



ISSN 1850-2512 (impreso)  
ISSN 1850-2547 (en línea)

UNIVERSIDAD DE BELGRANO

# Documentos de Trabajo

**Departamento de Investigaciones**

**Modelo de Gestión aplicable a la  
Descentralización y Sustentabilidad de los Usos  
del Suelo. Nivel local Comunal<sup>1</sup>.**

N° 248 Arq. Mariela Alva<sup>2</sup> - Arq. PUR. Martín Orduna<sup>3</sup>  
Arq. Mg. María del Carmen Urdiain  
Lic. PU. Fernando Tomasi  
Arq. Mg. Bárbara R. Constantinidis

Departamento de Investigaciones  
Marzo 2010

Universidad de Belgrano  
Zabala 1837 (C1426DQ6)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina  
Tel.: 011-4788-5400 int. 2533  
e-mail: [invest@ub.edu.ar](mailto:invest@ub.edu.ar)  
url: <http://www.ub.edu.ar/investigaciones>

1. Proyecto de Trabajo de Investigación Conjunto entre el Área de Estudios Ambientales y Urbanos (AEAyU) y las Cátedras de Urbanismo y Planeamiento Urbano y Territorial UB.
2. Coordinadora del Área de Estudios Ambientales y Urbanos del Departamento de Investigaciones UB.
3. Profesor Titular de las Cátedras Urbanismo y Planeamiento Urbano y Territorial UB.

Para citar este documento:

Alva, Mariela (2010). Modelo de Gestión aplicable a la Descentralización y Sustentabilidad de los Usos del Suelo. Nivel local Comunal. Documento de Trabajo N° 246, Universidad de Belgrano. Disponible en: [http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt\\_nuevos/248\\_alva.pdf](http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/248_alva.pdf)

Nuestro agradecimiento a la Decana de la Facultad de Arquitectura Arq. Mónica Inés Fernández y al Director del Departamento de Investigaciones Mg.Sc. Osvaldo Barsky por alentarnos a realizar este Proyecto, a la Arq. Agustina Galli (AEAyU) por su colaboración en la investigación y a los alumnos: Sofía Cal, Mónica Santiago Lima, Luciana Rellán, Alejandro Lavia Tiraboschi, Tamara De Tomasso y Lucas Vitello quienes como alumnos investigadores participaron en el relevamiento de campo y en la experiencia laboral llevada a cabo en el Departamento de Investigaciones.



## Índice

1. Introducción.....	4
2. Marco teórico.....	7
2.1. Referencias normativas.....	7
2.2. Referencias temáticas.....	9
3. Las comunas.....	18
3.1. Problemas coyunturales de la Ciudad de Buenos Aires en la escala comunal.....	19
3.2. COMUNA 7: Barrio de Flores y Parque Chacabuco.....	20
3.3. Informe relevamiento en Flores.....	22
3.4. COMUNA 2: Barrio de Recoleta.....	26
3.5. Informe relevamiento en Recoleta.....	27
4. Modelo de Gestión.....	31
5. Conclusiones.....	35
6. Bibliografía.....	38

## 1. Introducción

En el segundo cuatrimestre del año 2006 se gesta la idea de un trabajo de investigación en el que intervienen conjuntamente el Área de Estudios Ambientales y Urbanos del Departamento de Investigaciones y la Cátedra de Planeamiento Urbano y Territorial de la Facultad de Arquitectura. Así da comienzo una experiencia en común diseñada además con el objetivo pedagógico de incorporar al proyecto de investigación a alumnos que promedian el cuarto año de la Carrera de Arquitectura.

El año 2007 da inicio al proceso para concretar dicho objetivo con la adopción de una línea de investigación que fomenta la aplicación de los contenidos teóricos que los alumnos reciben en las materias relacionadas al Planeamiento Urbano y Territorial, en un marco de tareas, que se complementa con la realización de cursos, seminarios y otras actividades de interés para la investigación.

La alianza entre el Departamento de Investigación y la Cátedra de Planeamiento Urbano y Territorial, es una respuesta a las necesidades de formación universitaria que los alumnos hoy reciben en el marco de los convenios internacionales hacia las que la FAU-UB se orienta.

Esta publicación responde al trabajo de investigación llevado a cabo en el transcurso del año 2007 y recibe por nombre "Modelo de Gestión Aplicable a la Descentralización y Sustentabilidad de los Usos del Suelo. Nivel Local Comunal", tratándose de un proyecto autofinanciado.

Actualmente existen vastos estudios relacionados con la descentralización y sustentabilidad de los usos del suelo, provenientes de distintas áreas del campo social. Algunos acompañaron el desarrollo del proceso y otros constituyen visiones críticas contrastadas por diferentes especialistas, dentro de los cuales se seleccionaron cinco temas de análisis: "Ciudadanía y globalización", "Conceptualización de la ciudad sobremoderna", "Caracterización del rol de las administraciones comunales y de la descentralización", "Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local" y "Pensamiento estratégico de la gestión de gobierno".

La hipótesis del trabajo afirma que el proceso de descentralización de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en comunas, constituye una coyuntura favorable para mejorar la planificación del uso del suelo; y que los modelos de gestión para la planificación urbana conforman, a partir de sistemas de información calificada y oportuna, herramientas para una administración sustentable desde el ámbito comunal.

A partir de estas premisas, se seleccionaron dos comunas de la Ciudad como casos piloto, que aportan un menú de elementos significativos a ser ponderados como posibles directrices de actuación comunal. Este estudio propone efectuar un aporte al conocimiento y a la comprensión de los mecanismos que intervienen en la utilización del suelo urbano y la organización del espacio a partir del diseño de un modelo de gestión que contemple la mayor cantidad de actores que intervienen en los procesos de descentralización que se desarrollan actualmente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Con respecto a la metodología aplicada y partiendo del marco general de la investigación, se estudian además, el uso del suelo y las vinculaciones existentes entre los barrios que conforman cada comuna, con el objetivo de desarrollar una perspectiva comparativa entre las distintas pautas estructurales de cada una de ellas.

Para ello se presentan los dos casos piloto como representativos del desarrollo de centralidades susceptibles de ser potenciadas a través del proceso de descentralización y de nuevas infraestructuras, sobre los cuales se evalúan las estadísticas censales publicadas, la orientación productiva y económica de cada comuna basada en aspectos inmobiliarios, de regulación urbana y de accesibilidad a las áreas de estudio.

La incorporación de las herramientas elaboradas oficialmente por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA), tales como los documentos del Plan Urbano Ambiental (PUA) y el Plan Estratégico (PE), completan el análisis identificando los elementos que están ligados a la morfología y estructura urbana de escala regional.

A tal fin, se utilizaron como fuentes para la construcción del modelo: la cartografía disponible a diferentes escalas, tal como los planos de edificios e infraestructura de algunos servicios que constituyen la oferta

del universo de análisis; la cartografía digital elaborada por el Plan de Descentralización del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas de 1991 y 2001, el Código de Planeamiento Urbano y por último, el material que surge del relevamiento *in situ* de información faltante o susceptible de ser actualizada.

#### **El desarrollo del modelo fue planteado en cinco etapas:**

1. Construcción de un marco conceptual introductorio a fin de calibrar las actuaciones comunales a partir de las facultades constitucionales y el marco legal vigente para las comunas de la Ciudad, dando lugar a una segunda etapa con el diseño preliminar del modelo a partir de la definición de comunas, un relevamiento de información pertinente y el diseño de una base de datos en Sistemas de Información Geográfica.
2. Análisis de un sector de la Comuna N° 7 (Barrios de Flores y Parque Chacabuco) y otro de la Comuna N° 2 (Recoleta), evaluando las estadísticas censales publicadas, la orientación productiva de cada comuna basada en aspectos inmobiliarios, de regulación urbana y de accesibilidad a las áreas de estudio, así como la identificación de los elementos ligados a la morfología y estructura urbana de escala regional, en el marco de las herramientas elaboradas oficialmente por el GCBA.
3. Definición de un corpus de variables relevantes para el diagnóstico y análisis urbano de las comunas seleccionadas.
4. Procesamiento del modelo a partir de las variables seleccionadas.
5. Conclusiones y recomendaciones sobre la aplicabilidad futura con intercambio experimental.

A través de estas etapas, la investigación coadyuva al diseño de un modelo de gestión de usos del suelo que colabora con el proceso de descentralización que desarrollan las autoridades locales. Mediante dicho modelo se propende a una planificación orgánica y sustentable de los usos del suelo y se sugieren directrices de actuación comunal para los casos seleccionados.

El trabajo se concretó como lugar físico, en el Departamento de Investigaciones de la Universidad de Belgrano, y los alumnos que intervinieron como miembros activos del equipo de investigadores en formación, lograron cumplimentar las 400 horas de trabajo social y profesional que exige el plan de estudios de la carrera de Arquitectura; actuando como miembros activos del equipo de investigadores en formación.

Desde el punto de vista tecnológico se cuenta con tres ordenadores con servicio de Internet irrestricto, escáner e impresora, en el ámbito de investigaciones en el Área Estudios Ambientales y Urbanos. Complementando las herramientas de trabajo disponibles, la Universidad de Belgrano ofrece el material de su biblioteca en forma presencial y digital para el acceso a las publicaciones en red y la posibilidad de acceder en forma irrestricta a materiales bibliográficos en diversas bibliotecas universitarias.

Las bases de datos utilizadas son de elaboración propia, en base a fuentes de la Subsecretaría de Descentralización del GCBA.

## 2. Marco teórico

El relevamiento *in situ* de la zona destinada a la investigación, se sustenta en la organización previa de información sobre las comunas en estudio y el alcance territorial de las mismas, para luego trabajar sobre dichos sectores con mayor precisión. A tal fin se han utilizado diversas páginas virtuales, estadísticas socio demográficas y habitacionales, textos recomendados por la coordinación de la investigación y diversos artículos periodísticos.

### 2.1. Referencias normativas

Se definieron las siguientes referencias normativas para sustentar el marco teórico del proyecto:

2.1.1 Identificación de las competencias exclusivas y concurrentes de las comunas según la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el objetivo de identificar los aspectos de interés para el objeto de la presente investigación.

Las comunas, dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales, ejercen funciones y competencias<sup>1</sup>, y sus alcances surgen del artículo 128 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. El mismo enuncia las funciones de planificación, control y ejecución.

En el caso que se presenten dudas en cuanto a la extensión y alcance de las competencias exclusivas y concurrentes, las mismas serán tomadas a favor de las comunas<sup>2</sup>.

A las comunas les corresponde de manera exclusiva<sup>3</sup>:

- La planificación, ejecución y control de los trabajos de mantenimiento urbano de las vías secundarias y otras de menor jerarquía, según normativa vigente.
- La planificación, ejecución y control de los trabajos de mantenimiento de los espacios verdes, de conformidad con la Ley de Presupuesto.
- La elaboración participativa de su programa de acción y anteproyecto de presupuesto anual, su ejecución y la administración de su patrimonio. En ningún caso las Comunas pueden crear impuestos, tasas o contribuciones, ni endeudarse financieramente.
- La iniciativa legislativa y la presentación de proyectos de decretos al Poder Ejecutivo.

En general, llevar adelante toda acción que contribuya al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y al desarrollo local, en tanto no implique menoscabo de la Ciudad en su conjunto y/o de las demás jurisdicciones comunales.

De forma concurrente con el Poder Ejecutivo las comunas deben desarrollar<sup>4</sup> :

- La participación en la planificación, prestación y control de los servicios.
- La decisión, contratación y ejecución de obras públicas, proyectos y planes de impacto comunal, así como la implementación de programas locales de rehabilitación y desarrollo urbano.
- La fiscalización y el ejercicio del poder de policía, de las normas sobre usos de los espacios públicos, del suelo y las materias que resulten de los convenios que se celebren a tal efecto, a través de órganos con dependencia administrativa y sede en la Comuna.
- La evaluación de demandas y necesidades sociales en su ámbito territorial.
- La participación en la formulación y ejecución de programas de desarrollo y promoción de derechos que, elaborados por el Poder Ejecutivo, tengan incidencia en su ámbito territorial.
- La gestión de actividades en materia de políticas sociales y proyectos comunitarios que pueda desarrollar con su propio presupuesto, complementarias de las que correspondan al Gobierno de la Ciudad.

La implementación de un adecuado método de resolución de conflictos mediante el sistema de mediación comunitaria, con participación de equipos multidisciplinarios.

1. Ley 1777: Ley Orgánica de Comunas. Título II.- Competencias y presupuesto de las Comunas. Capítulo 1.-Competencias. Artículo 8°.- Disposiciones constitucionales. Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires - 1° de septiembre de 2005.

2. *Ibidem*. Artículo 9°.- Interpretación a favor de las Comunas. Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires - 1° de septiembre de 2005.

3. *Ibidem*. Artículo 10°.- Competencias exclusivas. Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires - 1° de septiembre de 2005.

4. *Ibidem*. Ley 1777: Ley Orgánica de Comunas. Título II.- Competencias y presupuesto de las Comunas. Capítulo 1.-Competencias. Artículo 11.- Competencias concurrentes. Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires - 1° de septiembre de 2005.

El desarrollo de acciones de promoción, asistencia y asesoramiento a entidades vecinales no gubernamentales, sociedades de fomento, asociaciones cooperadoras, de consumidores y usuarios, clubes barriales y otras asociaciones civiles sin fines de lucro que actúen en el ámbito de la Comuna.

### 2.1.2. El Código de Planeamiento Urbano.

Las disposiciones de este Código rigen en todos aquellos asuntos relacionados directa o indirectamente con el uso del suelo de los edificios, estructuras e instalaciones, la apertura y ensanche de vías públicas, la subdivisión y englobamiento de parcelas, los volúmenes edificables, el tejido urbano, la preservación de los ámbitos históricos, arquitectónicos, ambientales y paisajísticos y con todos aquellos aspectos que tengan relación con el ordenamiento urbanístico del territorio de la Ciudad.

El Código vigente se origina en la antigua normativa de la ex-MCBA (Ord. N° 33919/77), que con sucesivas modificaciones se consolida en el T.O. aprobado por Ley 449 que deroga a la anterior normativa, siendo sancionada el 2/08/2000, promulgada el 25/09/2000, y publicada en el BOCBA N° 1044 del 9/10/2000, con sus posteriores modificaciones.

## 2.2. Referencias temáticas

Como parte de la extensión de las actividades de docencia e investigación documental se dispuso la lectura de una bibliografía sintética de apoyo por parte del equipo de becarios, la cual incluyó los temas de análisis propuestos para el presente documento de trabajo, y que constituyen un resumen de posturas críticas en las temáticas mencionadas. Esta referencia documental ayudó a perfilar las reflexiones sobre cuáles serían las mejores prácticas para materializar estos procesos en Buenos Aires a partir de su autonomía.

A continuación se resumen las conclusiones sobre algunas de las temáticas analizadas por el equipo de investigación:

### Síntesis de los argumentos que sustentan la descentralización de la institucionalidad gubernamental.

Jordi Borja en su trabajo *Reforma y Democracia*<sup>5</sup>, al referirse al tema “Ciudadanía y Globalización”, describe a la ciudad como una “urbe” donde se presenta una concentración de personas y edificios de diversos usos; “*civitas*” donde surgen los procesos de enlace social y al mismo tiempo de exclusión; y “*polis*” ya que los ciudadanos participan en los asuntos públicos. Destaca que dentro de la misma, las personas tienen deberes y derechos por pertenecer a la comunidad a ser cumplidos y respetados para lograr una buena convivencia, aceptando las diferencias existentes entre los ciudadanos y valorando la condición de igualdad.

En materia de derechos, el texto presenta de forma casuística 10 tipos, entre los que se plantea uno de interés para la presente temática: Del derecho a un *status* jurídico igualitario, al derecho a la inserción social, cultural y política.

Siendo que las exclusiones legales siguen vigentes hoy en día, resulta de gran importancia igualar el *status* legal de todas las poblaciones que conviven en un territorio y favorecer su integración, reconociendo su derecho a la identidad, facilitando la práctica de su religión, fiestas y costumbres, y el aprendizaje de su lengua, cultura e historia por parte de sus hijos. La idea no es solamente asumir una condición multicultural sino también estimular el mutuo conocimiento de lenguas y culturas y aceptar los valores universales.

Se pueden encontrar al menos tres niveles que plantean una revalorización y exigencia de reconocimiento. El primero es el de nacionalismo subestatal con una identidad cultural particular, categoría irrelevante a los efectos del presente análisis. Como segundo nivel, las regiones metropolitanas, habitualmente centralizadas por una gran ciudad. En estas regiones, se generan una diversidad de centros que en mayor o menor medida dependen de la ciudad central. El tercer caso -no asimilable a nuestro objeto de estudio-

5. Borja, Jordi - Revista del CLAD – Reforma y Democracia – N° 22 – Caracas – Febrero 2002.

correspondería a territorios menos urbanizados, comarcas, de base ruralizada con pequeños centros y elementos de unidad histórica, cultural o socio-económica.

Podemos afirmar que analizando lo que implica el concepto de ciudadanía según Jordi Borja, se puede llegar a una descentralización que refuerce la eficiencia de un Estado Central integrador adoptando el principio de participación. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, esto se traduciría en el reconocimiento de identidades barriales que en ocasiones responden marcadamente a la idiosincrasia de colectividades y grupos sociales que le imprimen rasgos propios y generan demandas específicas de infraestructura y gestión.

### **La ciudad sobremoderna y los efectos de sus rasgos principales en la configuración de la especialidad micro urbana.<sup>6</sup>**

Respecto de la ciudad sobremoderna, Rosario Betti la describe como una anti-ciudad que soslaya la centralidad histórica y sus principales elementos simbólicos. En la ciudad sobremoderna, la trama circulatoria rompe con la lectura en la jerarquía de diferentes espacios, de funciones sociales y de la arquitectura que articula la ciudad. Los hitos que representan el pasado y el sentido de permanencia dejan de ser reconocidos, provocando así una desvinculación con la historia; los espacios públicos pierden el recorrido casual y el deambular social provocando por completo la desestimulación del paseo en el peatón. Asimismo, la intromisión de autopistas que convierten lugares en “no lugares”, atravesando los viejos cascos urbanos, generan espacios privados móviles de carácter protagónico que incluyen al factor “velocidad” como paradigma en la construcción de la ciudad.

Estas cuestiones se verificarían -según esta autora- en Buenos Aires, donde los centros comerciales y culturales de prestigio tradicional (como el Obelisco y su entorno, por ejemplo) han pasado a ser espacios degradados. La periferia, los suburbios y los micro-emprendimientos urbanísticos como los barrios privados y clubes de campo invirtieron las jerarquías tradicionales y el *status* de la ciudad.

### **Las administraciones comunales y de la descentralización.<sup>7</sup>**

Con la idea de posicionar la ciudad central como lugar de concentración, tanto de empleos públicos y privados, así como de las actividades educativas y culturales, Ramón López de Lucio enfatiza la eficacia que resulta de restringir las posibilidades de implantación de grandes centros comerciales y de ocio en emplazamientos periféricos para lograr el mantenimiento del espacio urbano público.

En el caso particular de Buenos Aires, la no existencia de un gobierno metropolitano impone la coordinación de las políticas públicas que tiendan a maximizar la descentralización operativa de la gestión, resguardando una articulación coherente del planeamiento de aquellas políticas que requieren una intervención centralizada indefectiblemente.

Así la gestión propendería a sostener un equilibrio entre las acciones de descentralización, y aquellas intervenciones que desde los poderes centrales se desarrollen para garantizar los intereses superiores de la comunidad metropolitana.

### **Los niveles de descentralización y la política de creación de Comunas.**

La posibilidad de distinguir entre las instancias política y operativa de la descentralización, presentes en el trabajo seleccionado de Iván Finot “Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local”<sup>8</sup>, permite aproximarse a la idea de descentralización política como una transferencia de procesos democráticos de decisión sobre gasto y financiamiento para la provisión de determinados bienes públicos desde una jurisdicción político-administrativa dada a otra más reducida incluida en ella. En este caso,

6. Betti, Rosario – Hacia la reinención del espacio público: La ciudad sobremoderna – Documento de Trabajo n° 123 – Universidad de Belgrano – Buenos Aires – 2004.

7. López de Lucio, Ramón – Espacio público en la ciudad europea: Entre la crisis y la iniciativa de la recuperación. Implicaciones para Latinoamérica - “La Ciudad: acciones para su transformación. Estrategias proyectuales: Madrid – Buenos Aires”. Madrid – 2000.

8. Finot, Iván – Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local – CEPAL N° 86 – Caracas – Agosto 2005.

los sistemas de información sobre gestión deben estar orientados primordialmente al funcionamiento de la comunidad local.

Paralelamente, la descentralización operativa, actuaría en los casos de provisión de bienes públicos, donde se descentralizaría la operación de decisiones adoptadas por un gobierno central. Aquí los gobiernos locales son los que deben responder a su mandante (el respectivo gobierno central).

Es importante destacar que en ambas situaciones resulta imprescindible contar con sistemas de información sobre gestión, ya sea para rendir cuentas a la comunidad, como así también al gobierno central. Resulta conveniente que los ciudadanos estén adecuadamente informados al respecto.

La política de creación de comunas está ligada de igual modo al nivel de descentralización política como a la operativa, ya que la idea es formar unidades administrativas independientes para descentralizar parte del Poder Ejecutivo. Además, tendrán a su cargo el mantenimiento de plazas y calles, y en compañía del Ejecutivo, controlarán los servicios públicos. Esta condición se reafirma en el texto de la ley orgánica de las comunas.<sup>9</sup>

También Finot, hace una distinción entre dos tipos de transferencias territoriales. Por un lado las no condicionadas y por otro las condicionadas. Sin embargo, si tomamos el concepto de eficiencia en cuanto a gasto se refiere, podemos encontrar cuatro posibles tipos de descentralización, según la combinación de condicionamientos al uso tanto de las transferencias, como de los aportes locales.

#### Cuadro N°1: Condicionamientos en las transferencias y tipos de descentralización

Condicionamientos en las transferencias y tipos de descentralización			
Condicionamientos		¿Al aporte local?	
		No	Si
¿Según uso?	No	2 Desc. política del gasto	1 Descentralización política
	Si	3 Desc. política => operativa	4 Desc. operativa > política

Fuente: I. Finot, "Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local", en revista de la CEPAL N° 86

El Cuadro N° 1 refleja el resultado de esta combinación de condicionamientos en términos de una descentralización más operativa que política, considerando o no condicionamientos al aporte local:

- Descentralización política: transferencias territoriales no condicionadas, pero con un aporte local.
- Descentralización política del gasto: las transferencias territoriales no son condicionadas ni el aporte local.
- Descentralización política operativa: condicionamiento del uso, pero sin aporte local.
- Descentralización operativa política: condicionamiento del uso y con un aporte local.

Según lo establecido por la ley orgánica, los recursos que se le asignan a cada comuna deben satisfacer los fines para poder desarrollar las competencias que se les atribuyen. Dicha transferencia de fondos debe ejecutarse de manera automática.<sup>10</sup>

9. Ley 1777: Ley Orgánica de Comunas. Título I.- Disposiciones Generales. Capítulo 1.-Objeto, Naturaleza y Finalidad. Artículo 2.- Naturaleza Jurídica. Legislatura de la Ciudad de Bs. As.- 1° de septiembre de 2005.

10. Ley 1777: Ley Orgánica de Comunas. Título II.- Competencias y Presupuesto de las Comunas. Capítulo 2.-Presupuesto de las Comunas. Artículo 16.- Suficiencia, Proporcionalidad y Automaticidad. Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires - 1° de septiembre de 2005.

Respecto de esta clasificación, la descentralización comunal porteña se encuentra en un estadio ambiguo, tanto desde el punto de su implementación normativa como desde su funcionamiento práctico. No obstante ello, todos los rasgos de su funcionamiento efectivo permiten clasificarla actualmente dentro de una categoría de desconcentración operativa, no existiendo a la fecha indicios ciertos sobre el rumbo futuro que tomarán las acciones de implementación previstas en el texto constitucional y legal vigente. Al respecto, puede observarse que:

La exclusión taxativa de atribuciones comunales para la creación de recursos tributarios propios y para utilizar recursos del crédito restringe en forma decisiva las posibilidades de autonomía financiera de las comunas, al tiempo que devienen abstractas las consideraciones sobre condicionamientos al aporte local, ya que éstos tenderán a ser irrelevantes.

Si se acepta la proporción de gasto ejecutado bajo jurisdicción comunal como una medida representativa del nivel de desconcentración del gasto, la escasa participación de los CGPC en los indicadores de gasto de uso corriente (participación del gasto corriente, porcentaje de la planta de personal afectada, relación de gastos de funcionamiento y de inversión) y más aún, la involución relativa -y absoluta- de su incidencia ponen de manifiesto el incierto desarrollo del proceso en el tiempo.

Esta percepción se confirma al constatar el estado de avance en la profundización de los mecanismos de descentralización previstos y la interpretación que puede hacerse de ello en los mensajes presupuestarios anuales, como referencia de las políticas previstas en materia de descentralización comunal.

Por otra parte, persisten otras instancias de decisión desconcentrada del gasto por fuera de la estructura comunal, siendo el más notable de ellos el gasto en infraestructura escolar, que se decide en función de la división distrital educativa, con mecanismos de participación previstos dentro del esquema organizativo de las cooperadoras escolares.

Indicadores seleccionados de las ejecuciones presupuestarias de 2006 y 2007, y del presupuesto 2008 se muestran en el Cuadro N° 2.

**Cuadro N° 2: Indicadores de gasto de CGPCs y organismos de descentralización a Comunas. Ejecución presupuestaria 2006 y 2007 y Presupuesto 2008**

En \$ millones y en %

Ejercicio	2008 (P)	%	2007	%	2006	%	Δ 2007-2006 %
Gastos CGPC	37,94	0,3%	12,78	0,1%	24,90	0,3%	-48,7%
Gasto de mantenimiento/ Gasto total descentralización	s/d		8,2%		6,4%		28,7%
Otros gastos de descentralización comunal	100,25	0,8%	73,29	0,7%	48,86	0,6%	50,0%
Gasto Total CABA	13.103,59	100,0%	9.917,59	100,0%	8.263,14	100,0%	20,0%

Fuente: GCBA, Cuenta de ejercicio 2006 y 2007 y Presupuesto 2008.

De la tabla surge que los gastos asignados a programas de mantenimiento sólo representaron en 2007 un 8,2 % del total de los gastos de descentralización, siendo los gastos en bienes de uso una proporción irrelevante de los mismos. Además, los gastos totales de los CGPCs sólo representaron un 0,1 % de los gastos totales del GCBA en 2007, cuando en 2006 habían alcanzado el 0,3 %. Esto significó además una reducción de los gastos de los CGPCs de casi un 50 % en valores absolutos, entre 2006 y 2007.

No se presentan las variaciones referidas al ejercicio 2008 por no disponerse a la fecha del cierre de ejercicio. Si bien las intenciones de gasto muestran una tendencia a la recuperación presupuestaria de los CGPCs, la misma requiere ser corroborada en la ejecución efectiva del presupuesto. En este sentido, puede evaluarse que los errores de implementación y aún de diseño han condicionado la utilidad de herramientas ponderables como el presupuesto participativo, del mismo modo que la decisión de una mayor concentración operativa de los gastos en obra pública y de las actividades de fiscalización territorial, contradiría el espíritu del texto constitucional y de un conjunto normativo prácticamente pendiente de instrumentación.

Con estas magnitudes y proporciones de gasto se entiende que los sucesivos mensajes al presupuesto sólo ponderen la “descentralización” a efectos de una desconcentración administrativa de trámites y, eventualmente, de distribución de ayudas sociales y otros beneficios y actividades culturales de menor jerarquía hacia la ciudadanía.

### **Posibilidades del proceso descentralizador en el escenario de probable resurgimiento de la Planificación Urbana<sup>11</sup>**

Ya a mediados de los años '70 las técnicas del planeamiento tradicional daban signos de agotamiento en términos de las respuestas que ofrecían a las necesidades reales de la gestión. Los planes insistían en el énfasis de las intervenciones físicas con limitadas consideraciones hacia los aspectos sociales e institucionales que influían en ellos, y el eventual fracaso epistemológico de los teóricos sobre las causas y efectos de la intervención pública en el medio urbano, llevó incluso a cuestionar la existencia del planeamiento como disciplina.

Según lo descrito por Fernando de Terán<sup>14</sup>, las visiones acerca de la eficacia del urbanismo como herramienta para organizar la gestión de las ciudades se polarizaba en dos posturas. Por un lado, la “arquitectura sin urbanismo” que exponía a las ciudades a los riesgos y efectos de la ausencia de una planificación integral, y por otro, la arquitectura que tomaba a la ciudad como territorio y que estimulaba la continuidad de nuevas formas de planeamiento posible.

Puede afirmarse que existe una relación estrecha entre el planeamiento y el proceso de descentralización, ya que el mismo posibilita la organización para su ejecución, ofreciendo lineamientos generales que orientan la materialización de lo planificado.

### **El proceso de descentralización de Buenos Aires a partir de su autonomía<sup>12</sup>**

La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires comenzó a adquirir entidad a partir de la Reforma Constitucional de 1994. La redacción del nuevo art. 129 de la Constitución Nacional afirma que: “la Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad”.

Dos años después, la Convención Constituyente porteña sancionó la Constitución de la Ciudad Autónoma (véase 2.1.1.) y en 1997 se crearon los primeros Centros de Gestión y Participación (CGPCs) como prueba piloto que después se extendería al resto de la ciudad y como instancia previa a la definición del mapa de Comunas que actualmente tiene la Ciudad Autónoma, si bien éste último se basa en la tradicional división barrial –que carecía de efectos jurídicos y administrativos hasta entonces-, manteniendo importantes diferencias con la anterior división administrativa.

Así comenzaba el proceso de descentralización de Buenos Aires. Su lanzamiento se nutrió de debates, seminarios, encuentros que convocaron a expertos y la necesaria revisión de experiencias internacionales y buenas prácticas en la materia. Cabe destacar también que en el marco de la descentralización, el fenómeno de metropolización se hace presente en tanto y en cuanto hace a la eficiencia de la gobernabilidad de un vasto pero acotado territorio en la escala país que concentra unos 13 millones de habitantes.

Varios autores han avanzado en la construcción de modelos de gobernabilidad metropolitana. Muchos de ellos aluden a la problemática global – local y a características indispensables para la gobernabilidad que deben tener estos modelos, y que podrían resumirse en:

- **Transparencia en la administración**, para que los ciudadanos estén informados con recursos confiables y precisos.

11. De Terán Troyano, Fernando – Resurgam. Invocación para recuperar el urbanismo y continuar el planeamiento: “El Planeamiento Urbano en España”. Mediterráneo económico, ISSN 1698-3726, Nº. 3, 2003 (Ejemplar dedicado a: Ciudades, arquitectura y espacio urbano / coord. por Horacio Capel Sáez), págs. 241-266 © URBAN 1 - ETSAM / UPM – Madrid - Febrero 1997.

12. El pensamiento estratégico de la gestión de gobierno, para Buenos Aires y el Área Metropolitana - Coloquio Internacional “Hacia una estrategia para Buenos Aires” - Programa de Descentralización y Modernización, Jefatura de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (1997).

- **Descentralización política**, para agilizar los procesos de solución de los problemas de escala local.
- **Participación**, para potenciar los canales tradicionales de la democracia representativa con presencia constante en el debate y adopción de decisiones que mejoren su vida cotidiana.
- **Previsibilidad externa e interna**, para mejorar las condiciones de confianza y optimizar la asignación de recursos.

En cuanto a la relación global – local y los sistemas macro y micro de la ciudad, durante uno de los coloquios que se realizaran en torno al lanzamiento del proceso de descentralización de Buenos Aires que dio en llamarse “Hacia una estrategia para Buenos Aires”, Saskia Sassen<sup>13</sup> propuso algunas ideas que explicarían la conexión entre el macro sistema y el nivel micro de la ciudad. Esa conexión estaría constituida por tres elementos que corresponden a la especificidad de la economía global.

En primer término se refiere al aparato organizativo necesario en la implementación del libre comercio internacional. Se trata resumidamente, “de toda aquella serie de actividades y de servicios especializados que las empresas desarrollan en las prácticas comerciales, y que en gran medida se concentran en las ciudades”.

El segundo elemento alude a las relaciones Inter-empresariales que traspasan las fronteras. La internacionalización de sus actividades supone la necesidad “de manejar sistemas legales, sistemas de contabilidad, culturas de gestión, culturas de publicidad, de distintos países”.

En consecuencia, surge la necesidad de contar con organizaciones intermedias y agencias gubernamentales diseñadas para reducir los costos de incertidumbre vía provisión de flujos de información, a nivel micro y macroeconómico, de los mercados de capitales, de los cambios tecnológicos, de los marcos jurídicos y del perfil de los nuevos mercados. Dicho contexto manifiesta entonces los cambios operados por las ciudades, al tiempo que señala el sustancial cambio en la relación Público-Privado con sus consecuentes implicancias en el requerimiento de instituciones adecuadas.

Por último, el tercer elemento al que se refiere Saskia Sassen, aborda el tema de la digitalización, que desde el punto de vista del espacio ciudad está ligado a la cuestión de la infraestructura y a aquellos elementos asociados a los procesos de trabajo que son de gran especificidad y cualificación y “a través de ellos se recupera esa especie de aglomeración de actividades y recursos que ofrece la ciudad”. Irónicamente, “lo que permite por un lado la globalización, esto es la operación en un espacio realmente global y la desmaterialización de muchas actividades económicas, por otro lado, continúa dependiendo de grandes concentraciones de infraestructura”.

### 3. Las comunas

Las comunas han sido concebidas por la ley orgánica N° 1777 como organismos del gobierno local con un ámbito territorial propio, con base poblacional y autoridades electas, que surgen con el propósito de descentralizar el poder de decisión del Gobierno Central.

El régimen vigente plantea para las comunas atribuciones de carácter exclusivo y concurrente. Dentro de las competencias exclusivas, las comunas, llegarían a tener una autonomía de gestión sobre el Gobierno Central, referida a la planificación, ejecución y control de los trabajos de mantenimiento de las calles y pasajes de la Ciudad y los espacios públicos. En cambio, en las atribuciones concurrentes, las competencias de las comunas se compartirían con las del Gobierno Central, a través de convenios, órganos conjuntos o mixtos y la generación de una doble instancia de control.

13. Sassen, Saskia - Las ciudades en la economía global. Simposio de ciudades - Barcelona, España - 1997.



- *Deterioro del ambiente e impacto sobre la salud*: la implementación de la Ley de Control Antitabaco N° 1.799, que prohíbe fumar en ámbitos cerrados y especialmente en los lugares que posean atención al público, fundamentalmente en bares y restaurantes, carece del control necesario.
- *Inseguridad en la vía pública*: motivada principalmente por la falta de educación y, en parte también, por la ausencia de iluminación y control en la vía pública, se ha convertido en uno de los problemas de mayor gravedad en la ciudad y sus barrios centrales y periféricos.
- *Espacios verdes*: podemos destacar la falta de mantenimiento y conservación de los espacios verdes, ya sea por vandalismo o porque algunos ciudadanos no cumplen con las normas de convivencia pública. A causa de esto surgió como “solución” el cerramiento a través del enrejado de parques, plazas y espacios públicos en general<sup>15</sup>. Otra posible solución que se planteó desde el Centro de Arquitectos Paisajistas fue rehabilitar la figura del “guardián de plaza” y proponer que se utilicen, en vez de rejas, elementos de diseño, como canteros, muros bajos, etc.

Otro problema vinculado a los espacios verdes es la poda indiscriminada, desequilibrada y fuera de tiempo de árboles, además de la falta de reposición de las especies que se extraen.

*Contaminación del aire*: producto en su mayoría de la emisión de los gases del tránsito vehicular; requiere del control de emisión de gases contaminantes, especialmente del tránsito pesado.

- *Exclusión Social*. actualmente muchos niños y adultos viven en la calle debido a la falta de empleo y la ausencia de programas de capacitación e inclusión laboral para los más necesitados. Además, es pertinente el desarrollo de actividades recreativas, talleres y demás tareas que puedan relacionar a estos ciudadanos con el resto de la comunidad, propugnando una efectiva inclusión social.
- *Ausencia de sentido de pertenencia*: los recursos orientados a incentivar los vínculos que hacen a una identidad entre la imagen de la ciudad habitada y sus ciudadanos, representan un valor agregado hacia la sustentabilidad y requieren de estrategias de información y participación ciudadana.

### 3.2. COMUNA 7: Barrio de Flores y Parque Chacabuco.

La Comuna 7 corresponde a los barrios de Flores y Parque Chacabuco. Su origen se remonta al pueblo de Flores, surgido a principios del siglo XIX a partir del curato de San José de Flores en 1806, año en que fue erigida la nueva Parroquia<sup>16</sup>.

Si nos centramos en la evolución histórica de la Comuna 7, podemos destacar que en torno a los años cincuenta del siglo pasado se dio un incremento de la movilidad en transporte público, así como también aumentó la posibilidad de acceder a empleos en la capital, generando un incesante movimiento que cambió la fisonomía del lugar, convirtiendo la Plaza Flores en un lugar de trasbordo entre la estación ferroviaria “Flores” y la Avenida Rivadavia.

Los terrenos linderos a las vías del ferrocarril, nunca mantenidos, degradaron el paisaje del lugar, habilitando espacios propicios para el vandalismo, así como la ocupación de algunas viviendas de la zona.

15. Esta decisión generó polémicas dentro de los grupos vecinales, ya que algunos ciudadanos se mostraron a favor y otros en contra, como fue en el caso de la Comuna N° 6, donde a partir de una encuesta por parte del Centro de Gestión y Participación Comunal hubo un 59% que votó a favor del cerco y un 41% en contra del mismo. Fuente: Clarín 15 de Octubre de 2007. “Enrejarán seis plazas porteñas por cuestiones de seguridad”.

16. Mayochi, Enrique Mario - Buenos Aires 1580-1887: Desde la fundación de la ciudad por Garay hasta la incorporación de los partidos de Flores y Belgrano - Buenos Aires nos cuenta n° XIV, p.11 - Buenos Aires - Febrero 1988.

**Gráfico N° 2: Imagen actual de los terrenos linderos a las vías del ferrocarril**

Caracas 199



José Gervasio de Artigas 199

Fuente: Relevamiento fotográfico realizado por los alumnos.

Las últimas décadas del siglo XX dieron paso a la mutación del área, que se había jerarquizado a partir de un centro histórico contenedor de la convivencia y manifestación de la cultura y religiosidad popular, a ser un simple lugar de paso para los que transitan por allí; si bien la presencia de la Basílica San José de Flores continúa jerarquizando el sector sur de la Av. Rivadavia. A su vez, los comercios fueron desplazándose hacia ese sector sobre la calle Ramón L. Falcón, dejando sobre el área norte de la estación, una zona abandonada y de bajo valor inmobiliario.<sup>17</sup>

**Gráfico N° 3: Imagen actual de sector de usos comerciales**

Avenida Rivadavia 6817



Avenida Rivadavia 6769

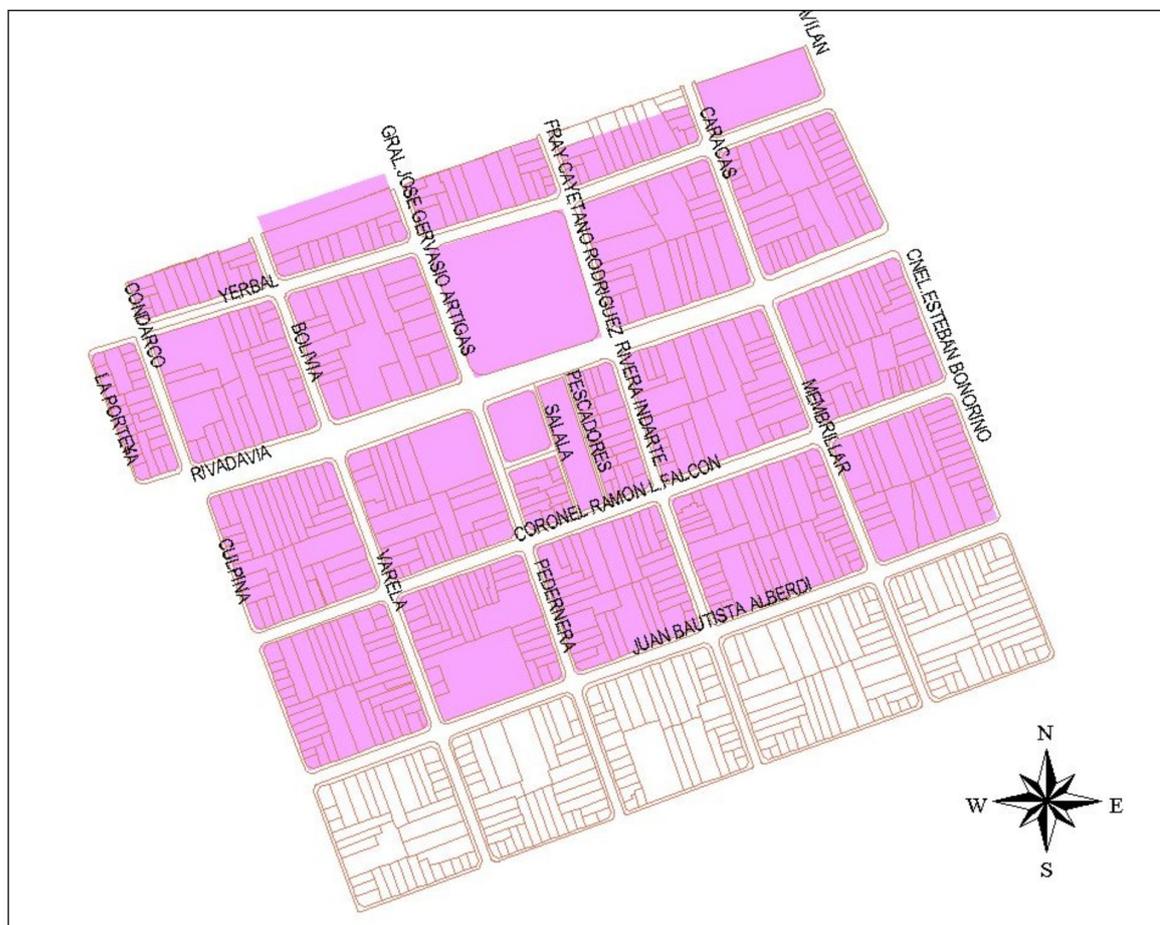
Fuente: Relevamiento fotográfico realizado por los alumnos.

17. Extraído del Proyecto de Ley N° 5604-D-98 (Área de Protección Histórica Barrio de Flores) presentado por la Diputada Lilia Saralegui – Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

### 3.3. Informe relevamiento en Flores

Para realizar el relevamiento<sup>18</sup> se estipularon 16 manzanas limitadas por las calles Membrillar - Caracas, Juan Bautista Alberdi, Culpina - Condarco y las vías del Ferrocarril Sarmiento (Gráfico N° 4) correspondientes a los radios censales que se extienden hasta las calles Cnel. Esteban Bonorino – Gavilán (véase Gráfico N° 5).

**Gráfico N° 4: Definición de las 16 manzanas relevadas según calles delimitantes**

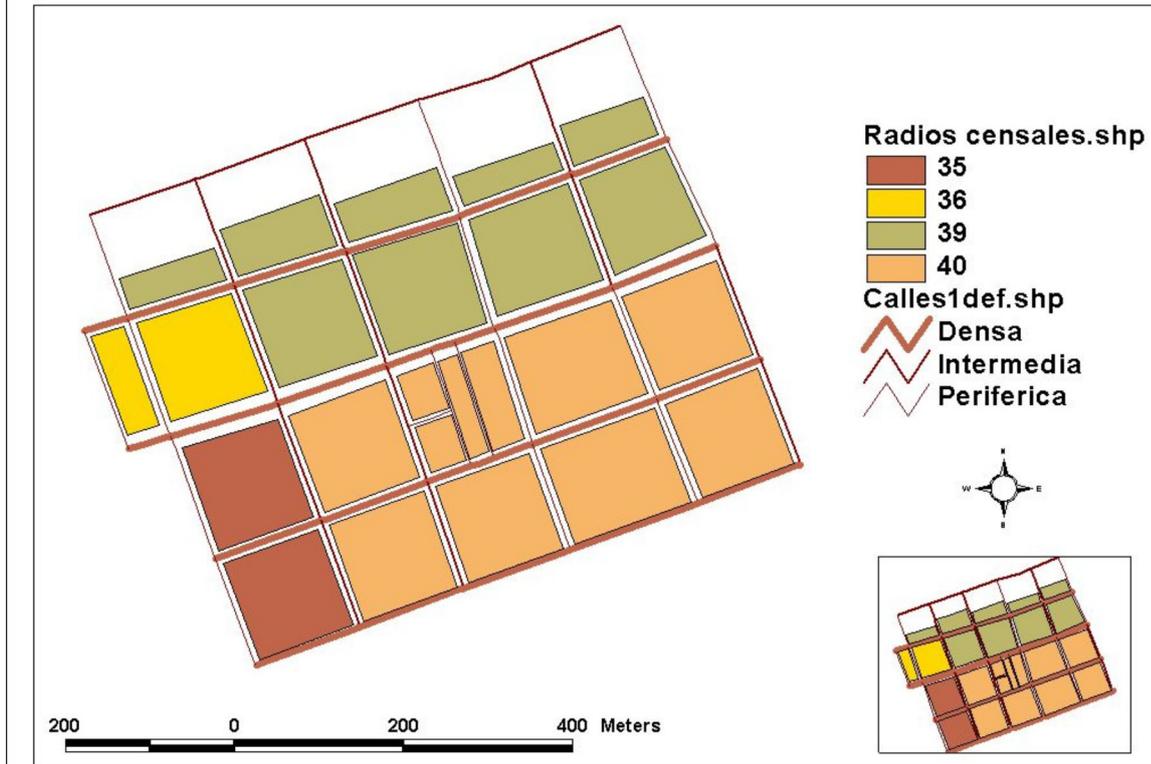


Fuente: Elaboración de los alumnos que participaron en el proyecto.

18. Realizado entre Junio y Agosto de 2007 por los alumnos que colaboraron en el proyecto.

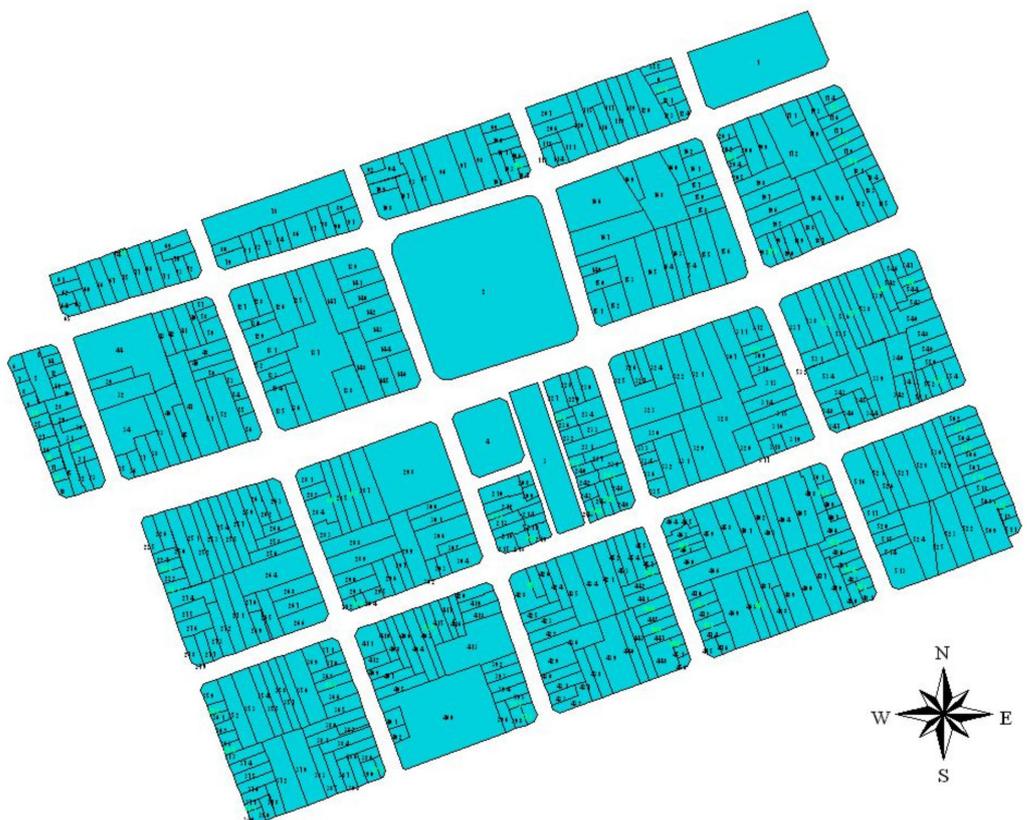
Gráfico N° 5: Definición de las 16 manzanas relevadas según radios censales

### Comuna N° 7 - Flores Centro



Fuente: Elaboración de los alumnos que participaron en el proyecto.

Gráfico N° 6: Definición de las 16 manzanas relevadas según su parcelamiento



Fuente: Elaboración de los alumnos que participaron en el proyecto.

Se relevaron los usos del suelo de cada parcela (tanto en planta baja como en los pisos superiores), el estado de edificación, y los niveles existentes de la construcción. Concluida esta etapa y con información obtenida del Sistema de Información Geográfica del Gobierno de la Ciudad se completó el diseño de la base de datos conformada por los campos ID de manzana, parcela y metros de frente de las parcelas.

Se disponía previamente de un listado de usos del suelo con una codificación cerrada para ciertos usos, y posteriormente se procedió a crear subcategorías *ad-hoc*.

Durante este proceso se detectaron algunas diferencias entre la información presentada por el GCBA y la información relevada. A efectos de documentar estas diferencias se realizó un relevamiento *in situ* de las mismas de tipo fotográfico.

Algunas de las observaciones detectadas fueron las siguientes:

- Existencia de parcelas que en su nivel superior poseen obras en construcción abandonadas y que en planta baja desarrollan usos del suelo comerciales.
- Numerosos cambios de usos de suelo entre el año 1996<sup>19</sup> y el año 2007.
- Nuevas edificaciones no registradas por el GCBA.
- Predominio de viviendas que rondan entre los 2 y 3 pisos, que compiten con las nuevas edificaciones que se están materializando en edificios en altura (siendo estos actualmente aún escasos)
- La mayoría de las viviendas se encuentran en esta zona en un estado de edificación bueno (aunque no se aprecia un adecuado mantenimiento de sus fachadas).
- Cambios estéticos en fachadas en los últimos 11 años.

Si bien la zona denota un predominio de uso comercial (C2)<sup>20</sup>, sobre la Avenida Juan Bautista Alberdi se desarrolla también el uso residencial (R2all)<sup>21</sup>.

Finalmente, se integró la información relevada con la información sociodemográfica disponible del Censo del año 2001 suministrada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)<sup>22</sup>. Una vez cumplido el relevamiento, se procedió a cargar la información en la base de datos, para su posterior mapeo.

### 3.4. COMUNA 2: Barrio de Recoleta

La primera división de la tierra que hoy corresponde a la Comuna 2, el barrio de Recoleta, se remonta a finales de 1580. En los últimos meses de ese año inició Garay el reparto de suertes de chacras y de estancias. Tres de ellas formaban en su conjunto un triángulo con la base en la Av. del Libertador y los catetos en Arenales y Callao. Allí hubo viñedos y bodegas para elaborar vinos hasta aproximadamente 1617.

Luego, la Iglesia del Pilar (1732) y el convento de los Recoletos darían nombre al actual barrio porteño.

Hoy, la Comuna 2 presenta un notorio contraste con la comuna descrita anteriormente. En el caso de la Avenida Santa Fe, donde se desarrollan las áreas comerciales, se denota un mejor cuidado en la infraestructura, así como también en su mantenimiento. Aun así, existen deficiencias que degradan la zona, como la gran cantidad de tránsito, tanto de colectivos como autos que pasan por la avenida, y la publicidad que se expresa en grandes carteles publicitarios y en los mismos negocios, que contaminan tanto a nivel visual como sonoro el espacio urbano.

19. Año de las fotografías tomadas por el GCBA al momento de cotejar con el relevamiento *in situ*.

20. C2: Según Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires – Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires – Planeamiento y Obras Públicas- 2007.

21. R2all: Según Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires – Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires – Planeamiento y Obras Públicas- 2007.

22. INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos- Censo 2001.

**Gráfico N° 7: Fotos de sectores con usos comerciales**

Avenida Santa Fe 1654



Avenida Santa Fe 1736

Fuente: Elaboración de los alumnos que participaron en el proyecto.

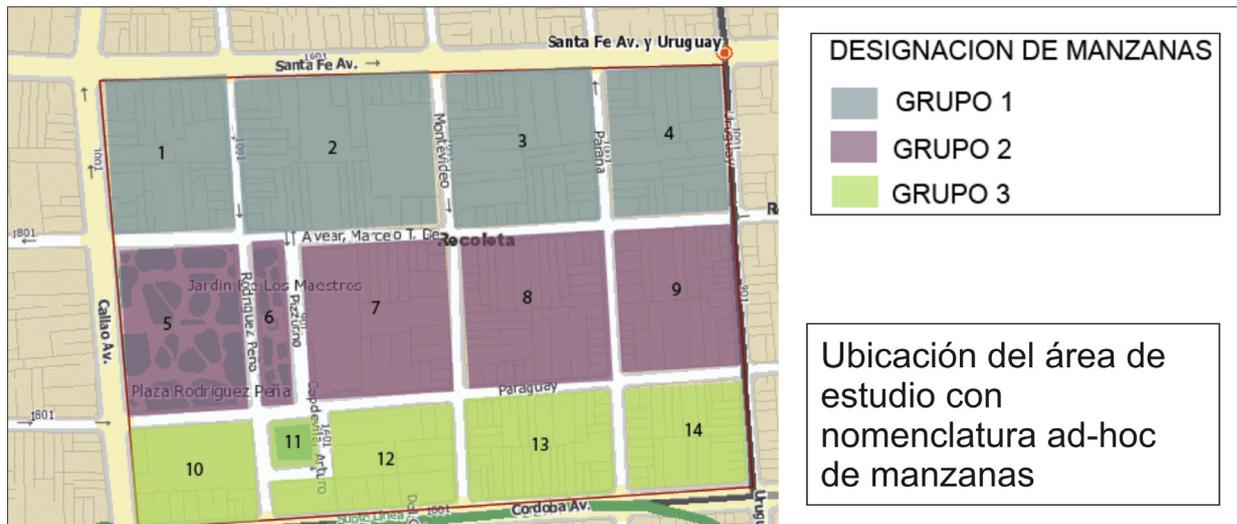
En las imágenes del gráfico N° 7 se observa el fenómeno descrito en el marco teórico, que se genera a partir de la ruptura de la lectura de la jerarquía de los distintos espacios, donde el peatón pierde el interés por el recorrido y por la apreciación del espacio urbano. En definitiva, se produce una rivalidad inconducente entre el recorrido peatonal y el vehicular, disminuyendo en su conjunto la calidad de vida urbana.

**3.5. Informe relevamiento en Recoleta**

Para realizar el relevamiento<sup>23</sup> se estipularon 14 manzanas limitadas por las calles Uruguay, Av. Córdoba, Av. Callao y la Av. Santa Fe (Gráfico N° 8) y se procedió con la misma metodología y parámetros de búsqueda de datos detallados para la Comuna 7.

23. Realizado entre Junio y Agosto de 2007.

### Gráfico N° 8: Definición de las 14 manzanas relevadas según su delimitación de calles y asignación de grupos de trabajo



Fuente: Elaboración de los alumnos que participaron en el proyecto.

### Gráfico N° 9: Imagen representativa del modelo de base de datos utilizado para la elaboración del trabajo en SIG.



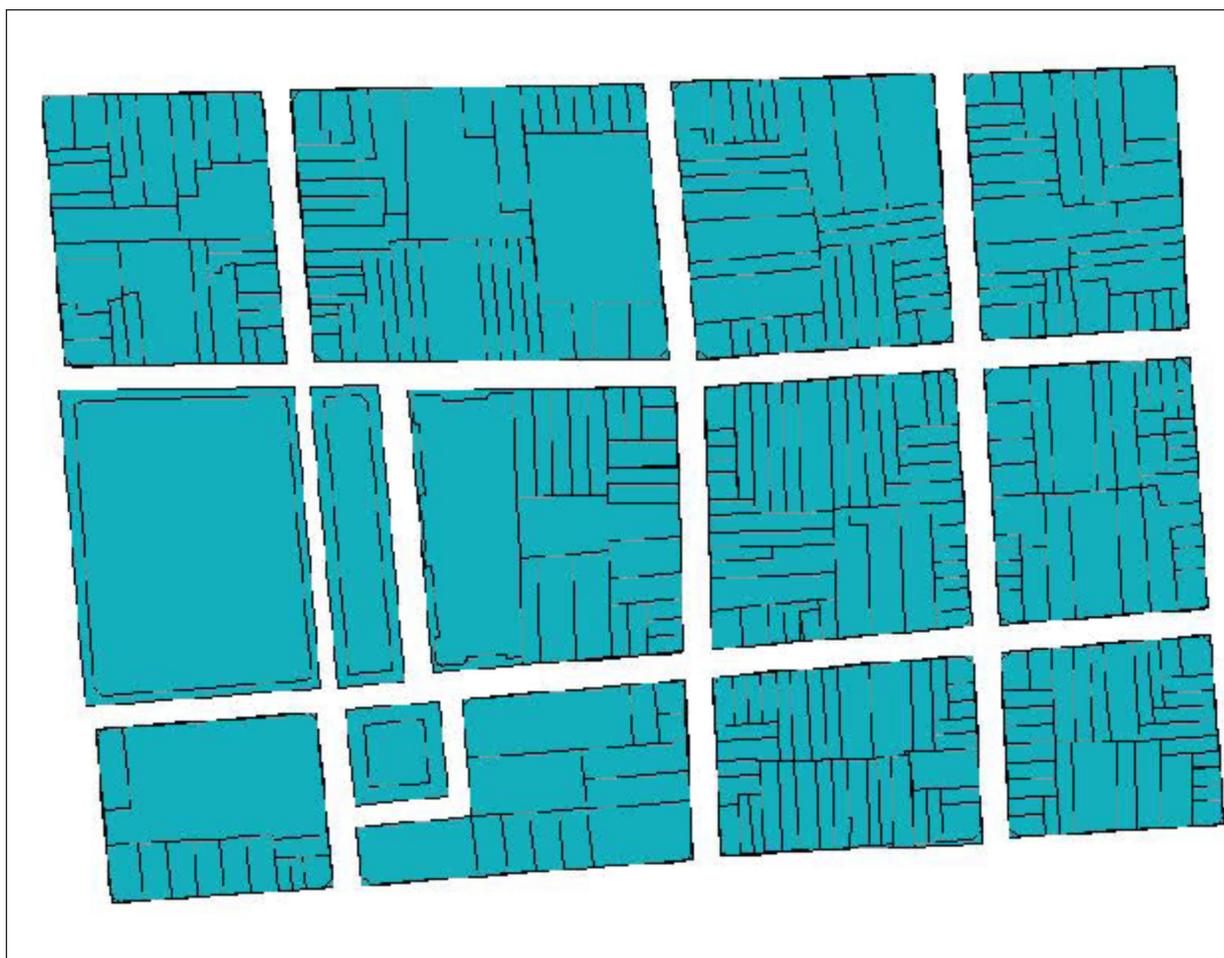
Fuente: Elaboración de los alumnos que participaron en el proyecto.

En el barrio de Recoleta, no se encontraron diferencias entre la información de la parcela (cambios de usos, modificaciones en la fachada, etc.) disponible en las fuentes del GCBA y la información relevada *in situ*.

Algunas de las observaciones detectadas fueron las siguientes:

- La zona denota una preponderancia de usos del suelo comerciales.
- Existe un predominio de edificios en propiedad horizontal cuya altura oscila entre los 4 y 14 pisos, siendo muy escasa la presencia de viviendas unifamiliares de una o dos plantas.
- En cuanto al relevamiento de características socioeconómicas, se detectó un predominio del estrato medio - alto.
- Las características generales de limpieza en las calles son aceptables y denotan un mayor cuidado del espacio público en la zona.

Finalmente, concluido el procesamiento de datos, se continuó con las tareas de mapeo al igual que en el caso anterior.

**Gráfico N° 10: Definición del área de estudio en base a Plano Catastral.**

Fuente: Elaboración de los alumnos que participaron en el proyecto.

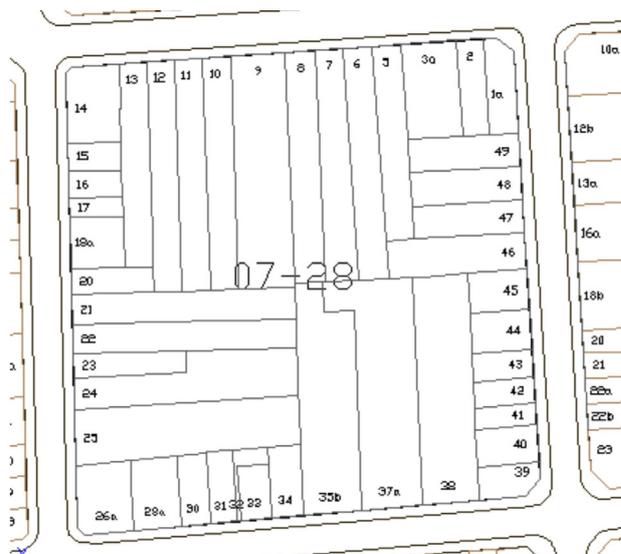
Metodológicamente se prosiguió con el análisis de la información relevada y los datos del INDEC que se disponían en la base de datos del proyecto, a fin de completar la información de la Comuna 2.

De las diferencias detectadas y posterior verificación según relevamiento realizado por los alumnos, se definen posteriormente cuáles serán las actualizaciones que serán volcadas a la base de datos del modelo de gestión propuesto por el equipo de investigación.

**Gráfico N° 11: Imagen comparativa de división parcelaria de una misma manzana con resultados diferentes obtenidos de fuentes oficiales.**

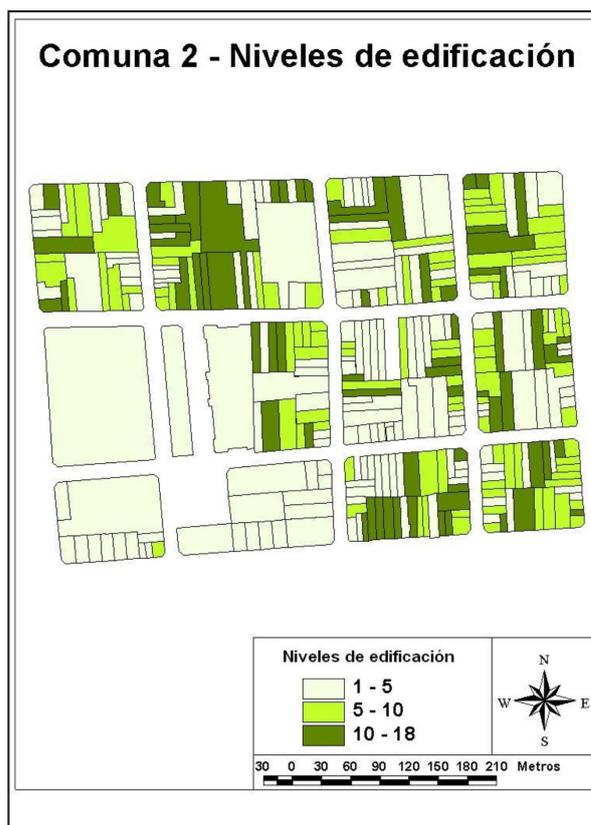
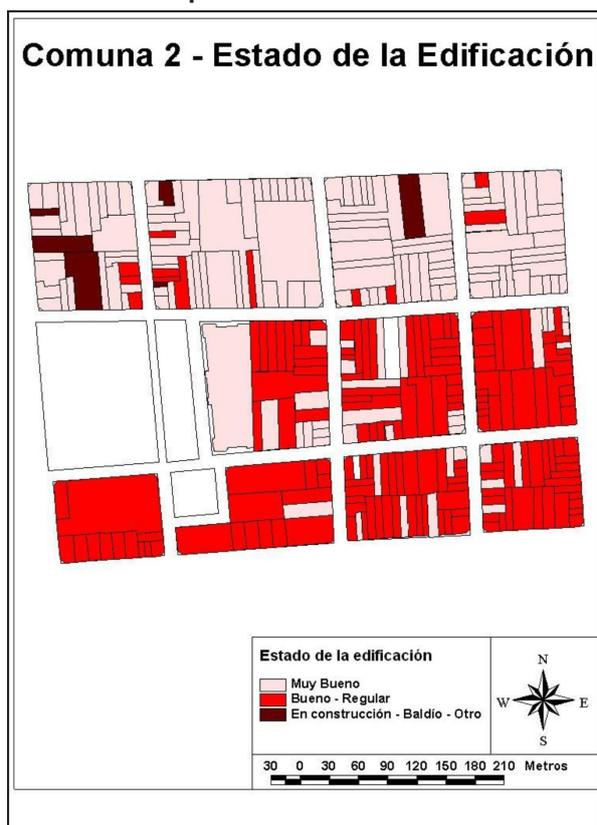


Fuente: <http://mapa.buenosaires.gov.ar>



Fuente: plano catastral

**Gráfico N° 12: Representación SIG de los niveles de estado de la edificación relevada y de los niveles correspondientes**



Fuente: Elaboración de equipo de investigación.

## 4. Modelo de Gestión

El proceso de descentralización impulsado por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, define una nueva división política de la ciudad que implica una clara catalogación de los diferentes grados de desconcentración en la toma de decisiones para afrontar armónicamente la gestión de todas las problemáticas urbanas, ya sea desde otras áreas de la ciudad como de áreas o zonas circundantes.

De acuerdo con ello, el modelo propuesto se concentra solamente en el plano de la Gestión Comunal, enmarcada en las pautas de descentralización y desconcentración de las funciones, la promoción de la participación de los vecinos, el establecimiento de medidas de equidad en las zonas menos favorecidas, el control de la gestión del gobierno y la eficiencia y calidad de las prestaciones públicas, lo que generará como consecuencia, mejoras en los planos subsiguientes que involucran la gestión intercomunal, las relaciones de gestión con los municipios colindantes y finalmente con el propio Gobierno de la Ciudad, siendo que cada comuna tendrá sus propias prioridades sobre estos temas específicos, lo que le permitirá concentrar su esfuerzo en las problemáticas de interés propias que su población aliente.

Situando el Modelo propuesto en un escenario de descentralización, nos enfocamos en la búsqueda de un manejo de la información de alta calidad como criterio de gestión integral urbana, asegurando beneficios a nivel político, administrativo, económico y social que a pesar de los costos de implementación inicial del modelo, permitan una óptima coordinación en la gestión de todo el proceso de transferencia de datos georreferenciables, garantizando la retroalimentación y actualización continua.

A través de sus etapas de análisis, la investigación realizada coadyuvó al diseño de un modelo de gestión de uso del suelo que colabora con el proceso de descentralización que desarrollan las autoridades locales. Mediante dicho modelo se propende a una planificación orgánica y sustentable de los usos del suelo y se sugieren directrices de actuación comunal para los casos seleccionados.

A nivel metodológico, el diseño del modelo se gestó a partir de los dos casos piloto, representativos del desarrollo de centralidades susceptibles de ser potenciadas a través del proceso de descentralización y de nuevas infraestructuras, sobre los cuales se evalúan las estadísticas censales publicadas, la orientación productiva y económica de cada comuna basada en aspectos inmobiliarios, de regulación urbana y de accesibilidad a las áreas de estudio.

La incorporación de las herramientas elaboradas oficialmente por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA), tales como los documentos del Plan Urbano Ambiental (PUA) y el Plan Estratégico (PE), completan el análisis identificando los elementos que están ligados a la morfología y estructura urbana de escala regional.

El ejercicio de relevamiento mediante la instrucción de estudiantes de esta Casa de Estudios permitió detectar indicios de la dinámica inmobiliaria y viaria que permiten deducir la importancia de contar con un cuerpo de profesionales desconcentrado en la escala comunal, que trabaje en las tareas de actualización registral del estado de los inmuebles y de las vías de comunicación, atentos a las conclusiones del "Primer Foro de Nanosoluciones 'Cráteres Urbanos' presentadas y analizadas en el Documento de Trabajo N° 198 *Participación Ciudadana y Monitoreo Vecinal*", que plantea la operación de un "Registro Permanente de Problemas de la Vía Pública" con participación de organizaciones civiles, pero bajo la indelegable responsabilidad que les cabe a los organismos públicos en la administración y ejecución de las soluciones demandadas.

Como surge de lo comentado sobre la gestión efectiva de la descentralización a partir de la ejecución presupuestaria, la estructura organizativa actual y los programas de gobierno, se advierte la necesidad de una rediscusión de los alcances deseados para el escenario propuesto, tanto en términos de organización política e institucional como administrativa, contándose en este último aspecto los criterios organizativos que involucran la incumbencia comunal en las tareas de mantenimiento y desarrollo urbano.

Concluimos que es factible la formación de un cuadro de profesionales involucrados en la gestión de estas funciones a escala barrial en todas las comunas, que bajo un principio elemental de descentralización operativa y centralización normativa, administre las tareas de relevamiento, fiscalización, inspección y control del inventario urbano, manteniendo y actualizando en línea los diversos catastros de los bienes

comunales de propiedad pública y privada, introduciendo pautas para la programación económica de las tareas de inversión y mantenimiento de los mismos. Esto permitiría dirigir las demandas de inversión hacia la administración central, en el caso de los gastos concurrentes o exclusivos de ésta, y de organizar las prioridades de asignación del presupuesto local, mediando las instancias participativas previstas en el nivel comunal y aún bajo la dinámica de los distritos escolares.

A su vez es dable destacar que la aplicación de un modelo de gestión de estas características se hace indispensable a la hora de plantear problemas urbanos concretos que afectan la escala local. Ante ellos el poder central no alcanza -por su escala de gestión- a priorizar la magnitud del problema en cuestión, a la vez que los tiempos necesarios para el planeamiento, probablemente se vean desplazados en una línea de tiempo hacia instancias de coyuntura que impidan abordar eficientemente la resolución del caso. Se exponen a continuación, para las Comunas en estudio, un par de casos que ejemplifican lo planteado:

Luego de décadas, la Línea A de Subtes mudó su cabecera Oeste de Primera Junta a Carabobo, y es inminente la inauguración hasta las estaciones Flores y Nazca. Esta obra cambiará la dinámica peatonal en torno a la plaza, y también afectará el tránsito de colectivos a partir de los transbordos con el subte que originalmente se realizaban en Primera Junta. Si bien se tiene conocimiento sobre esta problemática, la planificación que se hubiese requerido hoy no existe, y el diseño, en lo que respecta a la accesibilidad al subte, sigue el mismo patrón que en cualquier lugar de la ciudad, sin reconocer el entorno del lugar. Las escaleras de ingreso a la estación mantienen sus anchos habituales, y no se ha pensado específicamente en el transbordo de pasajeros entre el tren y el colectivo. El modelo de gestión local aportaría en este caso a mejorar el diseño, a partir de las bases de datos con información propia del ámbito comunal.

Otro caso, referido a la Comuna 2, plantea la necesidad de resguardar el patrimonio edilicio de la zona, especialmente sobre la Avenida Callao. A lo largo de los años, la fachada de la cuadra opuesta al Palacio Pizzurno –sobre Avenida Callao- vió comprometida su homogeneidad estética con la construcción de dos inmuebles diseñados con un sentido abiertamente divergente del patrimonio urbano desarrollado en el entorno y ponderado por residentes e instituciones de esa comunidad barrial. En esta situación, los órganos responsables de la autoridad centralizada demostraron escasa operatividad para el resguardo del patrimonio local, dado su apego inercial a los objetivos y procedimientos de un Código de Planeamiento anacrónico en algunos de sus postulados y carente de instrumentos operativos que permitan incorporar herramientas de relevamiento y participación local en el proceso decisorio en materia de regulación del crecimiento y preservación del acervo urbanístico. Tan sólo una ley recientemente sancionada por la Legislatura de la Ciudad regula esta problemática, a partir del tercer inmueble de estilo que sufriera similar destino en dicho sector, a instancias de una especulación inmobiliaria carente de regulación efectiva. La existencia del modelo de gestión descentralizada con un equipo de profesionales del sector público vinculado a las necesidades comunales, e integrado a un observatorio inmobiliario, permitiría sujetar el destino de cada sector de la ciudad a una propuesta que compatibilice las necesidades de la ciudad con las prioridades e intereses vecinales, resguardando así el valor inmobiliario, arquitectónico y urbano a escala regional y local.

En función de lo expuesto al comienzo de este acápite, podría decirse que la Ciudad de Buenos Aires se encuentra en una instancia en la cual el marco legal no se ha desarrollado, ni desde la redacción oportuna de las leyes por parte del Poder Legislativo, ni desde sus consiguientes reglamentaciones por parte del Poder Ejecutivo, hasta un nivel de cierta madurez que induzca al proceso de descentralización.

Esto, sumado a la decisión política, de no estimular este proceso, deriva en el planteo de reflexionar sobre cuáles serían las mínimas condiciones para que un modelo de gestión de estas características pueda ser de exitosa implementación en Buenos Aires.

## 5. Conclusiones

Una gestión urbana exitosa requiere de sistemas estratégicos basados en técnicas y medios destinados a satisfacer adecuadamente las necesidades de sus habitantes, independientemente del área de gestión involucrada, para así garantizar la competitividad, complementariedad y sustentabilidad de la ciudad, que son atributos esenciales del Planeamiento Estratégico Integrado.

Adscribiendo a este concepto, los resultados del trabajo realizado confirman la hipótesis inicial, por la cual se afirma que el proceso de descentralización de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en comunas, constituye una coyuntura favorable para mejorar la planificación del uso del suelo; y que los modelos de gestión para la planificación urbana conforman, a partir de sistemas de información calificada y oportuna, herramientas para una administración sustentable desde el ámbito comunal.

En lo que respecta a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el sistema comunal local fue motivo de numerosos proyectos legislativos con distintas orientaciones, número de comunas, modo de agruparlas, e incluso su denominación, cuya síntesis se plasmó en la ley vigente de Comunas que regula su organización y competencia de conformidad a lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución de la Ciudad.

A partir del ámbito legislativo se esperaba que la demorada sanción del Plan Urbano Ambiental (PUA) fuera una instancia más que oportuna para plantear una estrecha relación entre el planeamiento urbano y la descentralización, a través de las Comunas.

En el transcurso de su prolongado debate, la ley de derechos culturales representó otra oportunidad para el mismo fin pero, sancionada ésta en noviembre de 2006, no hizo lugar a la competencia comunal con una jerarquía acorde a sus posibilidades. En efecto, en la Ley 2.176 (Derechos Culturales) se identifica como derecho cultural al patrimonio arquitectónico y sólo consta una escueta referencia a la posibilidad de su descentralización.

Dos años más tarde, en noviembre 2008, la Legislatura sancionó el PUA y las comunas volvieron a quedar casi en el olvido: en dicha Ley 2.930 (PUA) se aprecia la ausencia de referencias a las comunas como instancia específica de información, notificación y coordinación de políticas sugeridas por el Copua. En la Ley 2.930, la única instancia identificada de referencia explícita a las comunas remite a su participación en la elaboración de los planes comunales.

La descentralización, como proceso, implica abordar y resolver debilidades para convertirlas en fortalezas y traducir las amenazas en oportunidades, por lo que algunas de las debilidades que el sistema debe enfrentar para consolidar el proceso de descentralización están vinculadas con los siguientes aspectos:

- Toma de decisiones políticas para el fortalecimiento comunal
- Capacitación de los recursos humanos
- Superar las restricciones sobre incumbencias, competencias y recursos económicos
- Equipamiento tecnológico y de comunicación
- Monitoreos específicos para tomar medidas correctivas sobre la gestión

A tal fin, el diseño del modelo propuesto pretende colaborar en el fortalecimiento de este proceso, aportando herramientas de gestión que favorezcan no sólo el relevamiento de datos a nivel comunal local, sino una estrategia de análisis, unificación de criterios y una integración posterior que coadyuve a la gestión urbana y que sea posible en función de las partidas presupuestarias de las que podrían disponer las comunas para la puesta en marcha de este tipo de prácticas.

La implementación de un modelo que complete y organice en forma interactiva la información comunal, permite además el intercambio de datos con el gobierno central y facilita el control de gestión que hace a los procedimientos y los resultados alcanzados, además de optimizar el uso de información a ser difundida para potenciar la participación de los ciudadanos a través del conocimiento y conciencia sobre los cambios que sufre el espacio que habitan y al que pertenecen.

Al aportar herramientas de gestión en este sentido, se pretende colaborar para que el modelo de descentralización convierta a las nuevas comunas en:

- Centros de carácter comunitario, capaces de dar cabida a una multiplicidad de programas, actividades de servicio, de desarrollo social, cultural, recreativo y productivo.
- Centros administrativos y de servicios, que tienen por objeto acercar la administración al vecino, en un proceso de modernización de la gestión, agilizando los distintos trámites.
- Centros Coordinadores de Políticas a llevar a cabo en la comuna por distintas áreas del Gobierno de la ciudad o nacional, impulsando la transformación del sector alentando una política de reequilibrio territorial.
- Centros de Promoción y Gestión con la función de integrar el accionar del gobierno de la ciudad, con distintos organismos oficiales, entidades comunitarias y operadores privados, para favorecer el desarrollo de emprendimientos locales.

Finalmente, el trabajo realizado ha permitido responder que para que sea real y efectivo el aporte de un modelo con estas características, es esencial que el mismo sea avalado por un contexto de conciencia y participación, para que sus herramientas prácticas sean aplicadas en forma metodológica sobre las diferentes prioridades o “circunstancias” que la comuna exige, logrando la Calidad Total como fin último de la Gestión Estratégica.

Finalmente, el trabajo de investigación realizado nos ha permitido concluir que, para que sea real y efectivo el aporte de un modelo con estas características, es esencial que el mismo disponga de fuentes de información fidedignas, sea actualizado periódicamente, gestionado por un equipo de profesionales idóneos, proporcione un análisis riguroso y oportuno de la información que genere, y sea avalado institucionalmente, tanto por el poder local comunal como por el poder central de la Ciudad, y por un contexto de conciencia y participación de la ciudadanía. Sin embargo, la coyuntura política actual de la Ciudad de Buenos Aires, por el momento impide vislumbrar un avance en el proceso de descentralización que permita alcanzar un marco idóneo, para que el poder comunal pueda consustanciar en el corto plazo un marco ideal para que un modelo como el planteado pueda materializarse con éxito. De todas formas, el diseño institucional de la Ciudad permite perfectamente su implementación ya que contempla las instancias para avanzar en su instrumentación. Sin perjuicio de ello, para que sus herramientas prácticas sean aplicadas en forma metodológica sobre las diferentes prioridades o “circunstancias” que cada Comuna exija, deberán considerarse indefectiblemente y con un pormenorizado diagnóstico de la problemática urbana local los instrumentos de gestión estratégica que satisfagan los objetivos compatibles con los principios de Calidad Total aplicables al planeamiento urbano.

## 6. Bibliografía

- Betti, Rosario – Hacia la Reinvidicación del Espacio Público. La Ciudad Sobremoderna – Documento de Trabajo N°123 – Universidad de Belgrano – Buenos Aires – 2004.
- Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires – Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires – Planeamiento y Obras Públicas- 2007.
- Cuenta de Ejercicio 2006 y 2007 y Presupuesto 2008 – Ciudad Autónoma de Buenos Aires – 2008.
- De Terán Troyano, Fernando – Resurgam. Invocación para recuperar el urbanismo y continuar el planeamiento: “El Planeamiento Urbano en España”. Mediterráneo económico, ISSN 1698-3726, N° 3, 2003 (Ejemplar dedicado a: Ciudades, arquitectura y espacio urbano / coord. por Horacio Capel Sáez), pags. 241-266 © URBAN 1 - ETSAM / UPM – Madrid Febrero 1997.
- Dip. Saralegui, Lidia – Proyecto de Ley N° 5604-D-98: Área de Protección Histórica del Barrio de Flores – Ciudad Autónoma de Buenos Aires – 1998.
- Dirección de Catastro - Plano Catastral de la Ciudad de Buenos Aires – Buenos Aires – 2000.
- El pensamiento estratégico de la gestión de gobierno. Para Buenos Aires y el Área Metropolitana - Coloquio Internacional Hacia una estrategia para Buenos Aires - Programa de Descentralización y Modernización, Jefatura de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (1997).
- “Enrejarán Seis Plazas Porteñas por cuestiones de seguridad” – Diario Clarín – Buenos Aires – 15 de Octubre 2007.
- Finot, Iván – Descentralización en América Latina. Teoría y Práctica – CEPAL n° 12 – Caracas - Mayo 2001.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - Gobierno Nacional de la República Argentina – Censo 2001.

- Jordi, Borja – Revista del CLAD – Reforma y Democracia – Nº22 – Caracas – Febrero 2002.
- Ley 1777: Ley Orgánica de Comunas – Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires – 1º de septiembre de 2005.
- López de Lucio, Ramón – Espacio Público en la Ciudad Europea: Entre la Crisis y la Iniciativa de la Recuperación. Implicaciones para Latinoamérica – “La Ciudad: Acciones para su Transformación. Estrategias Proyectuales: Madrid-Buenos Aires” – Madrid – 2002.
- Mayochi, Enrique Mario. Buenos Aires 1580-1887: desde la fundación de la ciudad por Garay hasta la incorporación de los partidos de Flores y Belgrano. Buenos Aires nos cuenta nº XIV, p.11. Buenos Aires, Febrero 1988.
- Sassen, Saskia – Las Ciudades de la Economía Global. – Simposio de Ciudades – Barcelona 1997.
- [http://www.comunas.buenosaires.gov.ar/descentralizacion\\_quees.php](http://www.comunas.buenosaires.gov.ar/descentralizacion_quees.php)
- <http://mapa.buenosaires.gov.ar>





