejerce el elevado desempleo existente en el conurbano bonaerense, determinó el crecimiento de las tasas de desempleo.

El crecimiento de la precarización laboral impulsó a muchas personas a integrarse al mercado laboral para contribuir a un ingreso del hogar deteriorado por las nuevas condiciones de trabajo. Asimismo, los puestos de trabajo creados durante la década pasada implicaron, en términos agregados, una sustitución neta de puestos de mayor calificación por otros de menor calificación, llevando a una movilidad descendente de la fuerza de trabajo en su conjunto 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.

**Evolución de la Tasa de Desocupación.**

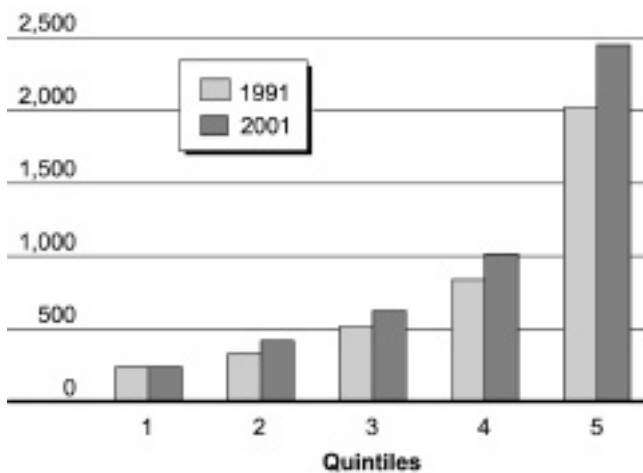
**Ciudad de Buenos Aires, en porcentajes**



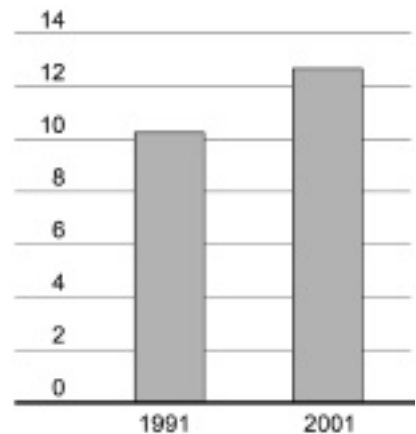
Fuente: CEDEM, Secretaría de Desarrollo Económico, GCBA. En base a datos de la EPH-INDEC.

El empeoramiento de la situación socio laboral redundó en el incremento de la inequidad en la distribución del ingreso y el aumento de la incidencia de la pobreza e indigencia, particularmente a partir del año 2001.

**Evolución del ingreso medio individual por quintiles de población.**



**Evolución de la brecha de ingresos entre el primer y quinto quintil de la población.**



Fuente: CEDEM, Secretaría de Desarrollo Económico, GCBA. En base a datos de la EPH-INDEC, onda octubre.

La existencia de un núcleo dinámico de servicios (en particular los asociados a consultorías, servicios profesionales, informática, finanzas, entre otros) promovió cierta mejora en las condiciones de bienestar en algunos núcleos de ingresos medios y altos, pero ensanchó la brecha de inequidad, por cuanto en los sectores de menores ingresos hubo una tendencia al deterioro de los ingresos, al tiempo que la precarización laboral promovió la fragmentación de dicho mercado.

### ***Disparidades territoriales***

Tal cual lo establece un estudio<sup>13</sup> del Programa de Desarrollo Económico Territorial (ProDET) de la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en los noventa la Ciudad redefinió su rol, no solo como comando del espacio nacional, sino también en la Región Metropolitana y como eje articulador del MERCOSUR. Se produjo, entonces, lo que puede denominarse un proceso de reestructuración económica y territorial, signado por el crecimiento notable de ciertos indicadores económicos en la Ciudad, que como se mencionó anteriormente, no evitaron el proceso de fragmentación socioeconómica y espacial.

La refuncionalización de espacios interiores, la expansión del área central de negocios, la declinación de la Ciudad como espacio de producción industrial a favor de actividades de consumo (comerciales y de servicios), la construcción de grandes complejos comerciales (shopping centers, hipermercados, etc.), entre otros, aparecen como ejemplos de la modernización urbana en el territorio de la Ciudad. Sin embargo, la selectividad locacional del capital privado, a favor de la zona norte de la Ciudad y en desmedro de la zona sur, se presenta como la contracara de la modernización. Es así como se advierte claramente el hecho de que el territorio de la Ciudad crece en forma desigual, a distintas velocidades y con marcados contrastes internos.

De esta manera, la trayectoria económica de los últimos años ha ido consolidando importantes redefiniciones en el espacio urbano. Tal como ocurre en las principales metrópolis, la nueva economía porteña –servicio intensiva- pareciera estar incrementando la demanda de centralidad, al conformar y/o redefinir agrupamientos en unas pocas áreas, bajo el impulso de los nuevos emplazamientos de oficinas corporativas, la expansión del sector financiero y de una serie de servicios complementarios y avanzados a las empresas.

---

<sup>13</sup> Este apartado se desarrolló con información de: AAVV, Atlas Económico de la Ciudad de Buenos Aires. 1º Versión, julio de 2003.



### Debilidad de la estructura productiva

La apertura económica, la incorporación de nuevas empresas multinacionales y la mayor concentración de los mercados durante la década de los noventa afectaron especialmente a las pequeñas y medianas empresas locales. Estas transformaciones obligaron a muchas de estas empresas a repensar estrategias para sobrevivir y fortalecerse, a evaluar la posibilidad de vincularse a otras con una realidad semejante, y a transformarse en proveedores permanentes de grandes firmas. Esta conclusión se desprende de un estudio especial<sup>14</sup> encarado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Económico Metropolitano (CEDEM), dependiente de la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. En dicho trabajo se detallan también algunas de las principales problemáticas que afectan al tejido productivo de pequeñas y medianas empresas, entre las que se destacan:

- Condiciones adversas para el acceso a financiamiento: se les exigen, en general, mayores garantías de las que pueden proveer y tasas demasiado elevadas en virtud de las deficiencias para la evaluación de su solvencia. Además, hay escasez de líneas específicas de financiamiento para PyMEs.
- Funcionamiento de los mercados: debilidad para fijar los plazos de pago y cobranzas por parte de las PyMEs; desprotección con respecto a importaciones y excesivo poder de las cadenas de comercialización; falta de operatividad en los mecanismos de defensa de la competencia y *antidumping*.
- Limitada escala de producción.
- Estructura impositiva: complejidad en los mecanismos de liquidación de impuestos; excesivos costos de administración tributaria.
- Dificultad de acceso a tecnología y asistencia técnica: ausencia de un eslabón que vincule a las firmas con instituciones de innovación; falta de desarrollo de tecnologías específicas para PyMEs; falta de mecanismos directos que alienten la innovación tecnológica.

### Escaso aprovechamiento de ventajas competitivas

En un escenario dominado por el fenómeno de la globalización, el nivel de competitividad de la Ciudad con respecto a otros territorios se vuelve

---

<sup>14</sup> Esta sección tomó como base la información vertida en:

AAVV, *Políticas para el desarrollo del tejido Pyme: asociatividad y desarrollo de proveedores*, diciembre de 2001.

fundamental. Podemos decir que la Ciudad posee ventajas competitivas en determinadas ramas de la actividad económica, si es capaz de generar un ambiente propicio para que dichas actividades se desenvuelvan en su territorio de una manera más provechosa que en otras regiones, generando beneficios potenciales en diferentes áreas (mayor nivel de empleo, mayor recaudación impositiva, etc.).

El objetivo de la planificación estratégica en materia económica es lograr que los factores que inciden y determinan las características del proceso productivo se combinen de manera tal de lograr una Buenos Aires competitiva, que no solo le permita atraer inversiones sino que también sea capaz de brindar altos estándares de calidad de vida a sus habitantes. Así, es importante tener en cuenta que, más allá del marco global generado por las políticas a nivel nacional, la Ciudad misma está llamada a jugar un rol clave en materia de su propio desarrollo económico.

Buenos Aires presenta enormes potencialidades para desarrollar ventajas competitivas y acentuar un perfil productivo orientado hacia la agregación de valor en actividades industriales, comerciales y de servicios especializados. Si bien existe un importante potencial en materia de innovación tecnológica, hasta hace poco tiempo, los esfuerzos se presentaban en forma aislada, sin que existiese un rol activo desde el Estado ni el desarrollo de un ámbito adecuado para la difusión de la cultura emprendedora e innovadora. Recién en los últimos años, con el fortalecimiento de la Dirección General de Tecnología y Diseño, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Económico, se encararon desde el sector público políticas concretas y sostenidas de promoción de la innovación tecnológica en el tejido productivo de la Ciudad. Asimismo, es preciso destacar que Buenos Aires presenta una fuerza de trabajo altamente calificada, lo cual representa, sin dudas, una ventaja competitiva de extrema relevancia.

## **Dimensión Social**

### Salud

El sistema de salud de la Ciudad de Buenos Aires se rige por los principios de 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. En este aspecto, es necesario destacar que el sistema de salud de la Ciudad de Buenos Aires tiene tres "efectores": los hospitales públicos, las obras sociales y las prepagas.

En lo relativo al grado de avance de las patologías y flagelos sanitarios, se puede ilustrar la situación con algunos ejemplos. Aunque los valores no alcanzan los puntos críticos de otras jurisdicciones y se ha producido una disminución de su incidencia en los últimos años, la mortalidad infantil alcanzaba para el año 1999 el 10,3/1000. Al igual que otras inequidades, estos valores son mayores en la zona sur de la Ciudad, si se establece una comparación de acuerdo con el lugar de residencia de la madre.

Otro elemento a mencionar es el estado de avance de los casos de infectados por VIH (o HIV) en la Ciudad. Si bien la Ciudad no se encuentra en situación de riesgo, un aspecto que no debe soslayarse es la insuficiencia del sistema de registro para notificar los casos, dado que los infectados registrados son muy inferiores a la potencialidad esperada para esta infección.

Si bien es un tema relacionado con la dimensión física, es necesario mencionar la situación de los distintos establecimientos hospitalarios de la Ciudad. En primer lugar, el proceso de determinación de niveles de atención y derivación que se establecen en la Ley (153) no se ha completado, ya que todavía hospitales que tendrían que cumplir el rol de centros de derivación reciben consultas de carácter general. En segunda instancia, la descentralización, que se comenzó a realizar con el establecimiento de las áreas programáticas de salud, no está concluida (el diseño ha producido polémica entre los sanitarios que han señalado, como principal crítica al mismo, el no haber tenido en cuenta en la delimitación de las áreas el alcance de las futuras comunas). En tercer lugar, y aunque se trata de un elemento de tipo estructural, debe mencionarse la concentración de los principales centros de atención (públicos o privados) en la zona centro - norte de la Ciudad.

Es importante tener en cuenta que en los últimos años se destaca el crecimiento del número de habitantes efectivos de la Ciudad que recurren a establecimientos públicos, luego de perder otro tipo de cobertura (expulsados tanto del sistema privado como del sistema de obras sociales). La percepción de la ciudadanía de la

prestación recibida en los centros de salud de la Ciudad varía según la extracción social del individuo consultado. La mayor preocupación de los sectores medios es la lentitud de los servicios y la disposición de medios técnicos e infraestructura mientras que en el caso de los sectores de bajos recursos el énfasis se coloca en el tipo de atención recibida. En este sentido, es importante remarcar que, según datos procesados por la Secretaría de Salud en el año 2001, el 35% de los usuarios de los hospitales generales de agudos de la Ciudad tiene su residencia habitual en el conurbano bonaerense.

### Educación

La Ciudad de Buenos Aires se distingue de otras jurisdicciones porque en su territorio no se aplica la Ley Federal de Educación. Las características esenciales de su sistema educativo pueden derivarse de una síntesis de los siguientes indicadores:

- 1 de cada 3 personas son estudiantes. De esta forma, la situación de emergencia social intensifica el rol de la escuela en la atención de necesidades básicas. Por ejemplo, en las escuelas de la Ciudad durante el año 2001 almorzaron 100.000 chicos, y durante el receso de invierno asistieron a sus comedores 24.000 niños (mientras que el año 2001 solo habían sido 3.000).
- 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.
- Tanto en el nivel primario como en la sala de cinco años encontramos un acceso prácticamente universal. De hecho, la deserción es muy baja, siendo la tasa de escolaridad del 99.7%.

La tasa neta de escolaridad primaria ha mostrado un ciclo ascendente en los últimos diez años, con una leve disminución desde el año 1999. Otro elemento a tener en cuenta es la tasa de deserción escolar. En el año 1999 ésta alcanzaba el 1,4% en el nivel primario, siendo tres veces superior en los establecimientos privados, lo que evidencia una tendencia creciente de los alumnos que han comenzado su escolaridad en establecimientos privados a concluirlos en los públicos. En el caso del nivel medio la tasa es del 0,7, siendo del 0,5 en establecimientos públicos y de 1% en privados.

Un problema importante para el sistema educativo de la Ciudad en estos últimos años ha sido el porcentaje de alumnos matriculados que repiten de grado, sobre todo en el caso de las escuelas públicas. Si bien en el nivel primario el total es de 2,4%, en los establecimientos públicos es del 3,9% y en los privados de 0,5%. En el caso del nivel medio estos datos se agravan notablemente, alcanzándose un promedio de 8,8. Aquí la disparidad entre las escuelas públicas y privadas es mucho mayor porque, mientras en las primeras la tasa es del 14,2% en las segundas

alcanza el 3,1%. Dado que estos datos corresponden al anuario estadístico 2000<sup>15</sup>, es necesario consignar estadísticas más actualizadas ofrecidas por parte de la Secretaría de Educación de la Ciudad. Las mismas indican que en el año 2001 hubo una disminución de la deserción en el nivel medio, produciéndose una retención de 1794 alumnos en las escuelas secundarias dependientes de la mencionada secretaría. Estos datos cobran particular importancia, si se los compara con la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran muchos de los adolescentes de la Ciudad.

Como el sistema educativo de la Ciudad no puede desvincularse de la cuestión metropolitana, hay que tener en cuenta que un 16,2% de los cursantes del nivel medio, el 9,8% de los alumnos del nivel primario y el 4,9% del nivel inicial<sup>16</sup> residen en el Gran Buenos Aires.

Las unidades educativas del sector público y privado superan el millar, presentándose una distribución equitativa entre ellas<sup>17</sup>. Es importante destacar que, aunque existen algunas disparidades entre los barrios de la Ciudad, con mayor concentración de escuelas, universidades e institutos terciarios en el cordón centro - norte, la oferta educativa primaria y secundaria (particularmente en el caso de los establecimientos públicos) abarca, con relativa homogeneidad, la totalidad de la Ciudad.<sup>18</sup>

El gran desafío para la Ciudad es la escuela media, y por esta razón se propone extender la escolaridad obligatoria. En este sentido, las acciones del Programa de Becas Estudiantiles han permitido que los estudiantes secundarios de todas las escuelas públicas estatales en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica, accedan a este beneficio, que comenzó por primera vez en la Ciudad en el año 2001, otorgándose 6.000 becas y aumentándose posteriormente a 20.000.

---

<sup>15</sup> Todos los datos hasta ahora consignados provienen del *Anuario Estadístico 2000*, elaborado por la Dirección General de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

<sup>16</sup> Datos provenientes de la Secretaría de Educación, Departamento de Estadística, Relevamiento Anual 2001.

<sup>17</sup> Para más datos sobre infraestructura consultar el Documento Nro. 5° Buenos Aires, Dimensión Física”, Serie de Documentos de trabajo editados por la Coordinación del Plan Estratégico, julio 2002.

<sup>18</sup> Para mayores precisiones se puede consultar la Carta Escolar, producto del Relevamiento Anual 2001, *Boletín Estadístico Informativo*, Gobierno de la Ciudad, Secretaría de Educación, Subsecretaría de Educación, Dirección General de Planeamiento, Dirección de Investigación, Departamento de Estadística, 2002.

## Políticas Sociales

Según datos del Censo 2001, la Ciudad de Buenos Aires cuenta con una población de 2.776.138 habitantes. De ellos, 1.258.458 son hombres y 1.517.680 son mujeres, siendo la tasa de masculinidad del 82.9

El mercado de trabajo de la Ciudad de Buenos Aires fue afectado por la recesión económica prolongada en los últimos tres años. El impacto de esta recesión se aprecia claramente en los indicadores de empleo: la tasa de desocupación abierta registrada en mayo de 2002 asciende al 16.3%. En mayo de 2002 se registraba un 63 % de desocupados más que en 1999; en mayo de 2001 la subocupación ascendía a 7.5 % y un año más tarde era cerca del 10% de la de la población económicamente activa.

En cuanto a la evolución de la pobreza, se observa que la población por debajo de la línea de pobreza en mayo de 1998 ascendía a 188.292 personas (el 6,2% de la población total residente en la Ciudad) mientras que en mayo de 2002, cuatro años más tarde, ya se había triplicado, alcanzando el 19,8% de la población. Es en los últimos años cuando este proceso de empobrecimiento de la población se acelera: entre mayo del 2000 y mayo del 2002 hay un 86% más de hogares en condición de pobreza y prácticamente se duplicó el número de personas en esa situación (creció el 92,2%). La conclusión más notable es que 2 de cada 10 habitantes se encuentra por debajo de la línea de pobreza según la EPH de la onda octubre de 2002.

El creciente proceso de diferenciación social y espacial transformó la fisonomía de la Ciudad. En el cordón sur, donde vive el 31% de los porteños, el porcentaje de población contabilizada como NBI es del 60,2%, mientras que en el noroeste de Buenos Aires concentra el 23,5% de la población solo el 10,55% tiene necesidades básicas insatisfechas<sup>19</sup>. Los índices más altos de repitencia, deserción y fracaso escolar se concentran en los distritos escolares correspondientes a los barrios de Villa Lugano, Soldati, Pompeya, la Boca y Mataderos<sup>20</sup>.

El deterioro en las condiciones de vida, fundamentalmente como consecuencia de la situación laboral, torna particularmente vulnerables a algunos sectores de la población<sup>21</sup>. En cuanto a los jefes de hogar, si bien en mayo de 2001 la tasa de desocupación ascendía a 10,2%, una proporción menor al total de los activos de la

---

19 . Cálculos realizados en base al Censo Nacional de 1991.

20 . Todos los barrios nombrados están ubicados en el sur de la Ciudad. La única excepción es la de Retiro donde está instalada una villa miseria.

21 . Los datos están tomados de distintas fuentes, la mayoría de las cuales no han actualizado la información para el año 2002.

## Áreas Críticas

---

Ciudad, su número va en aumento, ya que en mayo de 1998 era de 6,7%. Es decir que creció más de 50% en los últimos años, una magnitud relativamente superior al crecimiento promedio de la desocupación. Esto es un aspecto crítico, ya que la desocupación de los jefes de hogar obliga a otros miembros, sobre todo los jóvenes y menores, a buscar trabajo para suplir el ingreso faltante, afectando su rendimiento e inserción educativos.

La incidencia de la desocupación de los jefes de hogar se torna particularmente crítica entre las mujeres jefas de hogares, ya que representaba en el 2002 22.4% del total de los hogares.

Entre los menores de 14 años, el impacto de la pobreza ascendía a 15,3% en mayo de 2001, entre los jóvenes de 15 a 24 años, el 10,4% de los mismos no trabajaban ni estudiaban y carecían, por lo tanto, del tipo de contención y/o socialización que proporcionan el ámbito laboral y escolar.

Un relevamiento realizado por la Secretaría de Desarrollo Social registró que el 21,4% de las 1.200 personas que no tienen techo provenía de clase media empobrecidas mientras que el 17,58 % son consideradas intermedios, es decir, personas que alternan períodos de permanencia en la calle con otros en que viven en hogares oficiales<sup>22</sup>. Las personas que carecen de un techo crece día a día. Entre los "Sin Techo" se encuentran no sólo los llamados pobres estructurales sino también personas que vienen cayendo socialmente por haber perdido su empleo o porque sus ingresos no les permite seguir pagando un alquiler.

Para tener un panorama más claro de la amplitud de la población susceptible de ser beneficiaria de políticas sociales, hay que tener en cuenta algunas series evolutivas:

**Incidencia de la Pobreza:** porcentaje de hogares y de personas por debajo de la línea de pobreza en la Ciudad de Buenos Aires.

	Mayo 1997	Mayo 1998	Mayo 1999	Mayo 2000	Mayo 2001	Mayo 2002	Octubre 2002
Personas	6.8	6.2	8.8	10.3	10.9	19.8	14.6
Hogares	5.0	4.4	5.5	7.2	8.2	13.4	21.2

*Fuente: EPH – Indec*

---

22 . Ver Clarín del 22 de enero del 2002

**Incidencia de la Indigencia:** porcentaje de hogares y de personas por debajo de la línea de indigencia en la Ciudad de Buenos Aires.

	Mayo 1997	Mayo 1998	Mayo 1999	Mayo 2000	Mayo 2001	Mayo 2002	Octubre 2002
Personas	1.2	1.6	1.3	2.7	1,7	6.3	3.7
Hogares	1.1	1.2	1.1	2.3	2.0	4.0	5.7

Fuente: EPH – Indec

### Tasa desocupación abierta en la Ciudad de Buenos Aires

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
13.1	9.5	10.5	11.3	13.4	16.3	11,4

Fuente: EPH – Indec/ Onda Mayo

A largo plazo podemos predecir que si continua la tendencia descrita, nos encontraremos con un aumento del proceso de exclusión social que afecta a poblaciones con distinto tipo de necesidades y demandas.

### 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 segunda generación, que en casi todo el mundo se han incorporado durante las últimas décadas. Es por ello que hoy este derecho constituye una de las obligaciones que tienen los Estados, en virtud de su rol en el diseño de políticas y la articulación de todos los actores de la sociedad.

Debido a su tardía inclusión dentro de las tareas del Estado, y también de su amplio campo de aplicación, todavía no se ha llegado a una definición establecida del rol del Estado en dicho ámbito o, más precisamente, de lo que debe esperarse de las políticas culturales públicas y privadas.

Todo concepto de política cultural debe contemplar tres esferas de acción:

- a. Lo Permanente: Acciones que están orientadas a la puesta en valor y preservación del patrimonio cultural, tangible e intangible.



- b. Lo Temporal: Acciones asociadas al campo de producción e intercambio de bienes culturales que modelan las sensibilidades de los ciudadanos. Bibliotecas, museos, centros culturales, escuelas de formación artística.
- c. Lo Eventual: Acciones destinadas a la formación de ciudadanía, al encuentro de ciudadanos, la celebración de la vida ciudadana, uso del espacio territorial público. Conciertos, eventos puntuales, festivales, actividades culturales en espacios públicos, que suelen hacer visible la impronta o coloratura de cada gestión.

Si bien predomina una percepción social que indica que en la Ciudad de Buenos Aires hay una variedad amplia de actividades culturales y recreativas, según el diagnóstico elaborado en la primera fase del Plan Estratégico de Cultura de la Ciudad de Buenos Aires, se puede afirmar que no hay aún un inventario de los recursos culturales, tanto tangibles como intangibles, actualmente existentes. Sin embargo, a pesar del carácter provisorio de los datos del primer relevamiento del "Registro único de bienes culturales de dominio público", se puede afirmar que se cuenta con 946 bibliotecas, 88 centros culturales, 789 librerías, 76 museos, 174 teatros, 30 cines, 119 centros de formación artística y 2.420 bienes inmuebles considerados como patrimonio urbano entre otros recursos<sup>23</sup>.

En lo que respecta al perfil del consumo cultural de la Ciudad de Buenos Aires, el diagnóstico elaborado por especialistas en la materia concluye que en cuanto a la música en vivo pueden identificarse tres tipos de espectadores: los ocasionales (una vez al año) que constituyen un 38 % y adquieren el 2,8% del total de entradas vendidas, los habituales (1 vez al mes) que constituyen el 47% y adquieren el 41,7% de las entradas vendidas y los apasionados (1 vez por semana) que siendo sólo el 15 % adquieren el 55,5 % de las entradas. En el caso del cine, el 20% son espectadores ocasionales y solo concentran el 0,9% de las entradas, el 48% son espectadores habituales y concentran el 26,3% de las entradas y el 32% son espectadores apasionados que adquieren el 72,80% de las entradas. En el caso del teatro, los espectadores apasionados son el 52% y compran el 6,1% de las entradas, el 42% son habituales y consumen el 58,9% de las mismas y solo el 6% son apasionados que consumen el 35% de las entradas vendidas. Aunque estos datos se refieren exclusivamente a las artes del espectáculo, muestran un sintético panorama de los consumos culturales en la Ciudad.

---

<sup>23</sup> AAVV, *Buenos crea. Plan Estratégico de Cultura de la Ciudad de Buenos Aires*, Informe fase I: Diagnóstico y Formulación Estratégica, Buenos Aires, Secretaría de Cultura de la Ciudad de Buenos Aires, 2001. Cabe aclarar que aquí se refieren los bienes culturales en general y no los que dependen exclusivamente de la Secretaría de Cultura del Gobierno de la Ciudad.

Dado que existe un Plan Estratégico de Cultura de la Ciudad de Buenos Aires que ha superado la etapa de diagnóstico, parece pertinente tener en cuenta las líneas estratégicas elaboradas por este plan como marco de referencia para pensar problemas y propuestas de gestión. Es por ello, que, de una evaluación crítica del mismo y se llegaron a las siguientes conclusiones<sup>24</sup>.

- Los indicadores y mediciones que figuran en el Plan Estratégico de la Secretaría de Cultura del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires contemplan rubros muy acotados: libros, música y arte escénicas. Tales indicadores no dan cuenta del proceso real en torno a la cultura que se está generando desde muchos otros ámbitos y eventos y que producen transformaciones sustanciales en los modos de vivir y pensar de la población. Por otra parte, quizás haya que rever la definición establecida acerca de la identidad de Buenos Aires y su vinculación exclusiva con el tango.
- La Ciudad es un espacio urbano de múltiples manifestaciones culturales en donde la presencia de las culturas provenientes de las provincias del país adquieren una significatividad cada vez mas importante (específicamente nos estamos refiriendo al folclore).

Es por ello que para desarrollar políticas activas y eficaces en el área de cultura de la Ciudad es muy importante contar con un relevamiento completo que identifique actores culturales. Resultaría necesario diseñar un Mapa Cultural como resultado de un relevamiento, recopilación y registro de actores culturales.

---

<sup>24</sup> Esta evaluación es producto del análisis realizado por el grupo de trabajo "Cultura".



# V | Anexos

Anexo I - Metodológico

Anexo II - Cronograma Reuniones

Anexo III - Area Metropolitana



## **Anexo I - Metodológico**

### **Criterios Metodológicos para la producción de los informes de cada dimensión y para los Documentos de Avance**

#### Introducción

Teniendo en cuenta que el principal objetivo de la propuesta metodológica es contribuir a la generación de condiciones y capacidades para el fortalecimiento y consolidación del Consejo de Planeamiento Estratégico, es importante concebir a la metodología como un proceso particular que se desarrolla en una situación determinada, y que debe responder a los requerimientos que la misma demande. De este modo, creemos que estamos produciendo nuevos mecanismos metodológicos (o bien adecuaciones de otros existentes) para cada caso en particular, resguardándonos de los inconvenientes que traen aparejados la transferencia acrítica de metodologías con pretensiones universalistas.

En consecuencia, aspiramos a formular una propuesta metodológica que se caracterice, por una parte, por un grado suficiente y necesario de flexibilidad que permita innovaciones o reformulaciones a la propuesta trazada y, por otra parte, por adecuarse oportuna y rápidamente a los imprevistos, de modo tal de obtener niveles óptimos de resultados de la gestión, y por lo tanto, propender a la generación de mecanismos eficientes y eficaces para la consecución de los objetivos previstos.

El Consejo de Planeamiento Estratégico, dentro de su dinámica organizativa, contempla la realización de reuniones estructuradas en cuatro comisiones de trabajo: social, económica, institucional y física. En cada una de estas reuniones, las organizaciones participantes plantean nuevas cuestiones o profundizan y amplían otras, para ser incorporadas en la agenda de problemas y propuestas que propondrá el Consejo.

#### Construcción del segundo documento de avance para ser aprobado en la Asamblea de diciembre del 2003

La metodología desarrollada para llevar a cabo este proceso de elaboración de contenidos para el presente documento de avance del Consejo de Planeamiento Estratégico se caracteriza por tener como eje direccional de las actividades implementadas la concertación de las temáticas planteadas, tanto de las problemáticas priorizadas como de las propuestas de acción seleccionadas por los actores sociales que han participado en los distintas instancias de trabajo.

La estrategia metodológica implementada en este proceso consistió fundamentalmente, en desarrollar diversas actividades que tuvieran como criterio sustancial promover la profundización de los temas planteados en el primer documento de avance. De este modo, se han realizado varias reuniones que permitieron ir llevando a cabo este proceso en etapas que, básicamente, podemos resumir en tres momentos.

La primera etapa se cristalizó en las reuniones de comisiones por dimensión (física, social, institucional y económica) que se realizaron el 30 de junio y el 1 de julio. El objetivo de las mismas fue organizar y poner en marcha grupos de trabajos temáticos con el propósito de producir contenidos para las bases del Plan Estratégico Consensuado<sup>25</sup>. De este modo, los participantes priorizaron temas, y en función de ello se constituyeron 17 grupos de trabajos<sup>26</sup> en los que se anotaron las organizaciones y que debían reunirse durante los meses de julio, agosto y parte de septiembre. Estos grupos formalizaron una nueva etapa, para agilizar y motorizar los consensos. El trabajo más sustancial pasa a realizarse en el seno los mismos, quedando las comisiones actualmente existentes como ámbitos de exposición, puesta en común, debate y enriquecimiento de lo trabajado por los grupos.

### Estructura de la reunión

Objetivo:

Conformar grupos de trabajo para el desarrollo y/o profundización de problemáticas que ameriten ser priorizadas para la elaboración de un plan estratégico consensuado.

Resultados esperados:

- Acuerdo en las perspectivas y metodologías de trabajo planteadas
- Conformación de nuevas subcomisiones (grupos de trabajo temáticos)
- Confeción de un cronograma de actividades

---

<sup>25</sup> Esta propuesta se discutió y acordó con los miembros de las organizaciones del Consejo de Planeamiento Estratégico, con la Fundación Cambio Democrático (que colabora en la facilitación de las reuniones de trabajo) y con los coordinadores de las comisiones de la dimensión institucional, social, física y económica.

<sup>26</sup> Entre las que se encuentran algunos ya existentes, como comunas, educación, salud, cultura, política social.

**Agenda del día:**

- Exposición de la Dirección Ejecutiva de las acciones realizadas, logros, resultados alcanzados y desafíos futuros
- Debate sobre la nueva propuesta (subcomisiones o grupos de trabajo según la nueva cuestión o problemática específica a tratar, y que se encuadre en el documento de avance votado por la Asamblea)
- Propuesta de acciones o temas que ameriten la creación de subcomisiones y priorización (tener presente las subcomisiones existentes: comunas, salud, área metropolitana, empresas públicas, política social)
- Establecimiento de las pautas de funcionamiento de las sub-comisiones (grupos de trabajo temáticos):
  - integrantes
  - fecha
  - horario de próxima reunión
  - compromisos de los participantes (llevar diagnósticos, propuestas, sugerencias, batería de preguntas, reflexiones, etc., a fin de dinamizar el proceso de trabajo)
- Consenso de la agenda de trabajo futura y el cronograma de actividades
- Grupos de trabajo

<b>Física</b>	<b>Social</b>	<b>Económica</b>	<b>Institucional</b>
<b>1.</b> Obras y servicios públicos (transporte)	<b>5.</b> Salud	<b>9.</b> Comercio, servicios, y turismo	<b>13.</b> Comunas
<b>2.</b> Problemas Ambientales	<b>6.</b> Educación	<b>10.</b> Usuarios y Consumidores	<b>14.</b> Justicia
<b>3.</b> Hábitat	<b>7.</b> Cultura	<b>11.</b> Sistema local de innovación	<b>15.</b> Seguridad
<b>4.</b> Espacios públicos y verdes	<b>8.</b> Social	<b>12.</b> Industria y comercio exterior	<b>16.</b> Reforma del Estado
<b>17.</b> Area metropolitana			

**Importante:** las cuestiones de Género, de articulación con el PUA y de los Adultos Mayores se plantearán como temas transversales en los grupos de trabajo que lo consideren correspondientes.



La segunda etapa consistió en el desarrollo de los propios grupos de trabajo. A tal fin se organizó un cronograma inicial para el primer encuentro de los grupos, como así también se estableció la siguiente dinámica de trabajo:

1. En estas reuniones los participantes estipularán la dinámica de funcionamiento posterior que consideren más eficiente en función de los objetivos que se propongan.
2. Se solicita a aquellas organizaciones que tengan interés en plantear alguna cuestión en particular y que posean documentos de trabajo respecto de la misma, que los acerquen con anterioridad para su oportuna circulación.
3. Es muy conveniente que los participantes traigan a la reunión cuestiones que hayan acordado en las instituciones que representan. Además, se sugiere que las organizaciones que participen de los grupos de trabajo elaboren previamente, para el tratamiento del tema, una batería de preguntas, sugerencias, propuestas, reflexiones, para trabajar sobre las mismas, y así dinamizar el proceso.
4. En la medida de las posibilidades, se prevé invitar a expertos a los grupos de trabajo, con el propósito de ordenar las conclusiones y los avances que se vayan gerenciando en los mismos.

Cada grupo se ha reunido un promedio de entre 3 y 4 veces, en encuentros de dos horas. En general, se profundizó el planteamiento de temas que se encuadran dentro de las áreas críticas o lineamientos estratégicos formulados en el primer documento de avance que fue votado por la Asamblea del Consejo de Planeamiento Estratégico del 22 de mayo del 2003. De este modo, cada uno de los grupos priorizó uno o dos temas para su desarrollo y tratamiento. De cada reunión se realizaba una memoria que contenía los temas discutidos y los temas acordados para su tratamiento. En el sitio web del Plan Estratégico se hallan todas las memorias de cada una de las reuniones. En el cuadro "Cronograma de reuniones del Consejo de PE" se detallan todas las reuniones de los grupos de trabajo, como así también las reuniones de comisiones por dimensión y del Comité Ejecutivo.

Con el objeto de compartir y consensuar los temas trabajados en los grupos con las otras organizaciones que participan de las reuniones por dimensiones, se los puso a consideración de las Comisiones. Los documentos presentados en estas reuniones de comisiones (física, social, institucional y económica), que se realizaron en la

última semana de septiembre, se elaboraron en función de una propuesta que tuvo como objeto generar una estructura metodológica que organice el trabajo, identifique los avances y sintetice las propuestas. De este modo, los principales ejes organizativos para el diseño de los documentos mencionados, fueron los siguientes:

- Comparar las memorias de cada uno de los grupos a fin de identificar las cuestiones consensuadas.
- Incorporar los documentos que fueron traídos por cada una de las organizaciones como argumento para un diagnóstico o fundamentación de las propuestas realizadas. Estos documentos deben reunir el requisito de haber sido tratados y aprobados por el grupo de trabajo.
- Identificar conclusiones en términos de recomendaciones de políticas de Estado, ya sea como una subárea crítica, un lineamiento estratégico nuevo y/o acciones tipo (tal como se plantea en el primer documento de avance).
- Presentar la lista de organizaciones asistentes.

Tanto los documentos síntesis como las memorias de cada una de las reuniones de cada grupo de trabajo se pueden ver en la página web del Plan Estratégico.

En consecuencia, para las reuniones de comisiones por dimensiones del 23 y 24 de septiembre se planteó el siguientes objetivo y desarrollo de la misma.

**OBJETIVO:** Acordar el desarrollo y tratamiento de las temas planteados en cada grupo de trabajo con el objeto de ampliar y profundizar el documento de avance y presentarlo para aprobación de la Asamblea.

En relación al objetivo mencionado, los documentos de los grupos de trabajo que se presentan en esta reunión expresan una síntesis en la que se amplían o profundizan cuestiones que se incorporarán al documento de avance, en términos de áreas críticas priorizadas, lineamientos y acciones tipo. En algunos grupos, que no han llegado a desarrollar los consensos necesarios, se presentan solamente los temas planteados.

Además, todas aquellas cuestiones que hacen a las particularidades específicas de los problemas, y que se hayan discutido en la reunión, se tomarán para el desarrollo del diagnóstico de dichas problemáticas.

#### Desarrollo de la reunión:

##### 1. Encuadre:

- Síntesis y no memoria.
  - Comportamiento heterogéneo, tanto en planteamiento de temas como de asistencia.
  - No todos los documentos son considerados, solamente aquellos que han sido puestos en consideración del grupo, debatidos y acordados.
2. Presentación de las síntesis de los temas desarrollados por los grupos de trabajo
  3. Puesta a consideración por parte de las organizaciones.
  4. Identificación de la cuestiones acordadas.
  5. Presentación del Area Metropolitana.

Una vez acordados estos documentos, el contenido se incorporó al documento del primer avance y se puso a consideración del Comité Ejecutivo, en donde se realizaron algunas modificaciones, en términos generales, sobre algunas acciones tipo.

## **Anexo II - Cronograma Reuniones**

El siguiente cuadro contiene las reuniones del Consejo de Planeamiento Estratégico que se han realizado desde la Asamblea del 22 de Mayo del 2003 hasta noviembre. En el mismo se indican las fechas en que se han reunido los grupos por dimensiones, los grupos de trabajo por tema, el Comité Ejecutivo, como así también la realización de otras actividades, como por ejemplo las pertinentes al Area Metropolitana y a la presentación del proyecto de ley sobre "Comunas". Asimismo, en el título del cuadro se indica la dirección de la página web en donde se encuentran las memorias de cada una de las reuniones mencionadas (cabe mencionar que las mismas han sido remitidas en su debido momento por correo electrónico a todas las organizaciones miembros del Consejo).







## **Anexo III - Reunión con Intendentes del Area Metropolitana**

En el ámbito de las reuniones del Grupo de Trabajo Area Metropolitana, se definió la importancia de generar acciones con miras a la integración metropolitana. En tal sentido, se resolvió llevar a cabo un encuentro con los Intendentes del Area Metropolitana.

Como primera acción se decidió designarlos como "Miembros Honorarios" del Consejo de Planeamiento Estratégico. La convocatoria se realizó el martes 30 de septiembre de 2003 en la sede del Mercado Central de Buenos Aires, ante más de 100 representantes de las organizaciones miembro del Consejo, autoridades de la Ciudad, de la Provincia y de la Nación.

La reunión forma parte de la iniciativa del Consejo en pos un acuerdo cuatripartito Nación, Ciudad, Provincia, Municipios por la integración metropolitana. Si bien hubo ausencias importantes, particularmente la del Gobernador de la Provincia y la del Jefe de Gabinete de Ministros, que habían confirmado su presencia, se sabe que el camino de la integración es largo y que las políticas de Estado van más allá de las coyunturas.

Hubo un pedido concreto del cuerpo integrado por organizaciones de la sociedad civil (las ONG, sindicatos, cámaras, partidos políticos, universidades, etc.) para que los líderes políticos de los distritos dejen de lado cuestiones menores y avancen en un diálogo impostergable para ofrecer mejores respuestas a la región metropolitana, en la que vive un tercio de los argentinos. Se citó como ejemplo el contraste entre el avance de la red de Mercociudades, que integra a más de 97 ciudades importantes del Mercosur, y el retraso existente en la conformación de una red, aunque sea informal, de los distritos vecinos de nuestra región metropolitana.

Al aceptar los diplomas, los Intendentes de San Martín (ARI) y de Cañuelas (UCR) hicieron un llamado a la integración y a actuar en forma conjunta en temas vitales como la Cuenca del Riachuelo – Matanza, tema al que también se refirieron organizaciones miembro del Consejo.

Estuvieron presentes, entre otros, el Secretario de Descentralización y Participación Ciudadana y la Secretaria de Gobierno y Control Comunal de la Ciudad, Directores del Mercado Central, el responsable del Programa de Grandes Aglomerados



## V. Anexos

Urbanos de la Nación, representantes de la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior, el Director de Municipios de la Provincia, los Intendentes de Cañuelas y San Martín, el Plan Estratégico de la Plata, de Almirante Brown, representantes de Berisso, Ezeiza, Florencio Varela, Hurlingham, Morón, Pte. Perón, Vicente López, Ituzaingó, San Isidro y Lanús.

En particular, el Ministro de Gobierno de la Provincia, Sr. Federico Scarabino, quien también había confirmado su presencia, llamó para disculparse, al igual que el Subsecretario de Asuntos Municipales, Sr. Eduardo Luis Di Rocco, solicitando primero una reunión bilateral Provincia – Ciudad, como parte de los preparativos para la "cumbre" del área metropolitana. Desde la Jefatura de Gabinete de Ministros se mostró gran interés y disponibilidad para trabajar en el tema.

